

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION
EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO APLICADA EN EL
MUNICIPIO DE EL TAMBO (CAUCA) ENTRE 2.000-2.005**

JUAN CARLOS SALGADO MOSQUERA

Trabajo De Grado Para Optar Al Título De Politólogo

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIAS POLÍTICAS**

POPAYÁN

2006

**EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACION
EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO APLICADA EN EL
MUNICIPIO DE EL TAMBO (CAUCA) ENTRE 2.000-2.005**

JUAN CARLOS SALGADO MOSQUERA

Trabajo De Grado Para Optar Al Título De Politólogo

JAIME FAJARDO

DIRECTOR

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIAS POLÍTICAS**

POPAYÁN

2006

AGRADECIMIENTOS

A los profesores de la Universidad del Cauca por la comprensión y ayuda demostrada durante la realización de los estudios del programa de Ciencia Política.

Al profesor Dr. Jaime Fajardo por sus valiosas orientaciones y sugerencias hechas durante la realización de esta investigación.

A la comunidad educativa de la Universidad del Cauca, por ser la fuente de conocimiento para aportar al desarrollo social y humano de nuestro país.

A todos aquellos que de una u otra manera contribuyeron para el desarrollo de este trabajo.

Agradezco muy especialmente la colaboración prestada por la comunidad del municipio de El Tambo, a los funcionarios de las diversas entidades locales, en especial a los funcionarios de la personería municipal y de la oficina de Acción Social de Popayán.

A todos ellos y ellas, muchas gracias.

El Autor

DEDICATORIA

Dedico el presente estudio y trabajo de grado a mi padre y a mi novia. Sin su apoyo y estímulo no hubiera sido posible terminar mis estudios.

Juan Carlos Salgado Mosquera

RESUMEN

En el primer capítulo el trabajo parte de identificar lo que es el desplazamiento forzado, ubicando las causas específicas del este fenómeno que sufre el país, describiendo la normatividad nacional e internacional que existe en la actualidad que se convierte en herramienta jurídica para que los gobiernos locales, regionales y nacional puedan implementar las políticas y estrategias para atender a la población desplazada.

El segundo capítulo describe las condiciones que tienen los entes territoriales (alcaldías y gobernaciones) para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por causas de la violencia, como también la capacidad de respuesta de los entes descentralizados. Esta información es fundamental para poder contar con un referente institucional para el análisis de la aplicación de las políticas públicas en esta área de la administración pública. En esa misma dirección se analiza brevemente el impacto del Plan Colombia sobre el problema del desplazamiento forzado, dado que como parte de la estrategia de los dos últimos gobiernos para enfrentar a los grupos armados ilegales, es un referente importante a la hora de realizar este estudio.

En el tercer capítulo se investiga sobre las realidades de la región estudiada, las particularidades históricas y geográficas del municipio, la presencia de los grupos armados ilegales, se entra de lleno en el trabajo de análisis de las estadísticas e informaciones conseguidas sobre el desplazamiento de la población del municipio de El Tambo en el período de tiempo estudiado, para poder determinar las particularidades de ese fenómeno en esa región.

El cuarto capítulo plantea la evaluación de las diferentes acciones gubernamentales que se vienen desarrollando para atender la población desplazada, identificando los diversos programas, se ubican los aciertos y fortalezas de dichas acciones, así como las deficiencias y debilidades institucionales, para de esa forma presentar el balance general de las políticas que se aplican, el papel de la descentralización administrativa, política y fiscal, y la

capacidad del Estado para canalizar la participación comunitaria en la búsqueda de soluciones.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y sugerencias sobre lo que podrían ser correctivos en la forma como se están aplicando las políticas de atención a la población desplazada.

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
INTRODUCCIÓN	1
1. APROXIMACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES	3
1.1. ¿Qué es el desplazamiento?	3
1.2. ¿Cuáles son las políticas diseñadas por el estado? Colombiano para atender a la población desplazada?	4
1.3. Conceptualización general.	6
1.4. El desplazamiento forzado por causas de violencia	10
1.5. Normas nacionales e internacionales	11
1.5.1. Normatividad Internacional	11
1.5.2. Normatividad Nacional	15
2. LAS CONDICIONES DE LOS ENTES GUBERNAMENTALES A NIVEL LOCAL Y REGIONAL	17
2.1. El gobierno local y las entidades descentralizadas frente al problema de aplicar las políticas del SNAIPD.	17
2.1.1. Situación concreta de la administración municipal de El Tambo	18
2.2. El gobierno departamental y su papel dentro de la política del SNAIPD.	22
2.2.1. Coordinación a nivel interinstitucional	22
2.2.2. Capacidad organizativa de los desplazados en el departamento	24
3. PROBLEMÁTICA GENERAL DEL MUNICIPIO DE EL TAMBO	25
3.1. Proceso histórico de la violencia y el desplazamiento en el municipio de el tambo (cauca)	25
3.1.1. Antecedentes históricos	25
3.1.2. La presencia de los grupos armados ilegales	28
3.1.3. Los paramilitares entran en escena	29
3.2. Particularidades del problema del desplazamiento forzado en el tambo (cauca)	34
3.2.1. Características particulares del municipio de El Tambo	34
3.2.2. Las migraciones al municipio de El Tambo (Cauca)	36
3.2.3. Las migraciones de pobladores tambeños a otras regiones	37
3.3. Análisis del periodo estudiado 2.000 – 2.005	40
4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCION A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DEL MUNICIPIO DE EL TAMBO - CAUCA	46

4.1.	Análisis del sistema de información unificado de la población desplazada.	46
4.2.	Análisis de las políticas de prevención y protección.	52
4.3.	Análisis de la atención humanitaria de emergencia	55
4.4.	Evaluación de los programas de retorno, reubicación y estabilización económica del desplazado.	58
4.5.	Evaluación general de la implementación de estas políticas. (descentralización, coordinación interinstitucional y participación comunitaria)	60
4.5.1.	Aspectos generales	61
4.5.2.	La descentralización frente al desplazamiento forzado	64
4.5.3.	La coordinación interinstitucional	66
4.5.4.	Participación comunitaria	68
5.	BALANCE DE RESULTADOS Y PRODUCTOS	70
5.1.	Evaluación general de la política pública sobre atención a la población desplazada por la violencia.	70
5.1.1.	Evaluación de los aspectos generales de la política de atención a la población desplazada por la violencia	71
5.1.2.	Evaluación de indicadores de gestión y de resultados	73
	CONCLUSIONES	76
	BIBLIOGRAFÍA	79
	ANEXOS	84

CUADROS

	Páginas
Cuadro N° 1. Ingresos de la administración municipal de El Tambo entre 2004 y 2005	18
Cuadro N° 2. Gastos de la administración municipal de El Tambo entre 2004 y 2005	19
Cuadro N° 3. Entidades participantes en las Mesas de Coordinación del Comité de Atención a la Población Desplazada a nivel departamental.	23
Cuadro N° 4. Entidades participantes en las Comisiones Técnicas del Comité de Atención a la Población Desplazada a nivel departamental.	23
Cuadro N° 5. Ataques armados de grupos guerrilleros en la cabecera del municipio de El Tambo	31
Cuadro N° 6. Declaraciones recibidas en la personería municipal de El Tambo entre el 2000 y el 2005.	
Cuadro N° 7. Hogares y personas desplazadas individualmente en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	40
Cuadro N° 8. Hogares y personas desplazadas masivamente en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	41
Cuadro N° 9. Resumen de hogares y personas desplazadas individual y masivamente en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	42
Cuadro N° 10. Autores de desplazamiento en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	44
Cuadro N° 11. Asignaciones presupuestales para programa de atención humanitaria de emergencia en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	56
Cuadro N° 12. Evaluación de población desplazada por la violencia beneficiada con el programa de atención humanitaria de emergencia en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	57
Cuadro N° 13. Participación de entes gubernamentales, ONGs., y comunidades organizadas en las reuniones de comités de Atención a la Población desplazada por la violencia en el municipio de El Tambo entre 2000-2005	62

MAPAS

	Páginas
Mapa N° 1. Zonificación del municipio de El Tambo Cauca	25
Mapa N° 2. Ubicación del sistema transcordillerano de El Tambo	26
Mapa N° 3. Localidades con presencia de grupos armados durante 1990 – 2005	32
Mapa N° 4. Corredores de desplazamiento de grupos armados en el departamento del Cauca	33

NOTA DE ACEPTACION

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Popayán, septiembre de 2006

INTRODUCCIÓN

La investigación y el estudio denominado “Evaluación de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado aplicada en el municipio de El Tambo (Cauca) entre 2.000-2.005”, elaborado y presentado como requisito para obtener el título de Politólogo en la Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Políticas, está dirigido a evaluar con las herramientas del análisis político las estrategias y políticas públicas que el Estado colombiano ha diseñado para prevenir y atender las situaciones que provocan desplazamiento forzado, tomando como base de análisis el estudio de caso del municipio de El Tambo durante los últimos seis (6) años.

La evaluación de las políticas públicas que se han diseñado para atender a la población desplazada por efectos del conflicto armado es de gran importancia para la sociedad colombiana y caucana, para el Estado y para las comunidades afectadas por cuanto es un problema que viene impactando los recursos públicos de la nación, descompone el tejido social y se necesita mejorar la capacidad de las instituciones para enfrentar con una visión integral a esta población.

Este trabajo se realiza en el municipio de El Tambo, en el período comprendido entre los años 2000 a 2005, por cuanto en esta región, y en ese tiempo, la población de este territorio sufre con mayor rigor el desplazamiento forzado debido a la presencia activa de grupos ilegales armados que ocasionan una fuerte presión sobre los pobladores, y obligan su desplazamiento hacia otras regiones del departamento y el país. Además, el autor conoce la región debido a que su familia ha vivido en los últimos 30 años en ese municipio.

En el primer capítulo el trabajo parte de identificar lo que es el desplazamiento forzado, ubicando las causas específicas del este fenómeno que sufre el país, describiendo la normatividad nacional e internacional que existe en la actualidad que se convierte en

herramienta jurídica para que los gobiernos locales, regionales y nacional puedan implementar las políticas y estrategias para atender a la población desplazada.

El segundo capítulo describe las condiciones que tienen los entes territoriales (alcaldías y gobernaciones) para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por causas de la violencia, como también la capacidad de respuesta de los entes descentralizados. Esta información es fundamental para poder contar con un referente institucional para el análisis de la aplicación de las políticas públicas en esta área de la administración pública. En esa misma dirección se analiza brevemente el impacto del Plan Colombia sobre el problema del desplazamiento forzado, dado que como parte de la estrategia de los dos últimos gobiernos para enfrentar a los grupos armados ilegales, es un referente importante a la hora de realizar este estudio.

En el tercer capítulo se investiga sobre las realidades de la región estudiada, las particularidades históricas y geográficas del municipio, la presencia de los grupos armados ilegales, se entra de lleno en el trabajo de análisis de las estadísticas e informaciones conseguidas sobre el desplazamiento de la población del municipio de El Tambo en el período de tiempo estudiado, para poder determinar las particularidades de ese fenómeno en esa región.

El cuarto capítulo plantea la evaluación de las diferentes acciones gubernamentales que se vienen desarrollando para atender la población desplazada, identificando los diversos programas, se ubican los aciertos y fortalezas de dichas acciones, así como las deficiencias y debilidades institucionales, para de esa forma presentar el balance general de las políticas que se aplican, el papel de la descentralización administrativa, política y fiscal, y la capacidad del Estado para canalizar la participación comunitaria en la búsqueda de soluciones.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y sugerencias sobre lo que podrían ser correctivos en la forma como se están aplicando las políticas de atención a la población desplazada.

1. APROXIMACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

1.1. ¿Qué es el desplazamiento forzado?

La definición más aceptada por las entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan el tema del desplazamiento forzado es la elaborada por la Secretaria General de las Naciones Unidas en su informe analítico sobre desplazados forzosos presentado el 14 de febrero de 1992, que plantea lo siguiente sobre lo que se entiende por población desplazada:

“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 de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano y en su propio país”.¹

Más adelante, en 1994, otra comisión de expertos recomienda agregar otros aspectos sobre el tema que se plasman en el siguiente texto: “Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.²

¹ Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos OACNUDH. Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. Primera Edición, Bogotá, diciembre de 2001. (Informe de secretaría general de la ONU del 14 de febrero de 1992).

² Informe analítico de la reunión internacional de expertos sobre desplazados forzosos realizada en Viena el 14 de octubre de 1994.

Como se puede observar, el nuevo contenido incluye dos aspectos importantes: uno, que el desplazamiento forzado se puede presentar “para evitar los efectos de un conflicto armado”, y dos, que la población desplazada es aquella “que no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”, que precisa su definición y la diferencia de lo que se puede entender por población refugiada.³

En la legislación colombiana se ha hecho un esfuerzo importante por recoger todos estos conceptos y se ha actualizado esa definición. La ley 387 de 1997 expresa:

“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 o alteren drásticamente el orden público”.⁴

1.2. ¿Cuáles son las políticas diseñadas por el estado colombiano para atender a la población desplazada?

El Estado colombiano ha venido adoptando una serie de políticas para atender a la población desplazada, en la medida en que el problema se agudizó durante toda la década de los años 90 y los primeros cinco años del siglo XXI. Entre las políticas diseñadas, las que se pueden resaltar son:

- Se organizó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia con los siguientes objetivos:

³ Población refugiada es aquella que ha debido desplazarse forzosamente hacia otro país o nación, y adquiere de inmediato la condición de refugiado (Nota del Autor).

⁴ Ley 387 de julio 18 de 1997. Diario Oficial. Año CXXXIII. N. 43091. 24-06-97. p. I

- Atender a la población desplazada por la violencia para que retorne o se reasiente, mediante programas que reincorporen a la población a la sociedad.
- Promover la presencia del Estado y la defensa de los Derechos Humanos DD.HH. en las zonas expulsoras y receptoras de desplazados para prevenir la ocurrencia de hechos y situaciones que provoquen desplazamiento.
- Integrar y coordinar los esfuerzos de las entidades públicas y privadas para fomentar la prevención y la atención a situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.
- Garantizar la eficiente utilización de todos los recursos del Estado dirigidos a prevenir y atender toda situación de desplazamiento forzado por causa de violencia.
- Se crea la Red Nacional de información para la atención a la población desplazada por la violencia. Dentro de esta política se crea el Registro Único de la población desplazada.
- Se diseña la política de prevención al desplazamiento forzado por la violencia, mediante la promoción de los DD.HH., asesoramiento a las autoridades municipales y regionales para que incluyan programas de prevención y atención al desplazado en sus jurisdicciones, y ejecutan las múltiples acciones para atacar las causas del desplazamiento forzado.
- Se organiza el programa de atención humanitaria de emergencia, que es la primera respuesta del Estado al desplazamiento causado por la violencia, dirigido a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada, respondiendo de inmediato a la solución de sus necesidades básicas de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento provisional, y demás actos necesarios para este tipo de situaciones.
- Se organiza el programa de retorno, reasentamiento o reubicación de la población desplazada que consiste en organizar grupos de familias que deseen retornar a su lugar

de origen, en la medida en que las condiciones de orden público que forzaron el desplazamiento hayan cesado, o si desean asentarse en un lugar o localidad escogido por ellos, se apoya el Estado en el INCODER para iniciar un proceso de adjudicación de tierras, así como en el Banco Agrario para otorgar subsidios familiares de vivienda, y en otras entidades nacionales como el ministerio de agricultura para financiar y ejecutar proyectos productivos. Iguales esfuerzos se realizarán si las familias deciden reubicarse en otra localidad.

- Se crea también el programa de protección de bienes patrimoniales de la población desplazada, como una forma de garantizar hacia el futuro el respeto de las propiedades que deja en su lugar de residencia el desplazado forzado. En esta tarea participan todas las entidades involucradas con este tipo de derecho.
- También se implementa el programa de estabilización económica de las familias desplazadas, entendiendo por estabilización económica el acceso de esta población a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación, salud y educación a través de sus propios medios o por medio de los programas que el gobierno organice e implemente para lograr tales objetivos.

1.3. Conceptualización general

En Colombia la problemática del desplazamiento forzado por causas de la violencia se convirtió a finales de la década del 90 del siglo pasado (XX) en un problema de emergencia y de interés nacional. El problema del desplazamiento forzado y la necesidad de diseñar políticas públicas para conseguir el restablecimiento de los derechos de la población desplazada, adquirió gran importancia debido al tamaño de la población desplazada y a la acumulación de los problemas que ello trajo tanto para los municipios expulsores como para los municipios y ciudades receptoras de esta población.

Es indudable que desde 1996 este problema ha adquirido gran relevancia, se ha convertido en parte importante de la agenda de gobierno y de Estado. El congreso de la república,

diversos entes gubernamentales y la sociedad en general han tenido que ocuparse de la problemática de la población desplazada, lo cual ha sido un logro que se ha podido conseguir gracias a la dedicación de una gran cantidad de personas, organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones comunitarias y de los mismos desplazados, e igualmente a causa del debate político que se ha generado en los medios de comunicación masivos que también han contribuido a sensibilizar a la población colombiana frente al problema. Últimamente hasta las altas instancias de la justicia se han ocupado del tema, obligando al gobierno a darle prioridad a este tema en sus presupuestos y acciones gubernamentales.

En tal sentido, la política pública del Estado colombiano para el desplazamiento forzado, empieza a ser discutida más ampliamente, se realizan trabajos y estudios donde se evalúan dichas políticas a nivel local, regional y nacional, existe una preocupación evidente por avanzar en el diseño de estrategias que no se queden en esquemas asistencialistas y que permitan afrontar el problema de una forma más integral y efectiva. Se habla entonces, que uno de los objetivos de los programas de atención a la población desplazada debe ser el de restablecer los derechos de las personas, hogares y comunidades desplazadas para prevenir la ocurrencia de los hechos que generan desplazamientos forzados de población por efecto del conflicto armado.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que se observa en todas las acciones legislativas, jurisprudencia, y fallos de diversas instancias judiciales, los discursos de altos funcionarios gubernamentales, las dudas que se presentan sobre la efectividad de las políticas que se vienen diseñando y ejecutando, son muchas y muy grandes, principalmente porque al hablar de restablecimiento de derechos a la población desplazada se parte del convencimiento que esa población disfrutaba de unos derechos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales, etc., pero la realidad es muy diferente.

No podemos desconocer que en Colombia amplios sectores de la población que se encuentra en situación de pobreza y miseria (más del 60% de la población según el informe

del PNUD del año 2005), que habita en grandes ciudades y en zonas rurales no encuentran respuesta del Estado para poder ejercer y disfrutar plenamente de los derechos económicos, sociales y políticos.⁵

En las zonas rurales, de donde procede la mayor parte de las comunidades y familias desplazadas, la situación de la población en todos los órdenes es muy difícil. Los ingresos son mínimos a nivel de supervivencia, la violencia ha roto el tejido social y los lazos comunitarios son muy débiles, los derechos políticos les son conculcados por los actores armados, y, paralelamente, el Estado se encuentra ausente de sus responsabilidades. El actual gobierno, con su diseño de Plan Colombia y de Seguridad Democrática parte de creer que la principal responsabilidad del Estado es garantizar a las comunidades la presencia de la fuerza pública, pero en la generalidad de los casos el Estado colombiano no está en capacidad de mantener dicha fuerza pública en esas regiones. Mucho menos puede el gobierno garantizar la permanencia continua de otros entes estatales que ofrezcan otro tipo de servicios e iniciativas en torno al desarrollo económico y a la estabilidad social.

El desplazamiento forzado en Colombia ha sido una práctica reiterada y de esa manera se ha ido poblando la nación. Desde la conquista española, pasando por la colonia y la vigencia de la república, cientos de miles de personas han sido desplazadas en múltiples conflictos por la tierra y por territorio, por el control de importantes recursos naturales, por el poder sobre zonas estratégicas del territorio nacional, por necesidades de mano de obra barata para colocarla al servicio del desarrollo económico promovido y planificado desde el exterior.

En este sentido Fernando Medellín Lozano nos llama la atención sobre la presencia de desplazamientos de poblaciones obligadas por circunstancias de conflicto y guerras, e insiste en la necesidad de entender las dinámicas de estos conflictos:

“Es imposible comprender las virtudes y debilidades del Estado y de la sociedad en su conjunto para la prevención y atención al fenómeno del

⁵ PNUD. Programa de Tacones Unidas para el desarrollo. Informe sobre Colombia y Latinoamérica año 2005.

desplazamiento, sin antes revisar la forma en que este se presenta y desarrolla.”

“Comprender la historia del desplazamiento forzado, sus orígenes, su evolución y la forma como la humanidad lo ha suscitado y enfrentado, permite tener una visión más clara de la situación actual de la doctrina internacional y de los principios y programas nacionales alrededor de su prohibición, de su prevención y de su atención. No siempre la sociedad ha visto al desplazamiento forzado interno como un problema, ni todas las personas que habitan en Colombia lo reconocen como un tema que deba ser de primordial preocupación por parte de las autoridades locales y nacionales.”

*“Muchas personas no combatientes, civiles indefensos, han sido expulsadas de sus lugares de residencia por actores armados. Sus desplazamientos hacia nuevas zonas han dado origen a diversos procesos de reestructuración territorial, cultural y política en diversas partes del mundo”.*⁶

En el caso del municipio de El Tambo, el desplazamiento de población – como lo vamos a ver en el desarrollo del estudio -, también se remonta a la época de la conquista, y en el siglo XX se han presentado diversas migraciones y desplazamientos de poblaciones afectadas por la violencia de los años 50 del siglo pasado.

Hasta el momento actual, en Colombia, las políticas aprobadas por el Estado para atender la problemática de la población desplazada por la violencia han sido aplicadas con una visión inmedatista y asistencialista. En el caso de las instituciones gubernamentales actúan incitadas por la urgencia de las situaciones, por la emergencia causada por hechos de violencia que obligan a cientos de familias a huir de sus sitios de vivienda y trabajo para poder defender su vida, tratando de buscar en otros lugares la seguridad que no pudieron mantener en sus sitios de origen.

⁶ Medellín Lozano, Fernando. El desplazamiento forzado en Colombia. Consultor. Documento central del Diplomado en desplazamiento forzado. OIM – Defensoría del Pueblo. Colombia, 2.003. p. 36

1.4. El desplazamiento forzado por causas de violencia

Partimos de reconocer que la causa principal del desplazamiento forzado de cientos de miles de personas que se ha vivido en la última década en Colombia es la agudización del conflicto armado. Además de este reconocimiento, las entidades gubernamentales necesitan conceptualizar y entender tanto la complejidad del conflicto armado en Colombia, como también comprender que los hechos que generan desplazamiento forzado de la población – sobre todo en zonas rurales -, no solo son diversos sino que tienen causas múltiples y diferenciadas de acuerdo a la región, los intereses económicos, políticos, territoriales y condiciones de la población que allí habita, lo cual hace que el problema de atender la población desplazada no sea una tarea que debe ser afrontada con las mismas políticas, con iguales métodos o requiera soluciones similares.

En ese sentido es muy importante que el Estado y los gobiernos de turno, entiendan que es muy importante, que además de aprobar la legislación y las herramientas jurídicas se diseñen políticas y estrategias que partan de reconocer la complejidad de la problemática del conflicto armado en Colombia, así como se entienda que el desplazamiento forzado seguirá siendo una práctica generalizada mientras el conflicto armado se mantenga en la vida nacional.

La dinámica poblacional del territorio colombiano se ha desarrollado en medio de procesos de violencia que el país heredó desde el siglo XIX. Los conflictos bélicos ligados a intereses de apropiación y explotación económica, así como de control militar (para el tráfico de armas y de narcóticos o para tránsito de alimentos y de pertrechos) de territorios claramente delimitados por los combatientes, han moldeado nuestra geografía a través del tiempo. Estas transformaciones territoriales y sociales han sido la causa de expulsiones violentas de comunidades negras, indígenas, colonos, campesinos, y recientemente, habitantes de zonas marginales de las grandes ciudades, que ocupaban zonas de interés para los grupos armados.

Entre las razones para obligar a los desplazamientos masivos e individuales de hogares y personas de diversas regiones del país podemos ubicar las siguientes:

- a. Los grupos armados ilegales e incluso las fuerzas militares oficiales buscan el apoyo activo de la población por razones estratégicas de tipo militar.
- b. La población desplazada se ve obligada a abandonar las áreas y territorios en disputa entre las fuerzas armadas en confrontación, que básicamente se presenta entre guerrilla y paramilitares.
- c. Existen múltiple razones económicas por cuanto los grupos armados ilegales responden a intereses estratégicos de tipo económico, ya sea porque un territorio ocupado por comunidades rurales cuenta con riquezas naturales o por su situación geoestratégica.
- d. En algunos casos el desplazamiento de población es utilizado por los grupos armados ilegales para generar situaciones de hecho que le causan graves inconvenientes al Estado, y tales desplazamientos son utilizados solo como cobertura o motivo para mostrar poder y capacidad militar tanto ante la sociedad como ante el gobierno.

Como se puede observar el fenómeno del desplazamiento forzado por causas de violencia tiene diversa clase de motivaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de trazar una política de prevención y de atención a los hechos que causan desplazamiento.

1.5. Normas internacionales y nacionales

1.5.1. Normatividad internacional

A nivel internacional el tema del desplazamiento forzado ha venido siendo trabajado con ocasión de numerosos conflictos internos que han ocurrido en los cinco continentes, que han permitido a los entes internacionales, especialmente a los que surgieron después de la segunda guerra mundial alrededor de las Naciones Unidas, sacar importantes lecciones de dichos conflictos y elaborar una serie de disposiciones muy precisas para reglamentar el papel de los Estados nacionales y de los organismos internacionales en relación a esta problemática social y política.

La principal fuente de la normatividad internacional sobre desplazamiento forzado está contenida en la Carta de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos que llama a todos los Estados del mundo a “promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”⁷ Es importante recordar que la misma carta de la ONU establece como fuentes primarias de derecho a los tratados entre las naciones y el derecho consuetudinario que han desarrollado los pueblos del mundo entero. El documento reseñado tiene a su vez como fuente principal la declaración universal sobre los derechos humanos que es la base normativa sobre la cual se levanta toda la juridicidad sobre el tema.

Además de estas fuentes, la normatividad sobre desplazamiento forzado también retoma otras fuentes de derecho como la Declaración americana sobre derechos humanos, el protocolo adicional a la Convención americana sobre los DD.HH., el Protocolo de San Salvador, la Carta africana sobre los derechos humanos de los pueblos, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (Convenio europeo), la Carta social europea, entre otras fuentes de derecho.

Entrando a precisar las normas internacionales que regulan el comportamiento de los Estado frente al problema del desplazamiento forzado tenemos las siguientes normas:

- El Derecho internacional humanitario DIH que tiene como origen y fuentes directas los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, los Protocolos I y II de 1977, que son los protocolos multilaterales de mayor ratificación por los Estados nacionales en el mundo. La entidad que monitorea a nivel internacional la aplicación del DIH es el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR, que promociona las normas contenidas en el DIH y contribuye con su desarrollo.
- El derecho internacional reconoce tres categorías de situaciones comprendidas dentro de la categoría de desplazados: 1) Las situaciones de tensión y disturbios o desastres en las que se aplica el derecho internacional de los DD.HH. 2) Las situaciones de conflicto

⁷ Carta de las Naciones Unidas sobre los DD.HH. Aprobada el 26 de junio de 1945 en Ginebra, Suiza.

armado no internacional, reguladas por el DIH. 3) Las situaciones de conflicto internacional en las que las disposiciones del DIH se aplican específicamente atendiendo las particularidades del desplazamiento que causan.

- Todas las normas internacionales dirigidas a proteger y asistir a la población desplazada, parten de entender que la población desplazada en forma forzosa comparten necesidades generales de protección y asistencia, incluyendo la seguridad y la libertad personal, la subsistencia y la propiedad, que las mujeres, niños y grupos de población vulnerable que se encuentran entre los desplazados forzosos tienen necesidades especiales de protección.
- En este sentido, la normatividad internacional sobre desplazamiento forzado tiene en cuenta una serie de principios que los Estados deben respetar e integrar en su normatividad. Estos principios son:
 1. El derecho a la igualdad y la no discriminación de la población desplazada. Las resoluciones de Naciones Unidas sobre el tema de los “desplazados internos” plantean específicamente sobre este tema lo siguiente: “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”.⁸
 2. Garantías para la protección de la vida y la seguridad personal. Las diferentes normas internacionales dirigidas a proteger y atender a la población desplazada impulsan al Estado respectivo a proteger la vida e integridad de las personas desplazadas. Los desplazados forzosos con frecuencia se encuentran en peligro de ser objeto de diversos actos de violencia, los cuales pueden ser homicidios, tortura, violación, utilización de

⁸ Resolución de las Naciones Unidas sobre refugiados internos de 1948. Ginebra, Suiza. p.3

armas peligrosas contra las personas como las minas antipersonales, la desaparición forzada.⁹

3. La necesidad de restablecer los derechos humanos a la población desplazada. La normatividad internacional sobre desplazamiento forzado obliga a los Estados nacionales deben trabajar en forma permanente y continua por dotar a la población desplazada de condiciones de vida y de trabajo que le permitan ejercer plenamente todos sus derechos civiles y políticos que toda persona disfruta en la sociedad de que se trate.
4. Las garantías para conservar la libertad personal. Las Naciones Unidas a través de sus resoluciones y acuerdos promueven acciones en el mundo entero para garantizar la libertad personal de los desplazados forzosos, ante las múltiples amenazas y riesgos que ellos sufren, como pueden ser el arresto y la detención arbitrarias, tomas de rehenes, reclutamiento forzoso y secuestro con fines similares a la esclavitud.¹⁰
5. Además, la legislación internacional aprobada por la ONU, tiene en cuenta y propicia la satisfacción de las necesidades de la población desplazada relacionadas con la subsistencia, alimentación, agua, ropa de vestir y vivienda, las necesidades relacionadas con la salud, asistencia médica, saneamiento básico, asistencia a los heridos y enfermos, las necesidades relacionadas con la movilidad y circulación libre, la escogencia autónoma del lugar de residencia, garantías para su reubicación y la prevención de éxodos en masa. Asimismo, las Naciones Unidas promueven acciones de los Estados para garantizar el retorno de los desplazados a sus lugares de origen condiciones de seguridad y restablecimiento de sus derechos, así como satisfacer las necesidades de la población desplazada en cuanto a identificación personal, documentación y registro.
6. De igual forma, la normatividad internacional impulsa a los Estados nacionales a garantizar la asistencia humanitaria a todo nivel, en especial la atención de emergencia

⁹ Ídem. p. 3

¹⁰ Ídem. p. 3 y 4

para los casos de desplazamiento forzado, dado que las comunidades y hogares de desplazados quedan completamente desamparados al tener que huir intempestivamente de sus lugares de origen.¹¹

1.5.2. Normatividad nacional

El Estado colombiano ha suscrito todos los tratados y protocolos de DD.HH. y D.I.H. que la ONU ha aprobado en los últimos años. En ese sentido la legislación colombiana ha recogido plenamente las recomendaciones y sugerencias de los diversos organismos y agencias internacionales que promueven la defensa y protección de los derechos humanos, así como las diversas disposiciones existentes sobre atención a la población desplazada.

En ese sentido la ley 387 de julio 18 de 1997, que crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “SNAIPD”, recoge en lo fundamental las definiciones sobre desplazamiento forzado que manejan diversos entes internacionales, en especial la ACNUR y otras agencias de las Naciones Unidas que intervienen sobre este tipo de problemas, el decreto reglamentario 2569 de diciembre 12 de 2000, reglamenta parte de la anterior ley, retomando en lo fundamental todos los aspectos contemplados por la normatividad internacional, además que diversas sentencias de la Corte Constitucional han creado una jurisprudencia que obliga con mayor fuerza al Estado a priorizar en sus programas, planes, proyectos y presupuestos las diversas obligaciones que han quedado plasmadas en la ley.

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “SNAIPD” está “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”¹², de acuerdo al contenido de la ley 387 de 1997 que identifica con precisión las instituciones que deben coordinar acciones para prestar la Atención Integral a la Población Desplazada.

¹¹ Ídem. p. 5

¹² Ley 387 del 18 de julio de 1997. Art. 5.

Las anteriores normas, otras leyes cuentan con apartes que se aplican a los desplazados forzosos, como son las siguientes leyes: ley 160 de 1994, ley 171 de 1994, ley 368 de 1997, ley 418 de 1997, ley 434 de 1998, ley 589 de 2000, ley 599 de 2000, ley 793 de 2002 y ley 812 de 2003. A nivel de decretos tenemos además del 2569 de 2000, el decreto 951 de 2001, decreto 2007 de 2001, el 1202 de 2003 y el 1300 de 2003.

En ese sentido, se podría afirmar que Colombia ha ajustado su legislación a las normas internacionales contando con las herramientas jurídicas para responder a los diversos retos que plantea la problemática del desplazamiento interno forzado por efectos del conflicto armado que vive el país.

2. LAS CONDICIONES DE LOS ENTES GUBERNAMENTALES A NIVEL LOCAL Y REGIONAL.

2.1. El gobierno local y las entidades descentralizadas frente al problema de aplicar las políticas del SNAIPD.

Las condiciones que atraviesan los municipios como entes territoriales que deben responsabilizarse en el nivel local de la aplicación e implementación de las políticas públicas para la atención a la población desplazada no son las mejores para responder a tamaño reto.

Es evidente que el proceso de descentralización que se inició desde finales de la década del 80 del siglo pasado está haciendo crisis. Tanto a nivel central como territorial se evidencian diversos tipos de problemas que implican cambios drásticos en la forma como fue concebido el proceso de traslado de funciones a los municipios y departamentos, lo que requirió cambios importantes en la legislación colombiana.

Una manifestación visible de la crisis por la que está pasando el proceso de descentralización es el hecho que aproximadamente el 70% de los municipios están al borde de la quiebra.¹³ Además, la cifra de investigaciones por corrupción que en el año 2005 adelantaron las contralorías departamentales y municipales, así como la que llevó a cabo la contraloría general de la nación llegó a la cifra de 43.000 juicios fiscales.

El grupo de investigaciones en contabilidad y gestión pública de la Universidad del Valle ha realizado un estudio sobre la descentralización en Colombia en donde destacan lo siguiente: “Pese a que los pronósticos llevaban a creer que la descentralización en Colombia habría de aportar elementos renovadores y de desarrollo regional, tal como lo habría logrado en países como España, los resultados una década después, han sido totalmente diferentes, aproximadamente el 90% de los municipios están ilíquidos, mientras

¹³ Asociación Nacional de Municipios. Informe anual. 2005. p. 23

el 10% mantienen un equilibrio. Tan solo en el Valle del Cauca, el 51% de los municipios se encuentran vinculados a programas de saneamiento fiscal, presentan problemas de gobernabilidad, poder y violencia, calidad de vida y desempleo, los cuales aquejan a gran parte de su población”.¹⁴

También, afirman lo siguiente en ese mismo estudio:

*“(...)estos elementos permiten afirmar que la gobernabilidad en Colombia bajo las actuales circunstancias no existe, y por ende la descentralización política deja un velo de desazón respecto a su valide”.*¹⁵

Además, los niveles de tributación de la población de la mayoría de los municipios rurales son bajos, como se observa en el caso del municipio de El Tambo, la cantidad de gastos que corresponden a las funciones que se le han asignado a esos entes territoriales supera cualquier capacidad presupuestal.

2.1.1. Situación concreta de la administración municipal de El Tambo

A continuación se describe la situación administrativa del municipio de El Tambo en cuanto a ingresos y gastos, estructura administrativa, condiciones de carácter presupuestal, fiscal y administrativo, a fin de tener una idea sobre las limitaciones que tiene para afrontar la política de atención a la población desplazada.

El siguiente cuadro presenta las cifras de ingresos de los últimos dos (2) años:

Cuadro N° 1. Ingresos de la administración municipal de El Tambo entre 2004 y 2005

Año	Detalle	Presupuesto Inicial	%	Adición	Ajuste	Presupuesto Total
2004	Total ingresos	8.053.421.845	100	3.505.574,22	62.717.800	11.586.278,27
	Ingresos corrientes	8.024.389.845	9,64	3.411.355,68	62.717.800	11.373.007,72
	Ingresos tributarios	115.650.000	1,44	58.251.185	0	173.900.185
	Impuestos directos	100.000.000	1,24	27.753.207	0	127.753.207
	Impuestos indirectos	15.650.000	0,19	30.497.978	0	46.147.978
	Ingresos no tributarios	7.908.739.845	98,20	3.353.084,40	62.717.800	11.199.106,54
	Transferencias	7.552.573.647	93,78	2.975.615,77	0	10.528.189,41
	Recursos de capital	29.032.000	0,36	184.238.545	0	213.270.545
	Total ingresos	7.094.130.848	100	4.936.952,98	0	12.051.083,83
	Ingresos corrientes	7.094.130.848	100	4.936.952,98	0	12.051.083,83

¹⁴ Montilla G., Omar de Jesús y Montilla C., Claudia P. ¿La descentralización municipal ... una especie en extinción? Grupo de investigaciones en contabilidad y gestión pública. Universidad del Valle. 2002. p.18

¹⁵ Ídem. P.23

2005	Ingresos tributarios	188.300.000	2,65	80.000.000	0	268.300.000
	Impuestos directos	150.000.000	2,11	80.000.000	0	230.000.000
	Impuestos indirectos	38.300.000	0,54	0	0	58.300.000
	Ingresos no tributarios	6.889.820.848	97,12	3.923.129,16	0	10.812.950,01
	Transferencias	6.511.080.848	91,78	1.653.211,05	0	8.164.291.907
	Recursos de capital	16.010.000	0,23	955.823.800	0	949.833.829

Fuente: Planeación Municipal. Ejecuciones presupuestales de El Tambo – 2004 y 2005.

Como se puede observar, en el año 2004 las transferencias representan el 93,78% de los ingresos totales del municipio de El Tambo, y los ingresos no tributarios son el 98,20% de dichos ingresos. Ello quiere decir que los ingresos por tributos e impuestos solo llega a representar el 1,8% del total de los ingresos de ese municipio, lo cual es una suma ínfima, y deja ver la capacidad económica y productiva de la población de la región, así como las deficiencias en cuanto a la capacidad de captar recursos propios que tiene la administración municipal. En el año 2005 las cifras son muy similares: las transferencias llegan a ser el 91,78%, los ingresos no tributarios el 97,12% y la tributación sólo representa el 2,88% del total de ingresos.

En cuanto a los gastos se pueden analizar algunas cifras:

Cuadro N° 2. Gastos de la administración municipal de El Tambo entre 2004 y 2005

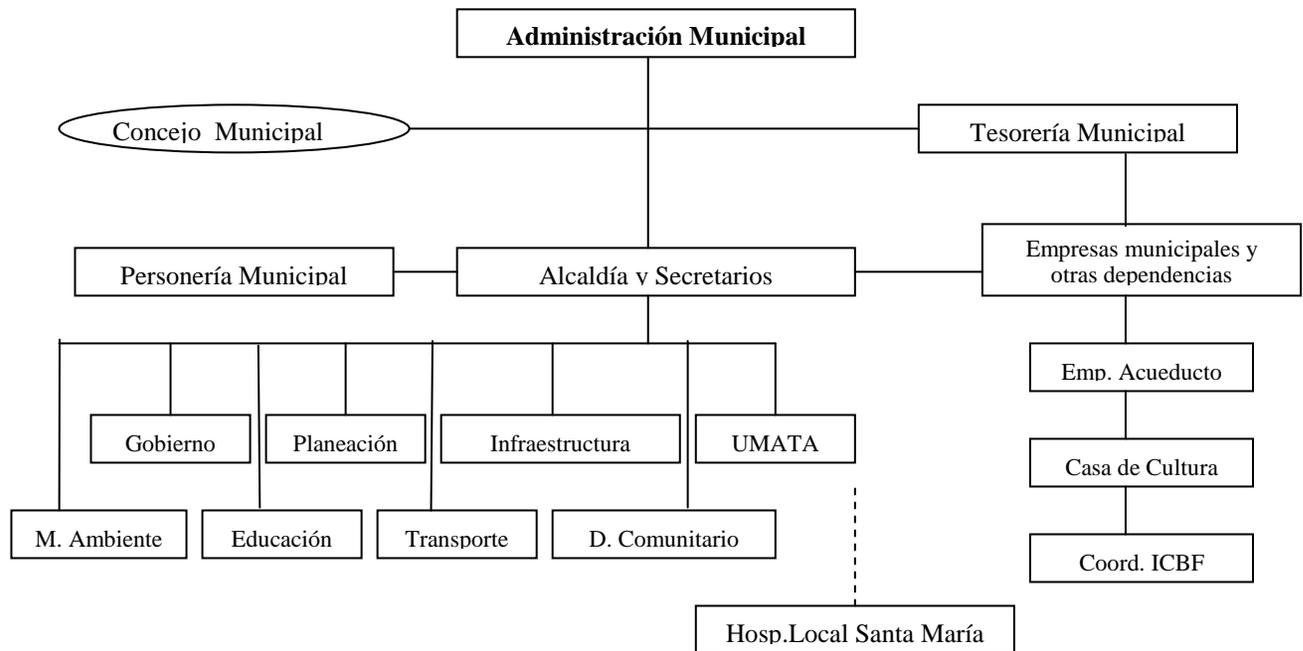
Año	Gastos	Inicial	Adición	Final
2004	Gastos totales	8.053.421.845	3.595.574.228	11.586.278.273
	Apropiaciones funcionamiento	1.200.736.802	508.174.681	1.646.222.483
	Apropiaciones generales	30.800.000	1.296.850	24.980.000
	Personería municipal	53.700.000	0	53.700.000
	Alcaldía y dependencias	1.054.019.925	502.502.105	1.486.861.085
	Inversión con recursos propios	779.351.059	85.343.014	274.726.073
	Sector salud	4.330.511.888	843.379.557	5.173.881.445
	Sector educación	470.450.942	672.878.083	1.143.329.025
Atención a grupos vulnerables	47.000.000	16.022.015	59.712.589	
2005	Gastos totales	7.094.130.848	4.936.952.988	12.031.083.836
	Apropiaciones funcionamiento	975.852.069	523.958.948	1.499.811.017
	Apropiaciones generales	28.050.000	0	32.286.521
	Personería municipal	57.459.000	0	57.459.000
	Alcaldía y dependencias	823.467.538	519.561.921	1.343.029.459
	Inversión con recursos propios	215.425.517	82.198.363	297.623.880
	Sector salud	3.819.722.956	1.103.814.560	4.923.537.516
	Sector educación	435.214.576	700.095.389	1.135.309.965
Atención a grupos vulnerables	27.831.905	10.000.000	35.340.305	

Fuente: Planeación Municipal. Ejecuciones presupuestales de El Tambo – 2004 y 2005.

En el análisis de algunos gastos se puede detallar que en éstos existen algunos que ya están determinados con anterioridad, lo cual implica una inflexibilidad en el manejo del presupuesto. Por ejemplo, los gastos en salud de los años 2004 y 2005, fueron la suma de 5.173.891.445 y 4.923.537.516 respectivamente, que representan el 44,66% y el 40,92% para cada año del presupuesto total de gastos, lo cual sumado a los gastos de personal de la alcaldía y personería, y los gastos de educación, llegan a representar cerca del 75% del total de los gastos del municipio.

De igual forma, se observa en el cuadro N° 2, que la apropiación para gastos en atención a grupos vulnerables, en donde se ubica la atención a población desplazada, sólo llega a representar en el año 2004 la cifra del 0,54% y en el 2005, del 0,29%, del total de gastos.

En cuanto a la estructura administrativa del municipio de El Tambo, se puede describir por medio del siguiente esquema:



Fuente: Planeación Municipal, 2.005. Alcaldía Municipal El Tambo (Cauca)

La estructura del municipio es mínima para cubrir las necesidades de un municipio de más de 50.000 habitantes. La única entidad que no está completamente municipalizada que tiene

vehículos e infraestructura para responder a algunas emergencias de tipo humanitario es el hospital, entidad que está en proceso de lograr autonomía administrativa.

De acuerdo a este análisis podemos elaborar las siguientes conclusiones sobre este tema:

En primer lugar, la mayoría de municipios rurales, ubicados en departamentos con graves deficiencias de vías carretables, con deficiencias en servicios públicos, bajos niveles de productividad agrícola y escaso desarrollo industrial, no cuentan con recursos fiscales propios y dependen en más del 90% de los recursos de transferencia que les traslada la nación.

En segundo lugar, la estructura administrativa de esos municipios – como es el caso de El Tambo -, no cuenta con el personal, los recursos logísticos y la capacidad operativa para atender con integralidad la problemática de la población desplazada. Además, las diversas secretarías y entidades del orden local funcionan con personal de baja capacidad técnica, con recursos mínimos para trasladarse a corregimientos y veredas con escasos recursos para adelantar los programas que cada organismo maneja.

En tercer lugar, las personerías municipales, que son las entidades del orden municipal sobre las cuales recaen todas las responsabilidades en torno a la problemática del desplazamiento forzado de población por causas de violencia, apenas cuentan con recursos de funcionamiento, y además del personero a lo sumo cuenta con una secretaria.

A estas condiciones se suma que al interior de las entidades gubernamentales de carácter local no cuentan con la información, la capacitación y la formación necesaria para atender un problema tan complejo como es el del desplazamiento forzado por la violencia, lo cual implica estudiar las causas y orígenes del conflicto en la región, los intereses territoriales, económicos, políticos y militares que están detrás de los desplazamientos de la población, diseñar acciones con las mismas comunidades para hacerle frente a las consecuencias sociales del conflicto mismo y del desplazamiento.

Por tanto, los municipios en la actualidad no tienen las condiciones efectivas para poder responder a las expectativas que entre la población genera la divulgación de las leyes y normas que apuntan a resolver las múltiples necesidades de la población desplazada, mucho

menos enfrentar con integralidad los problemas relacionados con la prevención del desplazamiento y la organización de las comunidades para responder adecuadamente a los riesgos de desplazamiento que a cada momento se presentan.

2.2. El gobierno departamental y su papel dentro de la política del SNAIPD.

En el ámbito departamental la situación es todavía más crítica que en el nivel local. Las administraciones departamentales, en el esquema de la descentralización que se viene desarrollando desde 1986, han quedado reducidas a simples intermediarios de información. Lo único que pueden impulsar son acciones de coordinación entre el nivel nacional (ministerios y entes descentralizados) y las administraciones municipales, entre entes municipales de la región que tengan problemas comunes y tengan la voluntad política de buscar soluciones colectivas para una provincia o región del departamento.

En la misma legislación que existe para la atención de la población desplazada, el departamento como ente ejecutor de políticas no se menciona para nada. En la práctica, algunos funcionarios delegados de la Vicepresidencia de la República o vinculados a algunos ministerios o a la Oficina de Acción Social, que tienen como referente de apoyo a algunas secretarías departamentales, son los que actúan coordinando acciones de la Defensoría del Pueblo, las Procuradurías provinciales y los entes del orden municipal.¹⁶

2.2.1. Coordinación a nivel interinstitucional

Los comités departamentales para atención a la población desplazada son las instancias articuladoras del sistema creado para la atención a la población desplazada, de la aplicación de las políticas y de la asignación de recursos, que deben ser alimentados por los comités que se constituyan en los municipios y distritos. Estos comités tienen como insumos básicos las iniciativas identificadas en las mesas permanentes de trabajo con población desplazada.

En este sentido, en el departamento del Cauca existe trabajo en equipo con las diferentes instituciones desorden nacional, departamental, organizaciones no gubernamentales, para la

¹⁶ Plan Integral Unificado de Atención a la población desplazada PIU. Gobernación del Cauca. Informe de 2006. Secretaria de Gobierno. p.13.

implementación y operativización de estrategias que permitan dar soluciones oportunas a las diferentes necesidades de la población vulnerable.

En el proceso de construcción del Plan Integral Único de atención a la población desplazada en el nivel departamental se ha contado con participación activa de las diferentes instituciones públicas, privadas y comunidad afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado, de tal manera que las actividades propuestas permitan el restablecimiento de sus vidas en condiciones dignas.

Todos los municipios del departamento del Cauca cuentan con la constitución de los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada. Las mesas de trabajo sólo existen en los municipios de Popayán y Piendamó, y a nivel departamental.

En este último nivel se cuenta actualmente con:

Cuadro N° 3. Entidades participantes en las Mesas de Coordinación del Comité de Atención a la Población Desplazada a nivel departamental.

N°	MESA	ENTIDAD COORDINADORA
1	Mesa de prevención y protección	Secretaria de Gobierno
2	Mesa de Asistencia Humanitaria	Acción Social
3	Mesa de Estabilización Económica	Secretaria de D. Agropecuario
4	Mesa de Fortalecimiento Institucional	Acción Social

Fuente: Secretaria de Gobierno Departamental, 2006.

Actualmente se está fortaleciendo la iniciativa para la construcción del PIU departamental, para lo cual se constituyeron internamente cuatro comisiones técnicas así:

Cuadro N° 4. Entidades participantes en las Comisiones Técnicas del Comité de Atención a la Población Desplazada a nivel departamental.

N°	COMISION	ENTIDAD COORDINADORA
1	Comisión de caracterización de contexto	Secretaria de Gobierno
2	Comisión para la demanda de servicios	Dirección Deptal. de Salud
3	Comisión para oferta institucional	ICBF
4	Com. para la priorización de necesidades	Acción Social.

Fuente: Secretaria de Gobierno Departamental, 2006.

2.2.2. Capacidad organizativa de los desplazados en el departamento

Según información entregada por la Unidad Técnica Conjunta de Acción Social (UTECS) donde se condensan insumos de las diferentes experiencias de trabajo adquiridas durante el proceso de apoyo y acompañamiento a las acciones institucionales de apoyo a la población desplazada, se puede determinar que la capacidad organizativa de la población desplazada es mínima debido fundamentalmente a las siguientes causas:

- Desestimación hacia los representantes de la población en situación de desplazamiento por parte de los mismos integrantes de las organizaciones.
- Fraccionamiento de las organizaciones de las comunidades.
- Focalización de las acciones hacia unas pocas asociaciones de desplazados de la zona urbana del municipio de Popayán, desconociendo el trabajo de otras organizaciones que existen en otras regiones del departamento del Cauca.
- No existe trabajo de coordinación entre las organizaciones de población desplazada y las entidades gubernamentales.¹⁷

¹⁷ Plan Integral Unificado de Atención a la población desplazada PIU. Gobernación del Cauca. Informe de 2006. Secretaria de Gobierno. p.12.

3. PROBLEMÁTICA GENERAL DEL MUNICIPIO DE EL TAMBO

3.1. Proceso histórico de la violencia y el desplazamiento en el municipio de El Tambo (Cauca)

3.1.1. Antecedentes históricos

Históricamente el municipio de El Tambo, ubicado en el departamento del Cauca, ha sido una región receptora y expulsora de población desde la época de la conquista, la colonia y a lo largo de la época republicana. El municipio está atravesado en su parte central por la cordillera occidental que separa la región más desarrollada e integrada económicamente al mercado regional de la llamada “costa tambeña” o zona de colonización que está ubicada en la vertiente occidental de la cordillera occidental (ver mapa N° 1).

Mapa N° 1. Zonificación del municipio de El Tambo (Cauca)

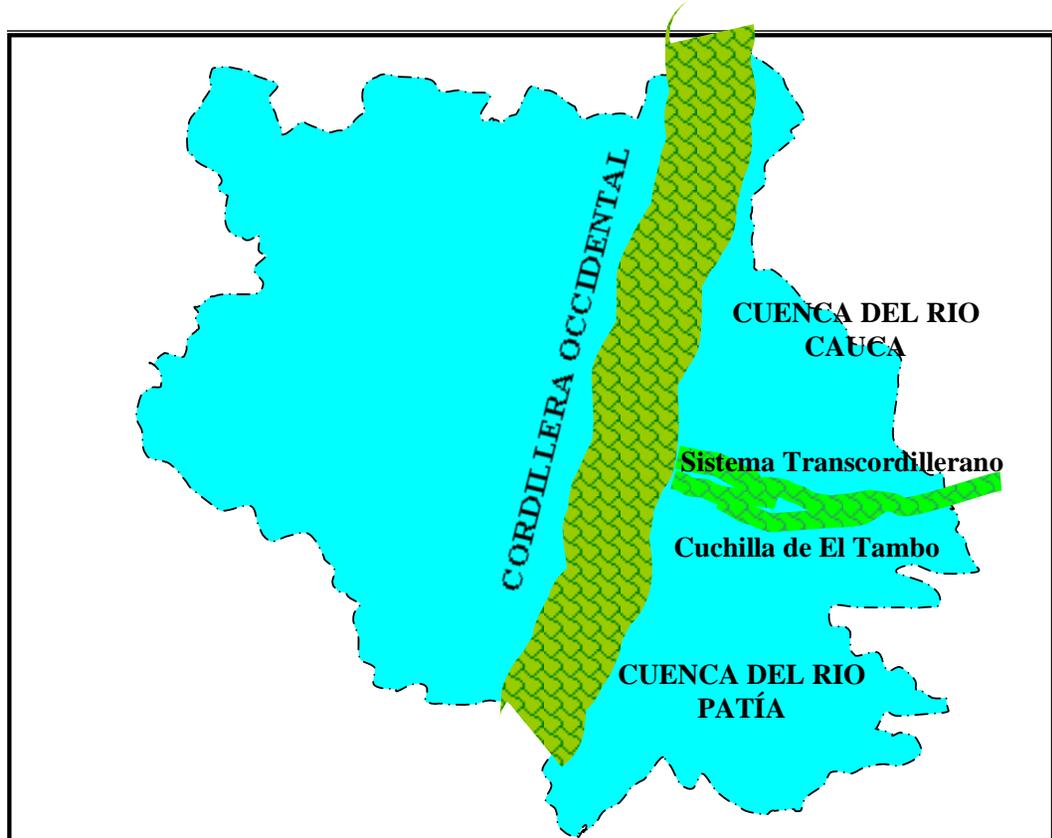


Fuente: Planeación municipal, El Tiempo, Semana. Elaborado por el Autor.

En la región centro-oriental del municipio existe un sistema cordillerano transversal que separa las cuencas de los ríos Cauca y Patía, en donde está situada la denominada “Cuchilla de El Tambo” (ver mapa N° 2), en donde se han realizado las batallas más importantes de la región, dado que dicho sitio es un paso entre sur y norte, y viceversa, y por tanto, es una zona de gran valor estratégico. Allí tuvo ocasión en la gran batalla de Guazábara durante los primeros años de conquista española en la que se enfrentó el ejército de la confederación indígena y las fuerzas de Sebastián de Belalcázar.¹⁸ Más adelante, durante la guerra de independencia se enfrentaron en ese sitio durante dos batallas famosas los ejércitos libertador y realista.

Mapa N° 2

Ubicación del Sistema Transcordillerano de El Tambo (Cuchilla de El Tambo)



Fuente: Planeación municipal de El Tambo. Elaborado por el Autor.

¹⁸ Llanos, Héctor. *Los cacicazgos de Popayán a la llegada de los Conquistadores*. Banco de la República, Bogotá, 1981. p. 32

La primera migración organizada hacia la zona de colonización se realizó en 1949 por iniciativa del parlamentario liberal Víctor Mosquera Chau¹⁹ quien trajo a la región un grupo de familias liberales antioqueñas perseguidas durante los inicios de la denominada violencia de los años 50 del siglo XX. Esa primera migración fue seguida de varios desplazamientos de población de Antioquia, Caldas, Norte del Valle y del Tolima, Quindío, y Risaralda, hacia la región de Huisitó y sus alrededores. Durante esos años se fundaron veredas como Costa Nueva, Playa Rica, Los Andes, y otra gran cantidad de pequeños caseríos que se convirtieron inicialmente en una zona productora de café que tuvo su apogeo durante la década de los años 50 y 60 del siglo pasado.

Debido a circunstancias relacionadas con la calidad del suelo y la falta de infraestructura de servicios y de transporte, la economía de esta nueva zona de colonización sufrió una gran crisis a finales de los años 60. Los campesinos intentaron reemplazar el café por productos como el lulo, maíz, cacao y otros, pero los costos de transporte impedían que dichos productos ofrecieran algún tipo de solución. La zona sufrió un golpe muy duro en la parte económica y se generaron las condiciones para el surgimiento de la economía ilegal.

Durante los primeros años de la década del 70, en Colombia había aparecido el negocio del cultivo y el tráfico de la marihuana. En la región se introduce este cultivo y se presenta lo que en la región todavía denominan la “bonanza marimbera”.²⁰ Posteriormente se introduce la mata de coca, debido a que el auge de cultivos de marihuana se viene a menos con el desarrollo de esa economía en otras latitudes del territorio colombiano. La economía ilegal del cultivo de coca y su procesamiento entra con toda la fuerza en la región atrayendo poblaciones de otros municipios del Cauca, Huila y Nariño. En 1980 la zona de Huisitó y sus alrededores se había convertido en un foco productor de base de coca, y es así como se entra en la etapa de la bonanza coquera.

Así se generan condiciones para la llegada y el fortalecimiento de grupos armados ilegales que desde finales de la década de los 70 permanecen en la zona de colonización de El Tambo.

¹⁹ Mosquera, María Lucía. Memorias de mi padre. Publicación del Partido Liberal publicada en la página Web de esta organización política.

²⁰ Entrevista con José “Chepe” Reyes, dirigente histórico campesino afrocolombiano de la región. (Nota del Autor).

3.1.2. La presencia de los grupos armados ilegales

El municipio de El Tambo ha sido territorio con presencia de actores armados ilegales desde finales de la década de los años 70, cuando las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC hacen presencia en el corregimiento de Huisitó con un grupo encabezado por el llamado “Capitán Tranquilo”²¹. A partir de esa fecha en la vertiente occidental de la cordillera occidental, corregimientos de Los Andes, La Paloma, Huisitó, San Juan de Mechengue, y todas las veredas de la región, los grupos guerrilleros FARC, EPL y ELN, asumen el control territorial, haciendo presencia permanente – el caso de las FARC -, y esporádica, en el caso de los otros grupos.

Además, durante estas tres décadas las FARC han hecho presencia en otras zonas del municipio de El Tambo, relativamente cercanas a la cabecera municipal, como son la zona de Quilcacé y Pueblo Nuevo, Pandiguando y El Crucero, Chapa y Chisquío, Uribe y Los Anayes, así como la importante región minera de Seguengue. De igual forma, esta organización guerrillera logró contar con presencia esporádica en Piagua, Zarzal, y otras veredas que están ubicadas a escasos kilómetros de la cabecera municipal de El Tambo.²²

Los grupos guerrilleros lograron tener durante la década de los años 80 y 90 del siglo pasado un control férreo sobre la población y una presión sobre las autoridades, ya que sin el visto bueno de ellos no se podía realizar ninguna actividad productiva, económica, política o comunitaria. Las FARC consiguieron durante esos años penetrar en las juntas de acción comunal, controlaban actividades comunitarias, festividades, mingas para arreglar carreteras, y operaban como un para-estado que la población aceptaba como algo natural, ya que ante la poca presencia del Estado colombiano, ellos imponían su ley frente a facinerosos y delincuentes comunes, e incluso a finales de la década del 70 sacaron de Huisitó a la fuerza policial oficial debido a las quejas de las comunidades frente al mal comportamiento de los agentes del orden.²³

²¹ El Liberal, 18 de febrero de 1978. p.4

²² Ídem.

²³ Informe Personería Municipal sobre influencia de los actores armados en la década de los años 90. Archivo Personería Municipal. 1996.

Esta situación trajo como consecuencia que la guerrilla – sobre todo las FARC -, tuviera tanto poder que empezaron a controlar incluso las actividades ilícitas relacionadas con los cultivos ilícitos y el procesamiento de la hoja de coca. Empezaron colocando impuestos al gramo procesado de base de coca (“gramaje” le llaman en la región), así como gravaron con tributos otras actividades productivas como la extracción de oro en los ríos que alimentan el río Micay. Además, en la región central del municipio, entre los años 1986 y 1990 lograron imponerle a Smurfit Cartón de Colombia una serie de condiciones para impedir que esta compañía comprara más fincas en la zona,²⁴ ya que según el entrevistado, los guerrilleros decían defender el medio ambiente y con esas acciones supuestamente impedían que esa multinacional ampliara las áreas de cultivos forestales de pino.

A pesar que las comunidades habían aceptado la presencia de la guerrilla en la región, desde 1985 se empezaron a presentar fuertes contradicciones con las comunidades, ya que los métodos impositivos que los grupos subversivos empezaron a desarrollar le agravaron la situación a los campesinos tanto de la zona de colonización como de algunas áreas de la región central del municipio de El Tambo como Uribe, Seguengue, Pueblo Nuevo Ciprés, Quilcacé, Pandiguando, La Paz, Chapa y el Crucero. Se inició una ola de violencia en la región que produjo numerosos asesinatos que a su vez causaron desplazamientos esporádicos no declarados.²⁵

De vez en cuando el ejército oficial hacía presencia en la región, especialmente en la zona de La Calera y La Paloma, pero casi nunca se atrevían a entrar a la zona de Huisitó y alrededores, donde las FARC tenían mayor presencia. Esas entradas esporádicas no conseguían ningún resultado por cuanto la población sabía que las fuerzas armadas salían de la zona muy rápidamente, y que ellos quedarían desprotegidos y sometidos a las represalias de la guerrilla en caso de que algún habitante colaborara con el ejército.

3.1.3. Los paramilitares entran en escena

²⁴ Entrevista con un dirigente campesino de la vereda Sabanetas, corregimiento de Uribe, zona donde Smurfit C.C. tiene gran presencia con cultivos forestales. (Nota del Autor).

²⁵ Informe Personería Municipal sobre influencia de los actores armados en la década de los años 90. Archivo Personería Municipal. 1996.

A partir del año 2000 llegan al municipio de El Tambo las Autodefensas Unidas Campesinas AUC, representados por el Frente Calima, asentándose desde un principio en la zona de San Joaquín, límites entre el municipio de Timbío y El Tambo. Esta situación cambió totalmente la dinámica de violencia en el municipio y en la región en general dado que surgió otro elemento de tensión y de confrontación con la población civil.

Las AUC empezaron a copar toda la región central del municipio, y además de mantener su cuartel general en San Joaquín, se ubicaron en la cabecera municipal cometiendo toda clase de atropellos, presionando a la población por dinero para financiar su lucha contra los grupos subversivos, y obligando por la fuerza a la comunidad a aceptarlos como si vivieran en su casa.²⁶

De acuerdo a las interpretaciones hechas por miembros de la comunidad campesina de El Tambo, las AUC no llegaron casualmente a esa región. En la zona vecina del municipio de Timbío existen cuatro grandes haciendas cafeteras con más de seis millones de árboles de café, que fueron montadas – según rumores de la población de la región²⁷ – con dineros del narcotráfico. Además, el municipio de Timbío venía siendo acosado por la guerrilla que había empezado a “vacunar” a finqueros, hacendados y comerciantes, además de realizar algunos secuestros que afectaban directamente a sectores económicamente importantes de dicho municipio.

Por otro lado, de acuerdo a versiones de prensa, diversos políticos del departamento del Cauca habían venido haciendo gestiones para que las AUC operaran en algunas regiones del Cauca²⁸, como se denunció a finales de 1999, sobre varias reuniones realizadas en Jamundí y Santander de Quilichao²⁹. Para ese momento, el norte del Cauca se había convertido en el principal escenario de confrontación entre el Frente Calima de las AUC y el VI Frente de las FARC, por el control territorial.

Frente a la presencia de las AUC en el municipio de El Tambo, el VIII Frente de las FARC reacciona violentamente contra lo que ellos consideraron como una prueba de que los

²⁶ Informe Personería Municipal sobre influencia de los actores armados en la década de los años 90. Archivo Personería Municipal. 2.002

²⁷ Entrevista con un dirigente campesino de la vereda de El Hato, municipio de Timbío. (Nota del Autor).

²⁸ El Liberal, noviembre 23 de 1999. “Defensores de Derechos Humanos denuncian complot paramilitar”. p.4

²⁹ Ídem.

habitantes de la cabecera municipal de El Tambo estaban colaborando con las AUC. Los subversivos creían que la población iba a reaccionar de alguna forma frente a las fuerzas de las AUC, pero la gente no estaba preparada para enfrentar una fuerza de esa naturaleza, y mucho menos cuando era visible que existía una completa connivencia y complicidad por parte de la policía y el ejército. Las fuerzas armadas oficiales sabían de la presencia paramilitar en la región pero sólo actuaron a pocos meses del inicio de las negociaciones con el gobierno en el año 2004, y eso porque los miembros de las AUC asesinaron en San Joaquín a un policía en mayo de ese mismo año.³⁰

La siguiente relación de tomas, hostigamientos y atracos a la Caja Agraria de El Tambo realizados por la guerrilla, nos da una idea de la arremetida que realizan las FARC contra la cabecera municipal de El Tambo a partir del año 2.000, aunque en la década de los 90 habían realizado también numerosas tomas y hostigamientos. Veamos:

Cuadro N° 5
Ataques Armados de grupos guerrilleros en la Cabecera Municipal de El Tambo

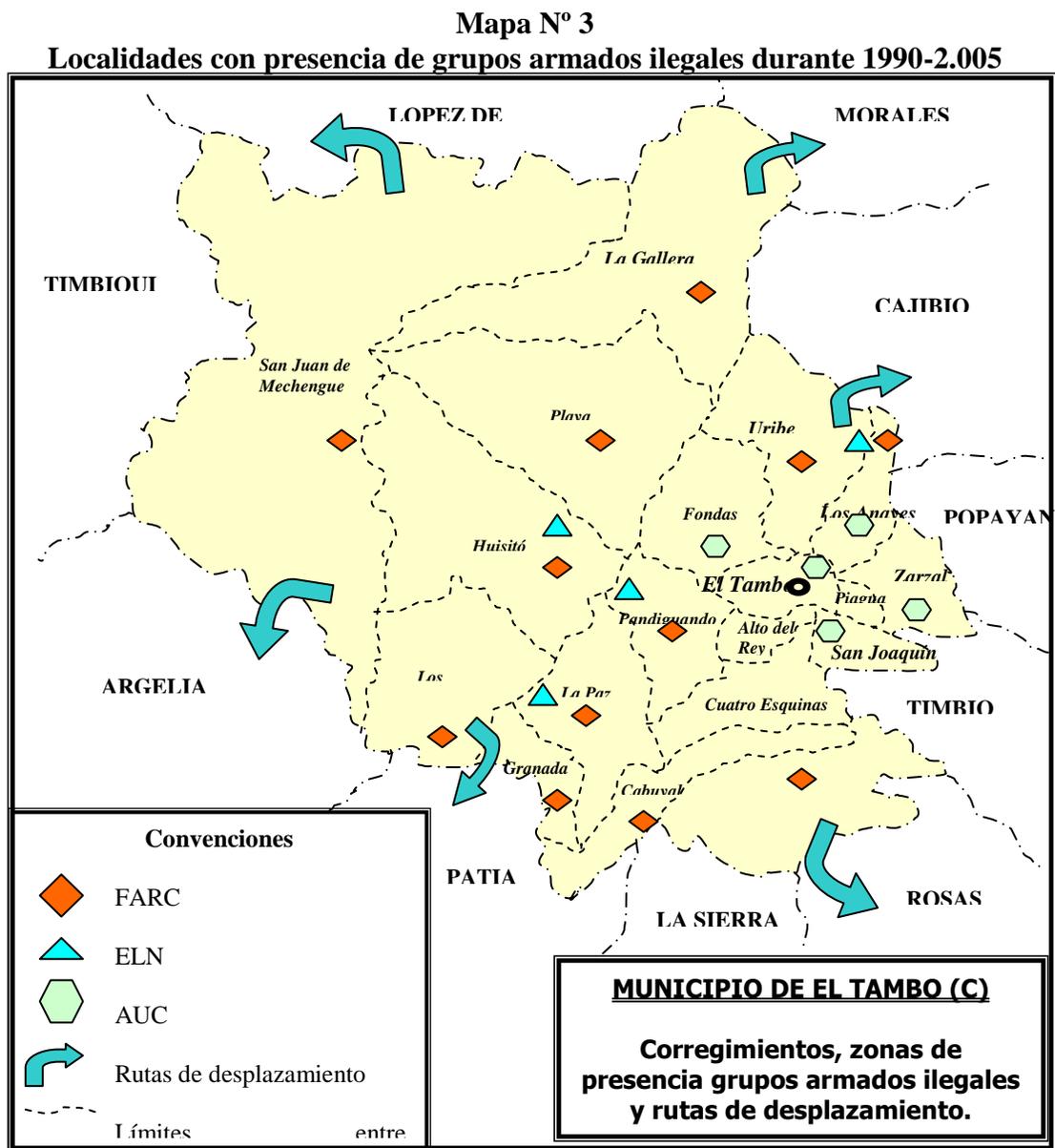
TIPO DE ACCION	FECHA	HORA
Toma guerrillera	Abril 20 de 1990	8:00 a.m.
Toma guerrillera	Septiembre 17 de 1996	10:05 p.m.
Toma guerrillera	Marzo 8 de 1998	8:30 a.m.
Toma guerrillera	Agosto 16 de 1998	11:50 p.m.
Toma guerrillera	Julio 16 de 1999	8:00 p.m.
Hostigamiento y hurto al banco	Enero 23 de 2001	10:00 a.m.
Toma guerrillera	Marzo 8 de 2001	7:50 a.m.
Hostigamiento	Mayo 19 de 2002	1:45 p.m.
Hostigamiento	Mayo 26 de 2002	12:45 M.
Hostigamiento	Agosto 04 de 2002	8:10 p.m.
Hostigamiento	Agosto 07 de 2002	7:00 p.m.
Hostigamiento con pipas de gas	Agosto 10 de 2002	11:00 p.m.
Hostigamiento	Marzo 12 de 2003	8:00 a.m.
Hostigamiento	Agosto 04 de 2003	8:40 p.m.
Hostigamiento	Mayo 16 de 2004	11:00 p.m.
Hostigamiento	Mayo 17 de 2004	6:30 p.m.
Hostigamiento	Julio 04 de 2004	6:00 p.m.
Combate entre ejército y guerrilla	Agosto 10 de 2004	5:00 p.m.
Hostigamiento al ejército en zona rural	Marzo 7 de 2005	3:30 p.m.
Hostigamiento al ejército en zona rural	Marzo 9 de 2005	6:45 p.m.
Combates con la policía contraguerrilla	Abril 24 de 2005	9:30 a.m.
Hostigamiento	Abril 25 de 2005	4:30 p.m.
Combates con la policía contraguerrilla	Mayo 2 de 2005	9:30 a.m.
Combates con el ejército	Mayo 6 de 2005	3:00 p.m.

Fuente: Personería Municipal de El Tambo. Relación certificada de ataques armados.

³⁰ El Liberal, agosto 21 de 2.004

Estas fueron las condiciones que se fueron acumulando para que a partir del año 2000 se incrementara el número de pobladores que se ven obligados a abandonar sus tierras y casas de habitación para buscar un futuro más seguro y tranquilo en otras regiones y ciudades del departamento del Cauca u otros departamentos vecinos.

Veamos ahora algunos mapas para ubicarnos frente al conflicto que provoca el desplazamiento forzado de población tambeña: El siguiente mapa nos presenta las principales localidades donde han tenido – y tienen - presencia los grupos armados ilegales y las rutas utilizadas para trasladarse a otras regiones.

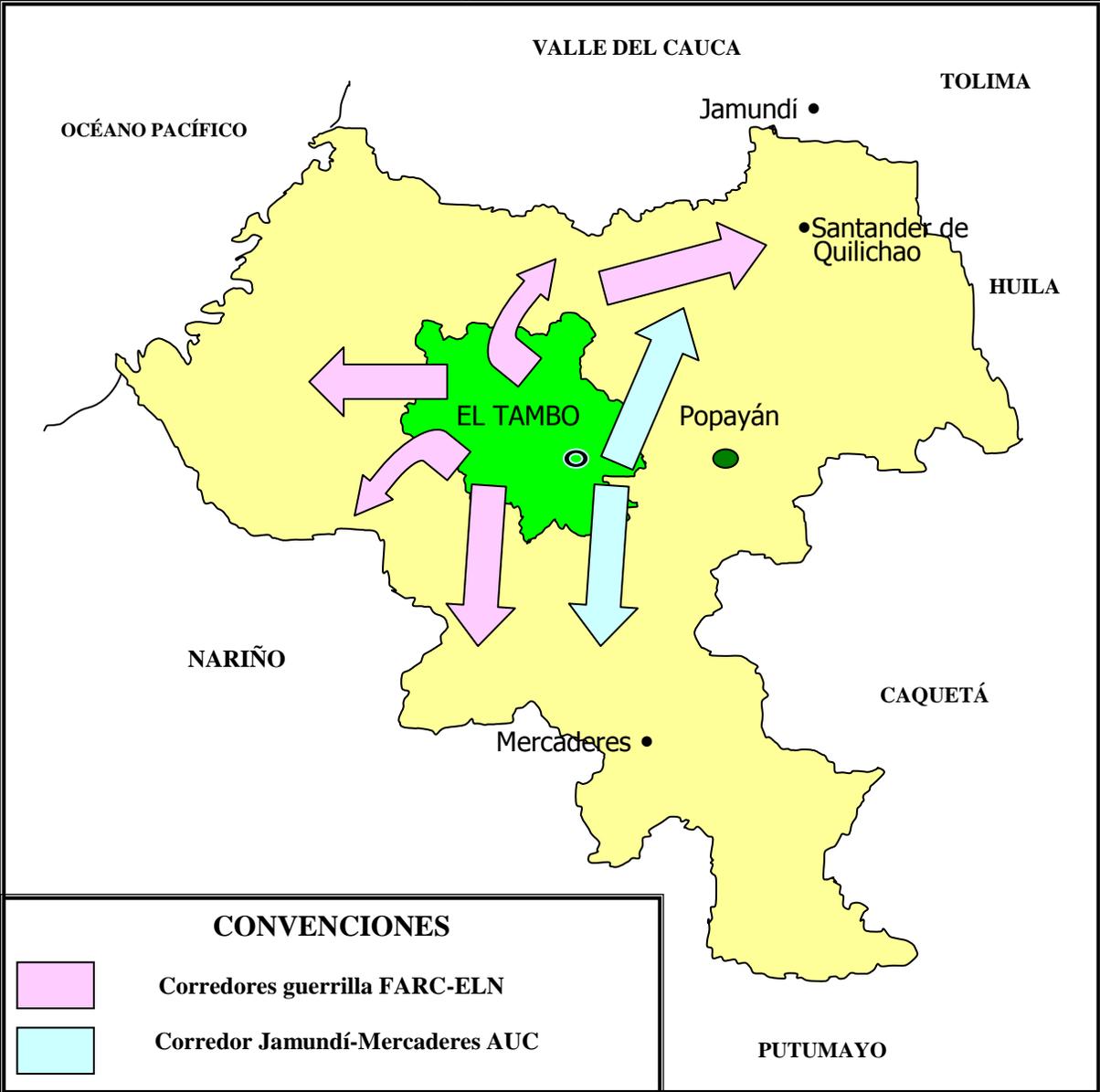


Fuente: Planeación municipal, El Tiempo, Semana. 2.005. Elaborado por el Autor.

El mapa N° 4 nos da una idea de los principales corredores de desplazamiento que utilizan los grupos armados ilegales diferenciando los que utiliza la guerrilla, que son diversos, de los que utilizó el frente Calima de la AUC durante su tiempo de estadía en el municipio de El Tambo (2.000-2004), que unía la región de Jamundí y Santander de Quilichao con el municipio de Mercaderes en el departamento del Cauca.

Mapa N° 4

Corredores de desplazamiento de grupos armados en el departamento del Cauca



Fuente: El Tiempo, Semana, 2005. Elaborado por el Autor

3.2. Particularidades del problema del desplazamiento forzado en El Tambo (Cauca)

3.2.1. Características particulares del municipio de El Tambo

El municipio de El Tambo está ubicado en el Suroccidente colombiano, en la zona centro-occidental del departamento del Cauca, con una extensión de 3.280 Km², limita con los municipios de López de Micay y Timbiquí en la zona pacífica, con Morales, Cajibío, Popayán, Timbío, La Sierra y Rosas en la zona central del departamento, y con Patía, y Argelia en la región sur. Tiene una población de 51.695 habitantes, habitado básicamente por comunidades campesinas (mestizas, afrodescendientes e indígenas), comerciantes, empleados del Estado y otras profesiones, posee una gran riqueza en biodiversidad, entre la cual está el “Parque o Reserva Nacional Natural de Munchique” , con 44.000 hectáreas de extensión, el cual hace parte del Chocó Biogeográfico, región colombiana con los más altos índices pluviométricos anuales, rica en biodiversidad, y debido a su particular situación geográfica, es una región estratégica tanto para facilitar el paso sur-norte y viceversa, como para acceder a los diez municipios con los que limita, convirtiéndose de esta forma en una zona utilizada por los grupos armados ilegales para contar con corredores para trasladar sus fuerzas de un sitio a otro, desplazándose con facilidad a la zona de colonización para conectarse con otros municipios por los cuales se llega muy rápidamente a Nariño, al Valle del Cauca, al Macizo Colombiano o al nororiente del Cauca.

Su ubicación geográfica y el pasado histórico han hecho de este municipio un receptor y expulsor de migraciones desde la época de la conquista española. Esta región del Cauca acumula una compleja historia de migraciones y conflictos étnicos y sociales que están en el centro de la problemática que se va a estudiar.

A la llegada de los españoles, según Héctor Llanos³¹, lo que hoy es el municipio de El Tambo estaba habitada por los pueblos indios llamados Pianguas o Piaguas, que habitaban la misma zona donde hoy está localizado el corregimiento de Piagua, pero su influencia en esos tiempos era mucho más amplia, ya que abarcaba lo que hoy son los corregimientos de Las Piedras, Zarzal y El Placer. Este cacicazgo hacía parte de la Confederación Indígena

³¹ Llanos, Héctor. *Los Cacicazgos de Popayán a la llegada de los españoles*. Archivo histórico del Cauca. Popayán. 1981.

que se enfrentó a la invasión y conquista española, recogió en su seno una gran cantidad de pueblos y tribus que tenían características similares: eran pueblos sedentarios, su agricultura estaba en pleno desarrollo, su organización social era de tipo comunitario y colectivo, y por ello defendieron con tanto ahínco su territorio y sus vidas.³²

La Gran Confederación Indígena en resistencia al poderío español se enfrentó al ejército de Sebastián de Belalcázar en los alrededores de la Cuchilla de El Tambo, en la Batalla de los Llanos de Guazábara (1.531), en la cual se enfrentan 45.000 indígenas a una alianza que los españoles también lograron conformar con pueblos y tribus rivales de los pubenenses, totoroés, coconucos, noviraos, y otros pueblos que habitaban alrededor de la gran capital “Yasquén”, como se autodenominaban los indígenas que tenían por capital lo que hoy es Popayán. Entre los pueblos que Belalcázar consigue aliar a su causa, estaban los chisquíos, los calibíos, los calcacés, bojoleos, esmitas y otras tribus que eran seminómadas, y que por las confrontaciones territoriales que tenían con los pubenenses y piaguas, asumieron la causa española como propia.³³

En esa batalla fueron derrotados los confederados indígenas, cayendo en plena batalla 4 de los jefes más renombrados de estos pueblos: Calambás, Yasquén, Pandiguando y Piendamú. Es la derrota más fuerte que sufrieron los indígenas, a partir de la cual los piaguas son sometidos, a pesar que estos pueblos hicieron todo lo posible por no dejarse esclavizar, al igual que más adelante los pueblos que van a ser llamados como guambianos y paeces, van a seguir dando una resistencia feroz y continua.

Es interesante que en esta breve reseña, se resalte un hecho que empezó a marcar la historia de migración hacia El Tambo y de esta localidad hacia otras partes, lo que va a influir en la situación que se estudia. Los españoles necesitaban dominar la región y a sus habitantes para poder explotar las riquísimas minas ubicadas en lo que se dio en llamar la Encomienda Real de Chisquío, que estaban localizadas en las faldas bajas del cerro de Munchique (montaña más alta de toda la Cordillera Occidental), y para explotar los lechos auríferos presentes en los numerosos ríos que atraviesan la región. Sin embargo, los indios chisquíos

³² Ídem

³³ Ídem

no se dejaron esclavizar ni dominar; y por ello, los españoles tuvieron que trasladar mano de obra quillacinga y de los pastos, que Fray Juan del Valle³⁴ había traído en un número de 2.000 familias desde la región sur de lo que hoy es el departamento de Nariño y que en su gran mayoría fueron ubicados en la región de la actual localidad de Paispamba, Chapa, Río Blanco, y alrededores de Popayán.

3.2.2. Las migraciones al municipio de El Tambo (Cauca)

En este sentido se puede afirmar que desde la misma época de la conquista, los españoles promovieron la primera gran migración de población “yanacona” para la explotación de las minas de Chisquío que fueron explotadas directamente por la Real Corona Española durante más de 100 años, antes de entregarla a encomenderos privados que continuaron con esa extracción minera. Además de esta primera inmigración podemos reseñar las siguientes migraciones hacia el municipio de El Tambo, que han hecho tan particular la naturaleza cosmopolita del campesino tambeño, pero que también se ha convertido en la causa de grandes conflictos sociales y económicos en la región, que por lo general han sido motivados o promovidos por agentes externos.³⁵ Veamos esa serie de inmigraciones:

- Llegada de esclavos negros a la zona de Las Botas, cercana a las minas de Chisquío, para reemplazar parte de la mano de obra indígena que había huido de la región. Dichas familias negras fueron traídas por Juana de Montenegro desde la localidad de Caloto.
- Apertura de la explotación de los ríos Quilcacé, Timbío, Esmita y otros, ricos en oro de la zona sur de El Tambo, denominada Encomienda de Esmita, que en el siglo XVI y XVII todavía pertenecía a la jurisdicción de Timbío. Allí los españoles movilizó mano de obra negra esclava directamente desde Cartagena, que fue ubicada en el asentamiento de Quilcacé y El Salado.
- Gran movilización de esclavos negros entre los siglos XVI y XVII, hacia la región occidental del municipio de El Tambo, para la explotación de oro en los principales ríos que hacen parte de la región pacífica del departamento del Cauca. Gran parte de esta

³⁴ Crónicas del Cauca. Documentos históricos sobre la conquista y la colonia. Tomo XXVIII. Archivo Histórico del Cauca. Popayán.

³⁵ Ídem

población migró durante los siguientes 300 años hacia las zonas que hoy conforman los municipios de López de Micay, Timbiquí y Guapi.³⁶

- Varias migraciones de población campesina de los departamentos de Antioquia, Eje Cafetero y Norte del Valle, promovida por dirigentes liberales como Víctor Mosquera Chauz,³⁷ que se llevaron a cabo entre 1949 y 1962, como forma de quitarle presión al conflicto armado que se inició después de la muerte de Jorge Eliécer Gaitán (1948). Esta población fue ubicada en los alrededores de la localidad de Huisitó, conformando importantes corregimientos como Costa Nueva y Playa Rica, que durante casi 15 años fueron grandes productores de café, maíz y tabaco.
- A partir del auge de la producción de cultivos de uso ilícito en la zona de colonización del municipio de El Tambo hasta la fecha, se produce la llegada de diversas migraciones de campesinos provenientes de varios departamentos vecinos, como ha sido la afluencia de población proveniente de gran cantidad de municipios de Nariño, Putumayo, Caquetá, Huila, Valle y de otras regiones del Cauca.³⁸
- Una de las migraciones hacia el municipio de El Tambo que tiene que ver directamente con nuestra investigación, ocurrió durante la década de los años 80 del siglo XX. Fue protagonizada por comunidades campesinas del municipio de Bolívar, que en número de más de 100 familias decidieron comprar fincas cafeteras en varias veredas del municipio de El Tambo, utilizando para ello dineros ahorrados por ellos durante la época de bonanza de la producción y comercialización de hoja de coca en su municipio de origen. Entre las veredas preferidas por las familias de origen en el municipio de Bolívar para ubicarse en la región, ya fuera comprando o arrendando diversas clases de fincas, estuvieron las veredas del corregimiento de Piagua, a las cuales llegaron en total un número de 50 familias provenientes de ese municipio.

3.2.3. Las migraciones de pobladores tambeños a otras regiones

³⁶ Ídem

³⁷ Mosquera, María Lucía. Memorias de mi padre. Publicación del Partido Liberal publicada en la página Web de esta organización política.

³⁸ Ídem

Paralelamente a la recepción de pobladores de otras regiones, en el municipio de El Tambo se ha presentado una continua salida de familias campesinas, aunque no son migraciones organizadas sino que tienen varias connotaciones, como:

- Población desplazada por el conflicto armado.
- Migraciones temporales realizadas por familias de campesinos que asistían (y algunos todavía asisten) a la gran cosecha cafetera que se lleva a cabo en los departamentos que conformaban el “eje cafetero” (Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Norte del Valle y del Tolima), en cuyas fincas y haciendas cafeteras trabajaban hasta 4 o 5 meses, ahorrando recursos para volver a invertir en sus fincas del municipio de El Tambo. Este proceso les ofreció la posibilidad de aprender muchos conocimientos técnicos durante el ejercicio de su trabajo, y fue un aporte importante en el proceso de convertir al municipio de El Tambo en la zona más productora de café del departamento del Cauca. También, influyó en forma determinante en la gran movilidad que tiene la población tambeña, lo que ha sido un elemento importante en la resistencia frente al impacto de diversas situaciones violentas relacionadas con el conflicto armado.³⁹
- Migraciones temporales de más de 1 o 2 años hacia regiones donde existen cultivos de uso ilícito como los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare y Nariño, que son realizadas en su gran mayoría por hombres jóvenes y maduros que van a esas regiones a “probar suerte”, empezando por jornalear arrancando hoja de coca (“raspachines”) hasta hacerse con pequeñas fincas que cuando deciden volver a El Tambo, las venden a nuevos emigrantes de otras regiones o de esta misma región.⁴⁰
- Población desplazada a la cabecera municipal, a Popayán o a Cali. Es sorprendente el tipo de movilidad de la población tambeña si se tiene en cuenta que hoy en día existe una de las colonias más grandes del Cauca en la ciudad de Cali. Ello explica el surgimiento desde hace más de 30 años de la única empresa de transporte surgida en un municipio del departamento de El Cauca, como es la Cooperativa de Transportadores

³⁹ Memorias encuentro cafetero. Agropemca, 1998.

⁴⁰ Ídem

Rápido Tambo, que desde sus primeras épocas tiene 3 busetas diarias para hacer viajes de ida y vuelta a la capital del Valle del Cauca.

Estas condiciones particulares han hecho que la población tambeña reaccione de una forma diferente ante el impacto del conflicto armado, y por ello mucha de la información sobre población desplazada expulsada del municipio de El Tambo quede subregistrada. Una gran cantidad de los habitantes urbanos y rurales del municipio de El Tambo han venido construyendo relaciones permanentes con otras regiones desde hace varios siglos, incluyendo ciudades como Cali y Popayán ⁴¹.

Ello le garantiza a los tambeños una capacidad especial para reaccionar frente a las presiones de los actores armados, que es esencialmente diferente a cómo reaccionan las comunidades de otras regiones del Cauca y Colombia. Esto se presenta por cuanto los tambeños tienen familiares y allegados en muchos sitios rurales y ciudades, y si ven necesario salir de su municipio lo hacen en grupos familiares y en forma subrepticia, calladamente, sin reportar su desplazamiento, debido al temor y a la prudencia con que manejan esas situaciones.

Es de anotar que muchas situaciones de desplazamiento forzado han sido causadas por el ejército oficial y la policía nacional, que en algunas ocasiones han sido los mayores factores de ese desplazamiento, ya que al encontrar una población atemorizada por la subversión que se niega a colaborar con el gobierno, se interpreta dicha actitud como de colaboración y complicidad con la guerrilla, y ello provoca numerosas confrontaciones y presiones sobre la población civil que termina por desplazarse para evitar mayores conflictos. ⁴²

A pesar de las facilidades que tiene la población para salir de su territorio, y muchas veces volver, sin que se observen graves traumatismos sociales, durante los años 2000 a 2005, se han incrementado las cifras de desplazamiento forzado, y empiezan a presentarse las declaraciones de la población para inscribirse en el registro único de población desplazada por la violencia, para poder acceder a algunos beneficios que el gobierno ofrece. El número

⁴¹ El Tambo es el único municipio del Cauca que cuenta con una empresa transportadora propia que tiene rutas permanentes a Cali y Popayán, así como a todas las regiones del departamento. (Nota del Autor).

⁴² Informe Personería Municipal sobre influencia de los actores armados en la década de los años 90. Archivo Personería Municipal. 2.002

de desplazados creció considerablemente entre esos años debido a la presencia fuerte y numerosa de las AUC (Frente Calima), y también por causa de los continuos operativos que durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se han desarrollado en la región para desalojar de la región a la guerrilla, específicamente el Frente 8° de las FARC.

3.3. Análisis del periodo estudiado 2.000 – 2.005

Para analizar el período comprendido entre los años 2000 y 2005, se hace necesario revisar las estadísticas de población desplazada por causas de violencia en el municipio de El Tambo. Las fuentes existentes en el municipio sobre esta materia son los registros de las declaraciones hechas por cabezas de familias desplazadas en la oficina de la Personería Municipal de El Tambo, los cuales a diciembre de 2005 tenían registradas a 2.021 familias, entre desplazamientos individuales y masivos. El siguiente cuadro resume esa información así:

Cuadro N° 6

Declaraciones recibidas en la Personería Municipal de El Tambo entre 2.000 y 2.005

Año	N° de declaraciones
2000	520
2001	587
2002	468
2003	348
2004	48
2005	50

Fuente: Personería Municipal de El Tambo

Sin embargo, esta información no está clasificada en cuanto a determinar cuantas familias y personas han sido expulsadas del municipio y cuantas han sido recibidas en El Tambo. Por ello no coincide con la información obtenida a nivel nacional en la Oficina de Acción Social que cuenta con el Registro Único de Población Desplazada. El cuadro N° 3 resume dicha información:

Cuadro N° 7

Hogares y personas desplazadas individualmente en el municipio de El Tambo entre 2.000 y 2.005

Año	Población expulsada		Población recibida	
	N° de hogares	N° de personas	N° de hogares	N° de personas
2000	44	207	6	44
2001	306	1619	30	158
2002	563	2520	13	51
2003	169	658	10	39
2004	145	557	24	87
2005	143	515	23	64
Total	1370	6076	106	443

Fuente: Oficina de Acción Social. Gerencia Sistemas de Información Población Desplazada. Registro Único de Población Desplazada

Cuadro N° 8

Hogares y personas desplazadas masivamente en el municipio de El Tambo entre 2.000 y 2.005

Año	Población expulsada		Población recibida	
	N° de hogares	N° de personas	N° de hogares	N° de personas
2000	0	0	0	0
2001	180	693	12	65
2002	27	139	1	8
2003	0	0	0	0
2004	0	0	0	0
2005	0	0	0	0
Total	207	832	13	73

Fuente: Oficina de Acción Social. Gerencia Sistemas de Información Población Desplazada. Registro Único de Población Desplazada

Cuadro N° 9

Resumen de Hogares y personas desplazadas individual y masivamente en el municipio de El Tambo entre 2.000 y 2.005

Año	Población expulsada		Población recibida	
	N° de hogares	N° de personas	N° de hogares	N° de personas
2000	44	207	6	44
2001	486	2.312	42	223
2002	590	2.659	14	59
2003	169	658	10	39
2004	145	557	24	87
2005	143	515	23	64
Total	1.577	6.908	119	516

Fuente: Oficina de Acción Social. Gerencia Sistemas de Información Población Desplazada. Registro Único de Población Desplazada

De acuerdo a lo investigado con personal del Hospital, y algunos funcionarios o colaboradores de Organizaciones No Gubernamentales ONGs., que tienen presencia en la región como Funcop, Corporación Yankala, y algunas organizaciones campesinas, que han estado muy pendientes de la problemática del desplazamiento forzado, pero que desgraciadamente no ha contado con las herramientas para registrar con detalle los hechos sucedidos durante estos seis (6) años, durante los cuales se incrementó el desplazamiento de hogares y personas, especialmente hacia fuera del municipio de El Tambo, las cifras registradas por la Personería Municipal y la información consignada en el Registro Único de Población Desplazada de la Oficina de Acción Social no coincide con la realidad.

Ello se debe en lo fundamental a las siguientes causas:

- Cuando se empezaron a presentar los desplazamientos masivos en el municipio de El Tambo (año 2000), las entidades públicas del nivel local y regional no estaban preparadas para recoger la información respectiva.
- La población no reportaba a ninguna autoridad el desplazamiento, principalmente por temor a represalias de los grupos armados ilegales, y porque no había ni tiempo ni

motivación para hacerlo, dado que en esos años el Estado no respondía efectivamente con ningún programa de apoyo a los desplazados.

- Durante la década de los años 90 la guerrilla había utilizado los desplazamientos masivos de población campesina como herramienta de presión al gobierno, y dicha práctica había logrado que las fuerzas armadas oficiales identificaran cualquier clase de desplazamiento masivo como apoyo de la población civil a las fuerzas subversivas. Por ello, la población no reportaba ante el gobierno su situación dado que tenían temor de ser identificados como colaboradores de la guerrilla.

Con base en los informes de funcionarios y de la población en general se puede afirmar que la población desplazada en los registros del gobierno se aproxima a un 70% de la población que efectivamente fue desplazada, aunque hay que anotar que en los dos (2) últimos años, después que las AUC se ausentaron de la región cerca de un 50% de la población desplazada ha retornado al municipio pero sin que ello haga parte de un programa oficial de retorno. Este cálculo lo realizó espontáneamente el personal del hospital, teniendo en cuenta el resultado provisional del número de población censada en el municipio de El Tambo en el año 2006 (DANE) que llegó a la cifra de 47.896 personas comparada con la población que venía vigente de anteriores censos y actualizaciones que era de 51.695, es evidente que la disminución de personas no corresponde a la proyección de población desplazada en estos seis años que podría haber llegado a 9.000 personas.

Sin embargo, analizando las cifras anteriores es evidente que en el municipio de El Tambo se ha presentado un grave problema de desplazamiento forzado de la población por efectos de la violencia. Que ante los hechos presentados no ha habido capacidad de respuesta de la sociedad misma, ya que aunque en la zona existen numerosas organizaciones campesinas, éstas no enfrentaron el problema y actuaron como si no estuviera pasando dicho fenómeno. La opinión generalizada consiste en decir que “ese tema es muy bravo”, que “si uno se mete a liderar algún proceso para enfrentar ese problema, va a quedar entre tres fuegos y

termina siendo también desplazado”, y en general “que frente al poder militar de la guerrilla, las AUC y el ejército, no hay nada que hacer”.⁴³

Además, las entidades estatales tampoco han podido actuar con coherencia, integralidad y oportunidad, como lo vamos a demostrar en la evaluación que más adelante se presenta de las políticas públicas frente al desplazamiento forzado, ya que las posibilidades de prevenir los hechos de violencia que causan el desplazamiento ni siquiera se toman en cuenta, ni han existido las suficientes acciones de organización de la población para enfrentar esta problemática.

Otra información interesante de analizar es la que relaciona al autor del desplazamiento y el número de desplazados. Veamos:

Cuadro N° 10
Autores del desplazamiento en el municipio de El Tambo entre 2000 y 2005

Autor Desplazamiento	Año en que se da la declaración						Total general
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Grupos de Justicia Privada		229	94	31	34	8	396
Grupos Guerrilleros	9	293	241	141	234	371	1.289
Fuerzas Militares		5	9	3		23	40
Otros		4	46	6	45	62	163
NS/NR	6	119	63	33	3	5	229
Sin información	192	1.662	2.206	444	241	46	4.791
Total	207	2.312	2.659	658	557	515	6.908

Fuente: Oficina de Acción Social. Gerencia Sistemas de Información Población Desplazada. Registro Único de Población Desplazada

Los grupos que aparecen en este cuadro como “justicia privada” son las AUC. Analizando la información consignada en este cuadro es importante anotar lo siguiente:

- Se nota con claridad la cifra de 4.791 declaraciones donde no se aporta información sobre el autor del desplazamiento en esos seis años de 2000 a 2005.

⁴³ Entrevista con dirigentes de AGROPEMCA (Asociación de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios del Cauca, cuyos nombres no se citan por petición de los mismos. (Nota del Autor).

- El número de desplazados por la guerrilla es de 1.289, que triplica a la cifra de los desplazados por las Autodefensas Campesinas Unidas.
- Sin embargo, con base en la información obtenida en la región, la población plantea que muchas veces es muy difícil precisar cual es directamente el autor del desplazamiento. Por ejemplo, en el caso de combates entre el ejército y la guerrilla, la población se desplaza debido al peligro que genera estar en medio del fuego, y a la hora de hacer la declaración queda mucho más fácil culpar a la guerrilla.
- Se observa claramente que los años de mayor desplazamiento forzado en el municipio de El Tambo fueron entre 2.001 y 2.002, años en que la presencia de las AUC incrementó y agudizó el conflicto armado en esa región. Entre esos dos años suman 4.971 personas desplazadas, lo que representa un 71,96 de la población desplazada durante los seis años estudiados.

4. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCION A LA POBLACIÓN DESPLAZADA DEL MUNICIPIO DE EL TAMBO – CAUCA

4.1. Análisis del sistema de información unificado de la población desplazada.

El sistema de información unificado de la población desplazada es una herramienta muy importante dentro del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la violencia. Este sistema es operado por la Gerencia de Sistemas de Información de Población Desplazada de la oficina de Acción Social.

El sistema está sustentado en la información que se recoge de todas las entidades a nivel local, regional y nacional que son autorizadas para recibir la declaración de inscripción del desplazado; actividad que empieza por lo general en las personerías municipales, tiene continuidad en las oficinas departamentales de Acción Social (antes Red de Solidaridad Social) y termina en la Gerencia de Sistemas de Información de Población Desplazada de la oficina nacional de Acción Social.

Durante el diligenciamiento de cada declaración del desplazado que es recibida por una entidad autorizada para tal fin, se debe llenar el formato único de declaración, donde se recoge la información básica de cada familia, necesaria para hacerle seguimiento a cada caso. En ese formato, que se encuentra anexo en la parte final del trabajo, se solicita la siguiente información:

1. Verificación del procedimiento, donde se pregunta si realizó una declaración anterior.
2. Tipo de desplazamiento, que puede ser individual, hogar o masivo.
3. Se le asigna un código
4. Lugar de la declaración

5. Entidad que atiende, que puede ser la procuraduría, personería, defensoría del pueblo o despacho judicial.
6. Fecha y hora de la declaración.
7. Nombres y apellidos.
8. Clase y número del documento de identidad.
9. Estado civil.
10. Sexo
11. Edad
12. Juramento de la declaración: Sí o no
13. Profesión u oficio
14. Lugar de nacimiento
15. Último grado de estudio
16. Nivel escolar
17. Municipio y departamento de arribo.
18. Entorno
19. Comunidad que puede ser barrio, corregimiento o vereda.
20. Dirección para correspondencia.
21. Teléfono del lugar de arribo.
22. Fecha de arribo – día, mes y año.
23. Lugar de los hechos del desplazamiento (Municipio y departamento)
24. Entorno
25. Comunidad, barrio, corregimiento o vereda.
26. Tiempo de residencia en el lugar del desplazamiento (años y meses).
27. Fecha exacta del desplazamiento.

28. Se pregunta si se ha declarado antes o en otro sitio ese desplazamiento.
29. Nombres y apellidos de todos los componentes del grupo familiar.
30. Número de documento y fecha de expedición de todos los componentes del grupo familiar.
31. Para cada familiar se responde ¿Se desplazó?
32. Relación familiar o de parentesco.
33. Estado civil de los componentes del grupo familiar.
34. Sexo
35. Edad
36. Discapacidad
37. Minoría étnica.
38. Gestante
39. Régimen de salud.
40. ¿Lee y escribe?
41. ¿Asistía a la escuela?
42. ¿Asiste a la Escuela?
43. Último grado
44. Nivel escolar.
45. Ocupación anterior.
46. Rama actividad anterior.
47. Ocupación actual.
48. Rama actividad actual.
49. Fecha de nacimiento
50. Descripción de bienes abandonados

51. Tipo de bien
52. Tipo de tenencia
53. Cantidad
54. Unidades de medida
55. Se pregunta si tiene créditos vigentes, con las siguientes posibilidades: Sí, no, no sabe o no responde.
56. Nombre de la entidad crediticia.
57. Valor actual de la deuda.
58. Circunstancias de tiempo, modo, lugar donde se presentaron los hechos que motivaron el desplazamiento. Se toma la declaración con todos los detalles.
59. Se pregunta: ¿Cuáles fueron las razones para escoger ese municipio como lugar de asentamiento?
60. El deseo del hogar es: Permanecer, retornar, reubicarse o Ns/NR.
61. Lugar donde desea residir (municipio y departamento).
62. Entorno
63. Hora de terminación de la declaración.
64. Se verifica si se juramentó la declaración: Sí o no.
65. ¿Leyó el declarante la declaración? Sí o no.
66. ¿Se anexaron los documentos adicionales, Sí o no.
67. ¿Hubo orientación para corregir o enmendar? Sí o no.
68. ¿Se incluyeron correcciones o enmendaduras? Sí o no.
69. Nombre y firma del declarante.
70. Nombre y firma del funcionario.

Con esta detallada declaración se inicia el proceso de registro y sistematización de la información, la cual es la base del sistema unificado de información de la población desplazada por la violencia. A partir de esta información el sistema coloca a disposición de las diversas entidades toda la información unificada a nivel nacional en la página Web ⁴⁴ de la oficina de acción social, en donde se manejan los siguientes rubros:

- General
- Acumulado
- Nivel Departamental
- Nivel Municipal
- Micro regiones
- Género - edad
- Género – edad simple
- Semestres
- Jefatura femenina
- Autor desplazamiento
- Salida - llegada
- Salida – llegada dinámicas
- Unidades Territoriales
- Unidades Territoriales - dinámicas
- Etnias
- Estado civil (viudez)
- Ocupación
- Nivel educativo

⁴⁴ www.accionsocial.gov.co

- Discapacidad
- Entorno desplazamiento
- Tenencia dinámicas

En términos formales se puede afirmar que el sistema de información unificado del sistema nacional de atención a la población desplazada por la violencia es bastante completo. Dicha entidad trata al máximo de mantener actualizada la información, facilitando de esa forma, una información amplia sobre la población desplazada.

Sin embargo, los problemas detectados en esta evaluación se pueden sintetizar así:

- El sistema no cuenta con todas las herramientas para verificar la validez de la información. Se basa en la presunción de verdad. Esta situación ha llevado a que muchas familias desplazadas por causas sociales (pobreza, falta de empleo, problemas familiares o de vecindad, etc.) se inscriban como desplazados aprovechando situaciones en las que no están involucradas, y estas situaciones hacen que los cupos de desplazados por la violencia sean copados por personas que no deberían llegar a este tipo de programas, reduciendo las posibilidades de acceso de las familias que sí lo requieren.
- La mayoría de la población objeto de desplazamiento forzado por efecto de la violencia no cuenta con información sobre el programa gubernamental de atención integral al desplazado, y por ello, mucha de la población desplazada no reporta la situación que les toca vivir.
- Existe mucha prevención entre la población a realizar la declaración, ya que no existe entre la población rural una cultura de relación con el Estado. Se ve al Estado o al gobierno como un ente que sólo está interesado en controlar a la población, lo que hace que ésta perciba la declaración más como una herramienta policiva que como una diligencia que le puede ofrecer un servicio.
- Últimamente la situación ha mejorado, dado que por el contrario, el hacerse pasar como desplazado por la violencia se ha convertido en una herramienta para acceder rápida y fácilmente al carné del SISBEN (Sistema de identificación de beneficiarios de servicios

del Estado), o para lograr algunas de las ayudas que ofrece el gobierno a través de los diversos programas para el desplazado.

4.2. Análisis de las políticas de prevención y protección.

El programa de prevención del desplazamiento forzado por la violencia está planteado en términos de que todas las entidades del Estado, a nivel local, regional y nacional, contribuyan en forma coordinada a evitar que el desplazamiento ocurra, y para ello se diseñan las siguientes medidas:

- Organizar grupos de trabajo interinstitucionales para anticiparse a los riesgos y causas que puedan generar desplazamiento.
- Promover la convivencia pacífica entre la población del municipio y la acción de la fuerza pública contra los factores de violencia.
- Realizar acciones contra la arbitrariedad y la discriminación que sirvan para mitigar los riesgos y atentados contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de las personas.
- Difundir el derecho internacional humanitario.
- Asesorar a las autoridades locales y regionales para que incluyan programas de prevención y atención a la población que se encuentre en riesgo de ser desplazada.

En el caso del municipio de El Tambo se organizó el primer comité de atención a la población desplazada en abril de 2005. En los años anteriores se había actuado alrededor de comités de emergencia y consejos de seguridad, para responder a situaciones de hecho, como lo señalan las Actas de dichas reuniones que aparecen en los archivos de la personería municipal de El Tambo.

En la revisión de todas las actas de las reuniones de comités de emergencia, consejos de seguridad y comité de atención a la población desplazada creado en el año 2005, sólo en el acta N° 2 de fecha 26 de abril de 2005, se menciona por parte de una funcionaria departamental que asistió a dicha reunión, sobre la posibilidad que se presente un desplazamiento masivo en el municipio de El Tambo, debido a los operativos militares que

se organizaron en ese mes contra el 8° frente de las FARC, que ha sido coordinado en varios municipios del occidente del Cauca, y que va a impactar zonas del municipio como El Crucero, Pandiguando, La Paz, Buenavista, La Paloma, Granda, La Calera, Huisitó, Playa Rica, Costa Nueva y Los Andes⁴⁵.

La única orientación que se plasma en dicha acta consiste en decir que “hay que revisar el plan de prevención, logística, manejo de información, atención, ver si se ha actualizado el plan, si hay coordinadores que viven aquí, deben permanecer aquí.”⁴⁶ De igual manera en el acta se menciona sobre la presencia de numerosos efectivos de los grupos subversivos, y se plasma la preocupación de los funcionarios presentes sobre la inminencia de un desplazamiento forzado por el conflicto armado.

Sin embargo, lo que se puede concluir respecto del programa de prevención del desplazamiento forzado en el municipio de El Tambo, de acuerdo a la información recogida en las Actas y a las conversaciones con otros funcionarios que trabajaron con la administración municipal en los años 2000, 2001 y 20002, es lo siguiente:

- Durante los seis (6) años estudiados ninguna entidad se ha planteado efectivamente prevenir posibles desplazamientos de población por efectos de la violencia.
- Dichos planes de prevención no se han podido plantear por cuanto las entidades públicas no tienen las herramientas efectivas para recoger la información, organizar a las comunidades para reaccionar rápidamente a los indicios que lleven a tener la certeza de que el desplazamiento va a ocurrir, y sobre todo, tener a disposición los recursos para apoyar a la población para tratar de evitar los hechos de violencia o por lo menos mitigar los efectos sobre la población civil.
- Uno de los mayores problemas consiste en que los grupos armados ilegales y la misma fuerza pública actúan en niveles de clandestinidad y confidencialidad, condiciones básicas para ser efectivos en sus operaciones de guerra irregular. La guerrilla y grupos paramilitares no respetan el DIH, violan continuamente los DD.HH. de la población

⁴⁵ Ver: Acta de reunión de Atención a la población desplazada del municipio de El Tambo, 26 de abril de 2.005. Archivo de la Personería Municipal sobre orden público. (Nota del Autor)

⁴⁶ Idem. Acta citada.

civil, y se mueven muy rápidamente para realizar sus acciones armadas. Igualmente, el ejército no confía en la población del lugar, la mayoría de las veces tampoco confía en las autoridades locales ya que parten del supuesto que para poder gobernar dichos funcionarios deben conversar con los grupos ilegales y tienen que llegar a acuerdos con ellos, y ello hace que el ejército realice sus operativos de manera sorpresiva, desconociendo a las autoridades propias del municipio. Este comportamiento propio de una guerra, en donde el manejo de la información es vital para la supervivencia de sus fuerzas, hace casi imposible que se puedan desarrollar efectivos planes de prevención del desplazamiento forzado.

- Por otro lado, en el municipio de El Tambo no se ha desarrollado una cultura de resistencia civil a la guerra. La población maneja un criterio pragmático en cuanto a aceptar las condiciones que les impongan los actores armados del conflicto, no existe una organización comunitaria fuerte que le permita a las comunidades actuar con autonomía e independencia frente a los actores armados, como ha pasado en municipios indígenas como Caldon y Jambaló, en donde las comunidades reaccionan rápidamente para forzar a los grupos armados ilegales a respetar los derechos de las comunidades nativas.⁴⁷
- De acuerdo a lo investigado, durante la permanencia de las fuerzas de autodefensa, ni las autoridades municipales, ni la policía, ni el ejército, actuaron de frente para presionar la salida de este grupo armado ilegal, sino que se mantuvo una posición de connivencia y complicidad con la presencia de dicho grupo. Sólo algunos funcionarios del hospital y la defensoría del pueblo actuaban frente a las AUC, sobre todo para evitar ajusticiamientos u otros atropellos, para mediar a favor de personas que eran acusadas de ser colaboradores de la guerrilla, para buscar que las acciones de los paramilitares no afectaran en forma dramática a la población civil del municipio. En realidad fueron acciones reactivas, que no apuntaban a prevenir sino a evitar mayores daños a los causados por las diversas y numerosas acciones que violentaron la tranquilidad de los habitantes del municipio propiciando numerosos desplazamientos individuales pero que

⁴⁷ El Liberal, 24 de octubre de 1998. p.4

en conjunto, como lo dicen las cifras, fueron verdaderos desplazamientos masivos de los pobladores de El Tambo.⁴⁸

4.3. Análisis de la atención humanitaria de emergencia

El programa de atención humanitaria de emergencia, planteado en la Sección 4 de la ley 387 de 1997, y desarrollado en el Título VI artículo 20 del decreto 2569 de 2.000, se entiende como “la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”.⁴⁹

La atención humanitaria de emergencia para desplazados forzados por la violencia se puede otorgar por un espacio de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más. El requisito para poder acceder a esta ayuda humanitaria es haberse inscrito en el registro único y necesitar efectivamente de esa ayuda.

El monto establecido por el decreto 2569/2000 es para cada grupo familiar se asignará “de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar”, y “de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”⁵⁰, y tendrá el siguiente monto:

- Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta un máximo mensual equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes s.m.m.l.v., por tres meses continuos.
- Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta un 50% de un (1) s.m.m.l.v.
- Para transporte otorgado por una sola vez hasta un 50% de un (1) s.m.m.l.v.

De acuerdo a la revisión de documentos relacionados con la financiación del programa de atención humanitaria de emergencia, que es el único programa que ha contado con cifras concretas tanto en la oficina de Acción Social (antes Red de Solidaridad Social) como en el

⁴⁸ Informe Personería Municipal sobre influencia de los actores armados en la década de los años 90. Archivo Personería Municipal. 2.002

⁴⁹ Decreto 2569 de 2000. Título VI, artículo 20.

⁵⁰ Idem. Decreto 2569 de 2000.

presupuesto municipal de El Tambo, podemos elaborar la siguiente relación de asignaciones presupuestales destinadas a financiar, en territorio de El Tambo, este programa:

Cuadro N° 11

Asignaciones presupuestales para programa de atención humanitaria de emergencia en el municipio de El Tambo durante los años 2000 a 2005

Año	Aporte de Accion Social (Red de Solidaridad Social) \$	Aporte del municipio (ejecuciones presupuestales) \$
2000	0	0
2001	0	0
2002	3.000.000	5.000.000
2003	6.000.000	10.000.000
2004	9.500.000	6.500.000
2005	6.000.000	15.610.000

Fuente: Oficina de Acción Social de Popayán y Tesorería Municipal de El Tambo.

De acuerdo a las Actas de reuniones del Comité de Atención a la población desplazada realizadas durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, se pudo determinar que durante esos años el monto aprobado por grupo familiar para atención humanitaria de emergencia fue tasado de la siguiente forma:

2002\$150.000
 2003\$200.000
 2.004\$250.000
 2.005\$300.000

De acuerdo a dicho monto, podemos elaborar el siguiente cuadro calculando el número de familias que se beneficiaron en cada año durante los tres (3) meses contemplados en el

programa, como un ejercicio para evaluar y calcular el porcentaje de población atendida durante esos años:

Cuadro N° 12

Evaluación de población desplazada por la violencia beneficiada con el programa de atención humanitaria de emergencia en el municipio de El Tambo (2.000 y 2.005)

Año	Población expulsada	Población recibida	Total hogares desplazados	Valor total asignado (miles de \$)	Valor de la ayuda humanitaria por hogar/ 3 meses (miles de \$)	Número de familias beneficiadas	Porcentaje de población beneficiada
	N° de hogares	N° de hogares					
2000	44	6	50	-	-	-	-
2001	486	42	528	-	-	-	-
2002	590	14	604	8.000	450	17,78	2,94
2003	169	10	179	16.000	600	26,67	14,90
2004	145	24	169	16.000	750	21,33	12,62
2005	143	23	166	21.610	900	24,01	14,46
Total	1.577	119	1.118	61.610	-	89,79	-

Fuente: Oficina de Acción Social y Tesorería de El Tambo (Cuadro elaborado por el Autor)

Como se puede observar en el cuadro N° 8, el porcentaje de hogares que han sido beneficiados con las ayudas que otorga el programa de atención humanitaria de emergencia ha sido realmente mínimo. Durante los años 2000 y 2001, donde se presentó el mayor número de desplazados las ayudas no llegaron. En los años 2002 a 2005, a pesar que el monto aprobado en el municipio de El Tambo es muy bajo con relación a lo que estipula la ley referente a lo que debía ser asignado,⁵¹ los porcentajes de hogares que fueron atendidos con este programa son relativamente nulos.

En las actas referenciadas se encuentran aportes para el programa de atención a desplazados realizados por otras entidades que consisten en lo siguiente:

Administración municipal..... Vehículos y gasolina para jornadas humanitarias

⁵¹ Ejemplo: la suma de \$150.000 en el año 2002 con relación a los 2 s.m.m.l.v. que representarían para ese año alrededor de 600.000, es exactamente el 25%.

Hospital Local.....	Personal médico, psicóloga, promotor de saneamiento y enfermeras profesionales y auxiliares.
Defensoría del pueblo.....	Personal de apoyo
Fiscalía.	Investigadores
Personería municipal.....	Funcionarios

Estos aportes que se incluyen en los informes que presenta el comité local de atención a la población desplazada por la violencia corresponden realmente a acciones que las diversas entidades deben realizar entre las acciones institucionales que cumplen normalmente estas entidades gubernamentales. En los presupuestos de las entidades mencionadas no aparecen rubros específicos para atención a población desplazada.

Por lo tanto, podemos concluir que el principal programa de atención a la población desplazada en el municipio de El Tambo, el único que cuenta con financiamiento local y nacional, no ha llegado a beneficiar en los últimos cuatro años a un porcentaje mínimo de población desplazada representado en el 2002 por 2,94%, en el 2003 por el 14,90%, en el 2004 por el 12,62% y en el 2005 por el 14,46% de la población desplazada. Esas son las cifras reales que aparecen consignadas en los presupuestos de la administración municipal y de la oficina de acción social.

4.4. Evaluación de los programas de retorno, reubicación y estabilización económica del desplazado.

De acuerdo a la información recogida en el estudio sólo se ha presentado un solo caso de retorno organizado y coordinado por los entes gubernamentales, específicamente liderado por la oficina de la Red de Solidaridad Social en el año 2005. Este caso agrupó a 8 familias de la zona de La Paloma que estaban ubicadas provisionalmente en albergues de Popayán, y fue un retorno relativamente rápido, dado que se coordinó con la junta de acción comunal de la localidad y se pudo conseguir que estas 8 familias, que fueron desplazadas con ocasión de los enfrentamientos entre el ejército y las FARC que tuvieron ocasión en el mes de marzo de 2005, retornaran con seguridad a sus viviendas después de estar 15 días desplazados en la ciudad de Popayán.

No existe información sobre programas de reubicación y estabilización económica realizados en el municipio de El Tambo, y se puede certificar que no existen partidas presupuestales (programadas, asignadas o ejecutadas) para tal fin.

A pesar de la anterior información, se debe anotar que las familias desplazadas en forma individual o a veces colectiva,⁵² han retornado en un gran número de situaciones como lo podemos referenciar en los casos de Pueblo Nuevo – Ciprés, Seguengue y la Cabecera Municipal de El Tambo.

En el caso de Pueblo Nuevo Ciprés, localidad ubicada en la zona sur, con presencia de las FARC desde hace más de tres décadas, se presentó en el mes de junio de 2003 un desplazamiento masivo de 26 familias, que se sintieron amenazadas por fuerzas ilegales no identificadas. Algunas personas afirman que llegaron amenazas de grupos paramilitares, otros dicen que fue la guerrilla. Este desplazamiento no cuenta con mayores referencias escritas en las entidades gubernamentales dado que la salida de la gente fue en horas de la noche, y no se ubicaron en un solo sitio, sino que al llegar a Popayán se dispersaron donde varios familiares, e incluso más de 10 familias se desplazaron hacia la ciudad de Cali.⁵³

Un mes después de los hechos, miembros de la Asociación de Comunidades Afrocolombianas del Sur de El Tambo, organización que cuenta con una mínima estructura organizativa en toda la zona sur de ese municipio, empezaron a contactar a las familias y a investigar la realidad de las amenazas. Hablaron con diversos grupos armados y pudieron constatar que diferencias internas en la comunidad habían logrado distorsionar otras informaciones que se presentaban por esos días en toda la región, y ello provocó el desplazamiento masivo. Sin que los organismos gubernamentales se enteraran de esta actividad las mismas comunidades se organizaron y de las 26 familias desplazadas retornaron a sus viviendas, fincas y parcelas 19 de ellas.

Esta misma situación, o muy parecida ocurrió en un desplazamiento de 18 familias de la localidad de Seguengue, que después de permanecer dos (2) meses en un asentamiento

⁵² Entrevistas con líderes campesinos de Pueblo Nuevo Ciprés y Seguengue. Se omiten los nombres a petición de los entrevistados por motivos de seguridad. (Nota del Autor).

⁵³ Ídem.

cercano a la ciudad de Popayán (vereda Julumito), se organizaron para retornar sin ningún problema a su región de origen.

Igualmente, durante los años 2000 al 2003 de la cabecera municipal se desplazó cerca del 60% de la población hacia las ciudades de Popayán y Cali, según cálculos realizados por los mismos habitantes del pueblo.⁵⁴ Estas personas no aguantaron la presión de la guerrilla que amenazaba a la población con tomas violentas del pueblo, como lo hicieron en numerosas ocasiones, en donde la cabecera municipal de El Tambo fue bombardeada con “pipas de gas cargadas con metralla”⁵⁵, ni tampoco soportaron los chantajes económicos y amenazas de las AUC que pretendían que todos los negocios, por pequeños que fueran, pagaran cuotas semanales y quincenales que muchas de las personas no estaban dispuestas a pagar.

De acuerdo a versiones de pobladores de El Tambo la única opción inicial para soportar estas dos clases de presiones fue la de refugiarse en actividades religiosas. Espontáneamente la comunidad tambeña recurrió a la imagen venerada del “Amo Jesús de El Tambo” para hacerle rogativas y todo tipo de celebraciones religiosas pidiéndole socorro y ayuda para salir de esa situación de tensión y desesperación. Sin embargo, gran parte de la población de la cabecera se desplazó hacia la ciudad de Popayán y Cali, donde tradicionalmente existe una fuerte presencia de población tambeña, incluso organizada en colonias.

De acuerdo a la información aportada espontáneamente por habitantes de esa localidad, la gente vivía en Popayán o Cali pero de vez en cuando retornaban para pasarle revista sus propiedades y para evaluar la situación de orden público. Poco a poco, después del año 2004, cuando las AUC empiezan a retirarse de la región las familias desplazadas en forma individual retornan a su pueblo y recomienzan sus actividades laborales y sociales.

4.5. Evaluación general de la implementación de estas políticas. (Descentralización, coordinación inter-institucional y participación comunitaria)

⁵⁴ Entrevista con funcionarios del municipio de El Tambo y personas de reconocida prestancia. (Nota del Autor)

⁵⁵ Informe de la personería municipal sobre la violencia en El Tambo. Año 1990-2005. Archivo de esa entidad.

4.5.1. Aspectos generales

De acuerdo a la normatividad vigente todas las entidades que integran el SNAIPD se integrarán a través de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada, que son el principal mecanismo para la coordinación y gestión interinstitucional en el ámbito local.

Estos comités serán organizados en forma permanente y deberán ser convocados cuando existan amenazas de desplazamiento o cuando este se produzca de manera masiva dentro del territorio municipal, “en los eventos anteriores la primera autoridad civil del lugar deberá convocar al comité Municipal, Distrital o Departamental de la zona en forma inmediata, en un lapso no superior a las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la concurrencia de los hechos que dan lugar a la convocatoria, comunicando tal decisión a la Red de Solidaridad, con el fin de adoptar las medidas a que hubiere lugar en materia de prevención, emergencia, asentamiento temporal, protección de la población vulnerada e inicio de tramites para la inclusión en el registro Único de Población Desplazada”⁵⁶.

En el municipio de El Tambo la organización del comité local de atención a la población desplazada por la violencia, de acuerdo a las actas consultadas se inició hacia el mes de mayo de 2002, y año tras año han sido convocadas para atender situaciones específicas de desplazamiento individual y masivo de familias de diversas regiones y zonas del municipio.

Las diversas actas del comité local de atención a la población desplazada por la violencia, reflejan la participación de las diversas entidades gubernamentales locales, regionales y nacionales, de las ONGs., de las organizaciones comunitarias. También dejan ver la forma como se han implementado las políticas públicas sobre este problema.

El siguiente balance de las reuniones nos puede dar una idea sobre la participación de las diversas instituciones comprometidas en adelantar acciones de apoyo y atención al problema del desplazamiento:

⁵⁶ Decreto 2569 de 12 diciembre de 2000, titulo VIII, articulo 30.

Cuadro N° 13**Participación de entes gubernamentales, ONGs, y comunidades organizadas en las reuniones del Comité de Atención a la población desplazada por la violencia en el municipio de El Tambo durante los años 2002 a 2005**

Nombre de la entidad u organización	Nivel territorial	Número de asistencias a reuniones del Comité			
		2002	2003	2004	2005
Red de Solidaridad o Acción Social	Nacional	1	2	1	1
Rep. Vicepresidencia República	Nacional			2	2
Defensoría del pueblo	Regional	3	2	2	2
Procuraduría provincial	Regional	0	0	0	1
I.C.B.F.	Regional	2	3	2	2
Comandante Ejército	Regional	0	0	1	1
Alcaldía municipal	Local	4	6	4	4
Comandante de Policía	Local	0	0	1	1
Personería municipal	Local	4	6	4	4
Hospital Local Santa María	Local	4	6	4	4
Parroquia de El Tambo	Local	2	4	3	4
Bomberos Voluntarios	Local	1	3	2	1
Sector Educativo (Monja S. Carlos)	Local	2	3	4	3
Casa de la Juventud	Local	3	5	4	3
Rep. Organización Desplazados	Local	0	0	0	0
Otras organizaciones comunitarias	Local	3	5	3	2

Fuente: Compilación de Actas. Archivo Personería municipal de El Tambo. Cuadro elaborado por el Autor.

Como se puede observar en la relación del cuadro N° 9, las entidades más cumplidas han sido la Alcaldía municipal, que ha estado representada por varios funcionarios, a veces el Alcalde, Secretario de Gobierno, Director de la UMATA u otros colaboradores de la administración municipal, así como la Personería Municipal quien ha sido la entidad que ha liderado este proceso de convocatoria de reuniones y organización del comité de atención a desplazados forzados por la violencia.

El nivel nacional se ha hecho presente en forma esporádica, pero no se puede negar, de acuerdo a las declaraciones del señor personero, que la antigua Red de Solidaridad Social y

la actuante Oficina de Acción Social, han estado pendientes de la problemática de los desplazados, mantienen una relativa comunicación con la oficina de la personería, y se muestran activos fundamentalmente alrededor de la información de las declaraciones de inscripción en el registro único, y presionan al alcalde para que anualmente destine un recurso para atender a la población desplazada. De igual manera, desde hace dos (2) años se viene vinculando a las actividades en torno a los desplazados del representante o delegado de la Vicepresidencia de la República en el departamento del Cauca contribuyendo con información y algunas orientaciones con los funcionarios locales.

También se debe destacar la participación de la Defensoría del Pueblo, que a pesar de no asistir a todas las reuniones durante los años 2000 a 2004, y sobre todo en los dos primeros años, desplazó a la región en numerosas ocasiones a funcionarios, incluyendo el defensor regional, para apoyar diversas gestiones y acciones humanitarias que se coordinaban con el Director del Hospital, quien siempre se ha destacado por actuar en este tipo de problemas.

La Procuraduría Provincial y Departamental ha estado muy alejada de este tipo de problemas, a pesar que entre sus funciones también aparece la tutela sobre los derechos humanos, y cuenta con personal capacitado para asesorar este tipo de actividades. Sin embargo, el temor a actuar en una región considerada “roja” o muy peligrosa, parece que es la principal causa de su ausencia.

En cuanto a los comandantes del ejército y la policía, en la única reunión que estuvieron en los años 2004 y 2005, fue en aquellas que tuvieron que ver con ciertas contradicciones en la información que se cursó entre la alcaldía y el comando departamental.

El representante del ICBF ha estado muy pendiente de las reuniones, al igual que el cura párroco y una monja que ha venido representando el sector educativo, aunque estas entidades no cuentan con las herramientas logísticas para poder actuar efectivamente. Sin embargo, su preocupación por el problema del desplazamiento forzado es legítima, ya que los niños son una parte de las víctimas más golpeadas por este problema, así como el sector educativo que ve cómo los escolares terminan por alejarse de sus actividades debido al desplazamiento.

Las otras entidades, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, han estado participando a nivel de opinión en las reuniones de los Comités locales de atención a la población desplazada, notándose la ausencia del delegado de las organizaciones de desplazados que en la práctica no existen en el municipio, dado que las familias que se ubican en la cabecera municipal cuando son expulsadas de la región, permanecen muy poco tiempo, y las familias que llegan expulsadas de otras regiones no se localizan en la cabecera municipal sino que buscan zonas rurales. De esa forma, la población desplazada se mantiene muy dispersa y no ha habido ni la intención ni el esfuerzo de organizarla.

4.5.2. La descentralización frente al desplazamiento forzado

El proceso de descentralización se pone a prueba en este tema. A pesar que teóricamente en Colombia se ha desarrollado un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, la verdad es que los municipios y departamentos tienen muy poco margen de maniobra para actuar frente a las políticas que son diseñadas desde el gobierno central, fundamentalmente porque no cuentan con las herramientas conceptuales, jurídicas, económicas y operativas locales para responder con autonomía e independencia, adaptándose a las condiciones y características de la región.

En primer lugar se analiza lo conceptual. Los administradores locales se han acostumbrado desde que se inició el proceso de descentralización que la iniciativa viene de lo “nacional”, que es mejor denominar “nivel central del Estado”, fundamentalmente por varios motivos:

- Las transferencias de la nación ocupan un 95% del monto del presupuesto municipal, las cuales en su mayor parte viene reglamentado con porcentajes fijos desde la legislación nacional.
- Los niveles de eficiencia se miden en cuanto a que las autoridades municipales actúen al pie de la letra frente a las disposiciones nacionales.
- Las contralorías nacional y departamental lo que buscan en sus auditorías, es básicamente, las violaciones a las normas sobre presupuesto, mas que fijarse y evaluar la forma de contratación y de ejecución de los recursos públicos. Hay síndrome de juicio

fiscal, y las autoridades municipales pierden cualquier tipo de iniciativa frente a las condiciones que les ha impuesto el modelo de descentralización.

- En el caso de la atención a la población desplazada, la única acción real que ha asumido la administración municipal, incluyendo el Consejo Municipal, es la de aprobar anualmente un rubro que no llega a ser ni el 0,1% del presupuesto para atender un fenómeno que ha afectado de una u otra manera a cerca del 20% de la población de El Tambo. Por ejemplo, en el año 2004, de acuerdo a la “Ejecución presupuestal del municipio de El Tambo”, se asignó por parte del municipio la suma de 6 millones de pesos, frente a un presupuesto de 8.000 millones de pesos, lo cual representa el 0,075% del total del presupuesto del municipio.⁵⁷
- Igual situación ocurre en todas las entidades municipales y departamentales. El director del hospital realiza acciones y contribuye en “especie” en la labor de atención a la población desplazada (préstamo de vehículos, gasolina, médicos, otros funcionarios), pero sobre la base de que está gastando del presupuesto normal de la entidad, sin que haya un rubro especial para poder actuar abierta y legalmente para actuar en ese terreno. Igual sucede con las demás entidades gubernamentales. El personero se queja de que apenas cuenta con presupuesto para funcionar, y que muchas veces para poder acompañar algunas acciones frente al tema del desplazamiento tiene que colocar recursos de su propio sueldo para poder cumplir con las comunidades.
- El único programa que medianamente funciona con niveles de descentralización es la recepción de la declaración del desplazado para el registro único, con las deficiencias de verificación de información. Ello sucede por cuanto es la personería municipal la encargada de recibir esas declaraciones y la oficina de acción social, en especial la Gerencia Sistemas de Información Población Desplazada, ha diseñado mecanismos y procedimientos muy precisos y claros para deprecionar la información, y cuentan con una infraestructura sistematizada que incluso está un poco subutilizada por las regiones y localidades, ya que por medio de la página web de Acción social podría ser más eficiente el flujo de información. Es decir, a nivel central está sistematizado el sistema de

⁵⁷ Ejecución presupuestal del municipio de El Tambo. Gastos de 2.004. Planeación municipal de El Tambo.

información mientras que a nivel local se sigue trabajando con metodologías no informáticas ni digitales.

4.5.3. La coordinación interinstitucional

Tanto la ley 387 de 1997 como el decreto 2569 de 2000 resaltan como uno de los objetivos de esa legislación la necesidad de la coordinación inter e intra institucional para darle una atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia. Además, se plantea no solo la coordinación al interior del Estado, sino que se propicia la coordinación con entidades no gubernamentales y las mismas organizaciones comunitarias en general, y de los desplazados en particular.

Sin embargo, en la práctica, como ya se ha afirmado analizando otros aspectos de la política pública frente al desplazamiento forzado por la violencia, la forma de actuar de los funcionarios es muy formal y burocrática.

Son varios los aspectos que se deben analizar en este tema. ¿Qué impide una efectiva, eficiente, flexible y oportuna coordinación interinstitucional? ¿Por qué siempre la queja es que cada entidad actúa como rueda suelta, y no se comparten verdaderamente espacios de trabajo conjunto?

Para poder responder a estos interrogantes se realizaron múltiples entrevistas a los funcionarios comprometidos en estas acciones, con base en las cuales podemos hacer el siguiente análisis:

- Existe una opinión generalizada entre los funcionarios de las diferentes entidades que el tema de atención a la población desplazada, además de ser complicado, riesgoso, y de difícil tratamiento por la escasez de recursos que se asignan para esos programas, también es un asunto que le deja muy poco a las mismas entidades en cuanto a acumulado de contactos con la comunidad, dada la volatilidad de dicha población, la presión constante por obtener ayudas inmediatas, la concepción asistencialista e inmediateista con que se actúa por parte de todo el mundo, y la concepción paternalista que comportan tanto las entidades como los beneficiarios de los programas. Un

funcionario lo decía en términos populares: “Lo del desplazamiento es todo un chicharrón”⁵⁸.

- A pesar que existe toda una legislación sobre el tema de desplazamiento forzado, tanto nacional como internacional, la tradición y la inercia se imponen en cada entidad. Todas las instituciones tienen sus propios lineamientos y políticas particulares para actuar frente a los temas y programas que desarrolla. En unas entidades se le da más importancia al resultado formal de la acción, otras están preocupadas por la información, algunas más tienen metodologías de tipo participativo, otras están copadas de trabajo y no pueden darle prioridad a estos temas, y en general cada una actúa por su lado. Los únicos momentos de coordinación son las reuniones programadas y algunas acciones puntuales para atender emergencias, pero en su dinámica permanente y normal, cada entidad mira hacia adentro, tiene sus propias metas, y pareciera que no encuentran un incentivo importante para realizar un trabajo realmente conjunto.
- Existe el consenso en torno a que falta mayor capacitación y reflexión sobre el tema de los desplazados. No se realizan esfuerzos realmente colectivos por repensar estrategias que aborden el problema del desplazamiento desde otras perspectivas. Pareciera que la dinámica que se impone y estimula, consiste en que si hay un desplazamiento masivo o individual en un municipio, las autoridades espontáneamente se dejan llevar hacia la ayuda para que dichas familias desplazadas huyan hacia ciudades y centros urbanos, y no existe una estrategia de retención de esa población, ya que “librarse” de ellos puede quitarle el problema a los funcionarios, que sienten que este tema se les sale de las manos básicamente por falta de recursos. Se deja que sea la comunidad la que imponga la dinámica y no se exploran alternativas con otros tipos de recursos que existen en las regiones y localidades.
- La capacitación que presta la oficina de Acción Social a funcionarios de las personerías, defensorías del pueblo, procuraduría, se especializa en aspectos legales, herramientas jurídicas, algunas experiencias vividas en sitios especiales donde las comunidades están

⁵⁸ Entrevista con funcionarios del nivel local de atención a desplazados. (Nota del Autor).

organizadas, que no es el caso general de la gran mayoría de municipios, y no se promueve la creatividad y la iniciativa local para afrontar esta clase de problemáticas.

4.5.4. Participación comunitaria

Como se afirma en este mismo análisis, las entidades del Estado en todos los niveles, local, departamental y nacional, no cuentan con funcionarios formados y capacitados para trabajar de lleno con las comunidades, saben recitar una serie de criterios sobre la necesidad de promover la participación comunitaria, sobre la importancia de que las comunidades se organicen y asuman su propio destino, pero en la mayoría de los casos, dicho discurso termina por justificar la incapacidad del Estado, y se termina por echarle la culpa a la población.

Además, en el tema de la atención a la población desplazada la posibilidad de promover la organización y participación comunitaria se hace más difícil, debido a las necesidades inmediatas que tienen que resolver los hogares desplazados, que no cuentan ni con lo más mínimo para sobrevivir.

Por otro lado, muchas de las personas desplazadas están en una situación psicológica muy difícil para poder relacionarse con los demás desplazados, se sienten inermes y desamparados, alejados de sus fincas y bienes, desvinculados de su entorno, y por lo general es una población con bajos niveles de autoestima que caen en la depresión, el desánimo y el pesimismo, lo cual no les permite ser muy productivos para un ejercicio de participación.

Por ello, cuando se presentan casos de desplazamientos masivos en comunidades previamente organizadas, aparecen una serie de fortalezas para enfrentar la situación de desplazamiento que es muy difícil recrear en condiciones de dispersión de los desplazados. Por lo general los intentos que se hacen de reorganizar la población desplazada encuentra grandes dificultades por las diferencias que se forman al interior de la misma población, la gente termina enfrentándose por las ayudas, los dirigentes que aparecen se centran en beneficiar a sus familiares y allegados, y las rivalidades y envidias se apoderan de las relaciones entre ellos.

En el caso de El Tambo ha habido ejemplos espontáneos de acciones comunitarias por parte de la población desplazada, como ya se mencionó en los casos de Pueblo Nuevo-Ciprés y Seguengue. Sin embargo, la participación comunitaria como parte de la aplicación de las políticas públicas no ha prosperado, y de acuerdo a los diversos informes y actas encontradas, ni siquiera se ha hecho un esfuerzo continuo y sistemático por generar procesos de organización y participación comunitaria.

5. BALANCE DE RESULTADOS Y PRODUCTOS

5.1. Evaluación general de la política pública sobre atención a la población desplazada por la violencia

Partimos de entender que toda política pública es una respuesta de parte del Estado a las demandas y necesidades planteadas por la sociedad o por comunidades específicas que habitan una zona determinada del territorio nacional, que en el caso particular que se estudia, está representada por la población desplazada en el municipio de El Tambo por efecto del conflicto armado que sufre el país desde hace más de 4 décadas. De tal forma, para que exista efectivamente una política pública debe presentarse una situación socialmente problemática que afecte política, económica, social y/o culturalmente a la sociedad y a un determinado sector de la población que se manifiesta frente al Estado mediante acciones de diverso tipo, para que los gobiernos de turno desarrollen una serie de acciones dirigidas a producir resultados concretos frente al problema sentido por la población.

De acuerdo al estudio de caso realizado en el municipio de El Tambo la evaluación general de la política pública que el Estado colombiano representado por las diversas instituciones que hacen presencia en el municipio de El Tambo, que se han comprometido con acciones concretas en torno a enfrentar la problemática del desplazamiento forzado, parte de entender que toda acción gubernamental cuenta con aspectos positivos y negativos, y por tanto, la evaluación va dirigida a ubicar las fortalezas y oportunidades que tiene el programa evaluado, así como determinar las deficiencias y amenazas que se perciben en el estudio realizado.

Una de las herramientas a utilizar para la evaluación de la política pública es la de los indicadores, los cuales son referentes concretos por medio de las cuales podemos obtener la información que se requiere para poder juzgar la dinámica, los procesos, los avances, los recursos utilizados y los resultados de dicha política pública. “Los indicadores son para el

plan y sus proyectos el tablero de luces, el cual indica permanentemente el estado de cada una de las variables que se quieren dinamizar, monitorear y evaluar.”⁵⁹

En la aplicación de la evaluación con base en indicadores se diferencian los que corresponden a la medición de resultados de aquellos que le hacen seguimiento a la gestión, entendiendo que son dos formas de evaluar una política pública y las acciones realizadas para atender las demandas de la población.

Los indicadores de resultado permiten medir el grado de eficacia en el cumplimiento de los objetivos planteados por la política que se evalúa. La información se obtiene por medio de los indicadores de productos que son los resultados que se compromete conseguir con base en los proyectos y actividades que se establecen en las etapas de planificación y diseño de las políticas planteadas.

5.1.1. Evaluación de los aspectos generales de la política de atención a la población desplazada por la violencia.

En términos generales partimos de reafirmar que en términos de legislación y normatividad jurídica el Estado colombiano cuenta con todas las herramientas de tipo normativo para atender con integralidad el problema del desplazamiento forzado. Las diversas leyes y decretos contemplan la totalidad de aspectos que este fenómeno impacta en el terreno de lo social, económico, político y cultural.

Sin embargo, lo que se ha podido percibir es que el Estado central plantea las políticas alrededor de las normas, creyendo que con el sólo hecho de legislar sobre el tema con ello basta para comprometer las diferentes instancias del Estado en el cumplimiento de esa política, y que la sociedad en su conjunto va a asumir sus responsabilidades frente al problema que se ataca.

En ese sentido hace falta una comprensión filosófica de lo que es la ley. Los funcionarios de las diversas entidades comprometidas comportan la posición legalista de asignarle a la norma la cualidad de resolver por sí misma los problemas que se pretenden atacar, y existe

⁵⁹ Quintero Uribe Víctor Manuel “Indicadores de Evaluación para planes, programas y proyectos culturales”
Pág. 2

una confusión conceptual en cuanto a entender que la política pública va mucho más allá del simple enunciado legal.

En ese sentido, una de las grandes deficiencias que se observa en la aplicación de la política de atención a la población desplazada es la falta de una metodología participativa en la planificación de los planes y programas que impulsa la Oficina de Acción Social, ente que centraliza los programas y planes que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia SNAIPD.

Solo en la medida en que los funcionarios de las entidades locales y las comunidades organizadas de una localidad se involucren en pensar – desde un principio – cómo aplicar una política general a unas condiciones particulares, se podrá efectivamente impulsar procesos de planificación que obligará a las entidades comprometidas a conocer más al detalle su región y el tipo de problemas que deben enfrentar.

En el caso de los planes y programas que impulsa la Oficina de Acción Social en el municipio de El Tambo, se pudo constatar que ni siquiera los funcionarios más cercanos a este proceso, como son los de la personería municipal, tienen un conocimiento preciso de las estrategias, acciones y resultados de los programas. No existe compenetración entre las acciones nacionales y locales. La única preocupación que se observa desde el nivel nacionales conseguir que la administración municipal asigne unos recursos al programa de atención a la población desplazada – que como se analiza en el capítulo anterior no llegan a representar ni el 0,1% del presupuesto municipal -, y no se nota por ningún lado la coordinación interinstitucional que debía partir de un conocimiento preciso de las causas del desplazamiento, de las principales zonas y poblaciones que tienen riesgo de ser desplazadas, de las necesidades de la población que ya está desplazada dentro del municipio, y mucho menos de la forma como podrían utilizarse los recursos para responder con mayor eficacia y eficiencia para enfrentar este tipo de problemática.

Al no existir un compromiso real con la aplicación de la política de atención a la población desplazada tampoco se aprecia un seguimiento continuo a las actividades realizadas dentro de los planes y programas diseñados desde el nivel nacional. La actitud frente a dicha política es puramente formal y burocrática. No existen equipos permanentes de carácter

interinstitucional que estén evaluando los resultados de las actividades realizadas, y que pudieran diseñar correctivos frente a deficiencias y errores detectados.

Esa dinámica refuerza otra característica que se presenta en la administración pública colombiana, y en especial, en la forma como se enfrentan este tipo de problemas como el del desplazamiento forzado. Ante la falta de integración entre los niveles territoriales y las instituciones públicas para diseñar la forma de aplicar las políticas, lo que conlleva poca integración para la acción pública administrativa, lo natural es que se terminen realizando actividades espontáneas sin ningún objetivo preciso y dirigidas a responder ante las emergencias y la satisfacción de las necesidades inmediatas.

Se termina de esta manera un prácticas asistencialistas que desgastan la administración pública y distorsionan los objetivos de una política. Es lo que se aprecia en la implementación de la política de atención a la población desplazada en el municipio de El Tambo. Mientras que por un lado la Oficina de Acción Social, que tiene su sede en Popayán, procura atender con los escasos recursos que maneja, las necesidades vitales de la población desplazada, las entidades del orden local se reúnen para realizar acciones puntuales frente a la aparición súbita e imprevista de fenómenos de desplazamiento de hogares y personas por efecto del conflicto armado.

En la revisión de la documentación existente sobre las acciones del comité local de atención a la población desplazada y sobre la implementación de los planes y programas contemplados en la política que se evalúa, no existe un solo referente que pueda tomarse para hacerle seguimiento a actividades dirigidas a entender la dinámica del desplazamiento y del conflicto armado en el municipio de El Tambo, y que se diseñen pensando de una forma realmente integral y de mediano plazo. Todas las acciones y actividades son respuestas puntuales a manifestaciones concretas de un fenómeno que no es comprendido por quienes tienen la obligación de ir más allá de la simple reacción al hecho que sucede y que afecta a la sociedad.

5.1.2. Evaluación de indicadores de gestión y de resultados

Tomando como base el balance de los programas realizado en el capítulo anterior, tomamos como indicador de gestión la organización, convocatoria y acciones realizadas por el comité local de atención a la población desplazada, y las actividades realizadas a partir de lo que se acuerda en las reuniones de ese organismo de coordinación.

Se aprecia la gestión realizada tanto por la oficina de Acción Social con sede en Popayán como la personería municipal de El Tambo, por comprometer los esfuerzos de la administración municipal en el cumplimiento de lo ordenado por la ley 387 de 1997 y el decreto reglamentario 2569 de 2000, en asignar recursos para el programa de atención a la población desplazada.

También se debe destacar el esfuerzo de los funcionarios de estas dos entidades y del hospital local de El Tambo para comprometer a las demás entidades del nivel local en acciones humanitarias de emergencia para atender familias y personas desplazadas ofreciéndoles soluciones inmediatas y provisionales como albergue, alimentación, atención en salud, aseo y otras necesidades vitales que la población en condición de desplazamiento requiere con urgencia.

Así mismo se resalta el trabajo realizado en torno al sistema de información que lidera la oficina de Acción Social por medio de su gerencia de información, y que está bien correspondido en el municipio por la personería municipal. El flujo de información podría ser mucho mejor en la medida en que el nivel local logre sistematizarse y vincularse por Internet al sistema de información nacional.

De igual forma, hay que insistir en la potencialidad demostrada por la misma población, que por condiciones particulares relacionadas con tradiciones y costumbres, ha podido responder de una forma espontánea al problema del desplazamiento forzado recurriendo a recursos familiares e individuales para resolver las inmensas necesidades creadas por un fenómeno como el vivido por el municipio de El Tambo durante los años comprendidos entre los años 2000 a 2004. En este sentido las entidades han sido incapaces de compenetrarse con la población para aprovechar esas potencialidades y poder actuar con mayor eficiencia apoyando a otros sectores de la población más vulnerables e imposibilitados de responder ante la eventualidad de una forma apropiada.

En cuanto a los resultados, como se aprecia en diversos apartes del capítulo anterior, especialmente en los cuadros N° 11, 12 Y 13, son bastante negativos. El número de familias desplazadas atendidas en el municipio es ínfimo, las acciones de prevención no han existido, el número de programas de retorno y de familias beneficiadas con dicho programa es casi nulo, y en general casi todos los programas se quedan en la formalidad de la ley, y no trascienden hacia enfrentar una realidad que está presente todos los días.

Otro indicador de la deficiencia de los resultados obtenidos por el programa de atención a la población desplazada es la inexistencia de organización comunitaria que aglutine a los desplazados y defienda sus derechos frente al Estado. A pesar que en el municipio de El Tambo ha existido una tradición de organización campesina, lo evidente es que no se ha promovido desde el Estado la participación de las comunidades afectadas por el desplazamiento, ya que no se han construido verdaderos organismos de coordinación interinstitucional que muestren efectividad en sus acciones y atraigan a representantes de las comunidades a dichos escenarios para impulsar acciones en su beneficio.

Tampoco se aprecia la acción del Estado en el terreno de la capacitación de los funcionarios en el conocimiento de la problemática del desplazamiento forzado, de la legislación nacional e internacional, y en el diseño de metodologías que le permitan a las entidades desarrollar con integralidad las acciones dirigidas a atender a la población desplazada y atacar en sus raíces sociales, económicas y políticas el fenómeno del desplazamiento forzado.

Otro aspecto a destacar en la evaluación que influye en forma determinante en la forma como se implementa la política de atención a la población desplazada en el ámbito local son las limitaciones que tienen los municipios frente a toda la legislación impuesta desde el gobierno central, que está ligada a la concepción de descentralización que se ha desarrollado en Colombia. Los municipios están maniatados frente a todos los reglamentos y procedimientos que se han aprobado para la distribución y manejo de las transferencias nacionales, lo cual se torna en una especie de inflexibilidad que coarta todo tipo de iniciativa y creatividad local.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos presentar como resultado de esta investigación y estudio de la aplicación de la política pública de atención a la población desplazada en el municipio de El Tambo, departamento del Cauca, se pueden sintetizar así:

- El Estado colombiano ha diseñado unas herramientas jurídico-legales que son la base sobre la que se levanta el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia SNAIPD y toda la política para enfrentar el grave problema de desplazamiento forzado que se vive en todo el territorio colombiano, que según datos oficiales ha afectado a más de 2 millones de personas.
- Con base en la legislación aprobada, el Estado y los dos últimos gobiernos nacionales han diseñado diversos programas dirigidos a atender la población desplazada, que en teoría enfrentan todos los aspectos de la vida y las necesidades de este sector social impactado por la violencia.
- También se percibe claramente que no existe un esfuerzo general por entender la dinámica del conflicto armado que vive el país, la región y el mismo municipio de El Tambo, ni se hace dentro de la planificación de los programas el esfuerzo por entender las dinámicas de ese conflicto que es directamente responsable de los desplazamientos forzados de la población civil.
- Es evidente también que no existe un trabajo concertado por trabajar en coordinación por parte de las diversas entidades del Estado, ni se han creado los mecanismos y procedimientos para desarrollar un verdadero trabajo entre los diferentes niveles de la administración pública.

- De igual forma, se puede afirmar en estas conclusiones que los recursos que se asignan por el gobierno central y los gobiernos locales, en especial en el caso de El Tambo, son mínimos frente al tamaño de las necesidades de la población desplazada y a las expectativas que genera entre la población la difusión de los programas gubernamentales.
- Por otro lado, se constató que la problemática del desplazamiento forzado, por el origen del fenómeno en el conflicto armado, genera mucha resistencia ente los funcionarios públicos, que vienen asumiendo por lo general una actitud complaciente frente a la posibilidad que la población afectada salga del municipio, para que supuestamente, otros municipios y entidades con mayores recursos, sea la que atienda las necesidades de estos grupos de población desplazada.
- Otra característica de la forma como se asume el cumplimiento de las actividades ordenadas por la ley, que son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios públicos, es la formalidad y el burocratismo, que llevan a prácticas puramente asistencialistas que van en contra de la integralidad con que debe enfrentarse el problema. Cada entidad responde en forma rutinaria, se cumple la función que corresponde, pero sin que haya una reflexión sobre las estrategias, los métodos, los objetivos a conseguir, las herramientas disponibles y las potencialidades con que cuenta la población y la sociedad misma.
- En general, en la implementación de la política pública evaluada se aprecia un espíritu paternalista frente a las necesidades de la población, y una absoluta incapacidad para buscar alternativas nacidas de la comunidad afectada y de la dinámica social, económica y administrativa local.
- Se podría concluir que existe una política muy amplia, con objetivos y metas bien intencionadas, con herramientas jurídicas y con algunos recursos estatales, pero que el Estado fracasa a la hora de concretar en acciones integrales la política diseñada.

- Además, al interior del Estado no se han diseñado los mecanismos y procedimientos para que las mismas entidades realicen en forma permanente balances y evaluaciones que les permitan avanzar cualitativamente en la implementación de los programas.
- Se concluye que el municipio de El Tambo es una región expulsora de población desplazada por el conflicto armado, y también es receptora de población desplazada en otras regiones del Cauca y de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDIA DE EL TAMBO (CAUCA). Oficina del Personero Municipal.

-----Ejecución presupuestal del municipio de El Tambo. Gastos de 2.004. Planeación municipal de El Tambo.

-----Acta de reunión de Atención a la población desplazada del municipio de El Tambo, 26 de abril de 2.005. Archivo de la Personería Municipal sobre orden público.

-----Informe de la personería municipal sobre la violencia en El Tambo. Año 1990-2005. Archivo de esa entidad.

ALONSO ESPINAL, Manuel Alberto y VÉLEZ RENDÓN, Juan Carlos. Guerra, soberanía y órdenes alternos. Estudios Políticos N° 13, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Julio-diciembre de 1998

AMNISTÍA INTERNACIONAL. En busca de un refugio. Colombia. ¿Qué debemos hacer para seguir viviendo? Los desplazados internos de Colombia desposeídos y exiliados en su propia tierra. Madrid, Octubre de 1997.

ARCHILA, Mauricio. Vida, pasión y...de los movimientos sociales en Colombia en Movimientos Sociales, Estado y Democracia en Colombia. Mauricio Archila y Mauricio Pardo, Editores. Bogotá, 2001. CES/Universidad Nacional/Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

BLOCH, Ernst, citado por Jürgen Habermas, en “El idealismo alemán y sus pensadores judíos” Eco, N° 218

CISNEROS E., José Manuel. Desplazados por el conflicto armado colombiano. El caso del municipio de Popayán, 1990-2001. U. del Cauca.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, Derecho Internacional Humanitario, Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949. Ginebra 1994.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia. Informe de avance sobre 1999. Evolución de las políticas públicas para la atención al fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia. Bogotá: marzo de 2000

GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria. Oficina del Delegado Vicepresidencia de la República.

INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN. Antioquia -fin de milenio- ¿Terminará la crisis del derecho humanitario? Medellín, 1999

LÓPEZ B., Clara Inés y PINEDA E., Ingrid Carolina. Evaluación de la política pública de atención a la población desplazada a través del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) en el departamento del Cauca, 1997 – 2003. U. del Cauca.

LUNA, Eduardo Umaña, FALS BORDA, Orlando y GUZMÁN C., Germán. “La Violencia en Colombia”, Universidad Nacional – Círculo de los Lectores, Bogotá, 1962.

LLANOS, Héctor. Los cacicazgos de Popayán a la llegada de los Conquistadores. Banco de la República, Bogotá, 1981. p. 32

NARANJO GIRALDO, Gloria. El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín. Agosto de 2.001. Publicado en el número extraordinario dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).

MANDATO CIUDADANO POR LA PAZ, Eclipse de la Guerra, Santa fe de Bogotá, septiembre de 1998.

MEDELLÍN LOZANO, Fernando. Consultor. Documento central del Diplomado en desplazamiento forzado. OIM – Defensoría del Pueblo. Colombia, 2.003.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos, ley 387, del 8 de julio 1997.

MOSQUERA, María Lucía. Memorias de mi padre. Publicación del Partido Liberal publicada en la página Web de esta organización política.

NUBIA BELLO, Marta y MOSQUERA, Claudia. Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas .In: CUBIDES, Fernando y DOMÍNGUEZ, Camilo (Eds). Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales. Observatorio Sociopolítico y Cultural, Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1999.

OFICINA NACIONAL DE ACCION SOCIAL. Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Presidencia de la República, Bogotá, 2.001

OACNUDH. Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. Primera Edición, Bogotá, diciembre de 2.001. (Informe de secretaría general de la ONU del 14 de febrero de 1992).

PAPACCHINI, Ángel. Los derechos Humanos un Desafío a la Violencia. Bogotá. Ediciones Altamir. 1997.

PARRA S., Pablo Andrés. Desplazamiento forzado por el conflicto armado en el departamento del Cauca. 1994-2000: un contexto del suroccidente colombiano. U. del Cauca.

PÉCAULT, Daniel. La pérdida de los derechos, del significado de la experiencia y de la inserción social. A propósito de los desplazados en Colombia. Estudios Políticos nº 14, Medellín: enero-junio. 1999

PROTOCOLO del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del artículo 3 de estos Convenios, CICR - Plaza & Janés Editores Colombia S. A., noviembre de 1998

PNUD. Programa de Tacones Unidas para el desarrollo. Informe sobre Colombia y Latinoamérica año 2005.

- REYES, Alejandro. Pacificar la Paz. Santa fe de Bogotá Cinep.1995
- ROTH, André Noel. Políticas Públicas. Ediciones Aurora. Bogotá 2002
- SALAZAR VARGAS, Carlos. Políticas Públicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1999.
- SÁNCHEZ, Gonzalo Los estudios sobre la violencia: Balance y perspectivas. Bogotá, CEREC, 1986.
- SILVA, Mateo. Evaluación de la política pública de prevención y atención a la población desplazada por la violencia. U. del Cauca, 2003.
- TORRES G., Astrid Yolanda. Análisis Crítico sobre el desplazamiento forzado en el periódico El Liberal. U. del Cauca, 2006.
- URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa. Coordinadora. Desplazamiento forzado interno en Colombia. Un estudio de caso: Antioquia y Medellín 1985-1998. Elaborado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia para la Conferencia Episcopal Colombiana. Medellín, Abril de 2000.
- Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?. En: Estudios Políticos No. 15, Medellín, diciembre 1999
- Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. Estudios Políticos N° 13. Medellín, 1998.
- Las Dinámicas Bélicas en la Colombia de Hoy. In: MONSALVE, Alfonso y DOMÍNGUEZ, Eduardo (Compiladores). Democracia y Paz. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- USECHE, Oscar. Coordinadas para trazar un mapa de la violencia urbana en Colombia. Editorial Nova & Vetera. N° 36 Agosto- septiembre 1999. Instituto de DDHH Guillermo Cano de la ESAP, Bogotá.
- VARGAS VELAZQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las Políticas Publicas. Almudena Editores. Bogotá 1999.

ZULETA, Estanislao. Colombia, Violencia, Democracia y Derechos Humanos. Cali. 1986
Informe analítico de la reunión internacional de expertos sobre desplazados forzosos
realizada en Viena el 14 de octubre de 1994.

NORMAS CONSULTADAS:

----- Carta de las Naciones Unidas sobre los DD.HH. Aprobada el 26 de junio de
1945 en Ginebra, Suiza.

----- Decreto 2569 de 12 diciembre de 2000.

----- Ley 387 de julio 18 de 1997. Diario Oficial. Año CXXXIII. N. 43091. 24-
06-97.

ENTREVISTAS REALIZADAS:

-----Entrevista con José “Chepe” Reyes, dirigente histórico campesino
afrocolombiano de la región.

----- Entrevista con un dirigente campesino de la vereda Sabanetas, corregimiento
de Uribe, zona donde Smurfit C.C. tiene gran presencia con cultivos forestales.

-----Entrevista con un dirigente campesino de la vereda de El Hato, municipio de
Timbío.

-----Entrevista con dirigentes de AGROPEMCA (Asociación de Pequeños y
Medianos Productores Agropecuarios del Cauca).

-----Entrevistas con líderes campesinos de Pueblo Nuevo Ciprés y Segungue.

-----Entrevista con funcionarios del municipio de El Tambo y personas de
reconocida prestancia.

ANEXOS

Modelo de entrevista base para comunidades

1. ¿Se ha presentado algún tipo de desplazamiento forzado por situaciones del conflicto armado en su zona de trabajo o de vivienda? ¿Qué fenómeno de violencia causó el desplazamiento? ¿Amenazas, combates, otros? Si puede, identifique al actor armado que causó el desplazamiento.
2. ¿Dicho desplazamiento forzado fue masivo o individual? ¿La comunidad se organizó para salir del lugar, o fue una salida espontánea? Se certificó la información que llevó al desplazamiento, o se reaccionó de inmediato? Había antecedentes de amenazas u otros hechos que llevaran a pensar en peligro o riesgo inminente? ¿Algún funcionario gubernamental acompañó la decisión tomada? ¿Alguna organización comunitaria o de otro carácter acompañó a la comunidad en este proceso? ¿La comunidad planificó el sitio de llegada? ¿Qué los llevó a escoger ese sitio?
3. ¿La comunidad avisó a alguna autoridad sobre el desplazamiento? ¿Se censó la población desplazada? ¿La comunidad realizó declaración ante la personería municipal o alguna entidad delegada para recibirla? ¿Esa declaración se realizó en que localidad o ciudad? La Red de Solidaridad o la Oficina de Acción Social intervinieron en ese proceso?
4. ¿La comunidad decidió mantenerse unida en el proceso de desplazamiento? ¿Si se dispersaron por familias o grupos de familias, en que momento y por qué motivo decidieron dispersarse?
5. ¿Qué entidades han acompañado a la comunidad en esta etapa de sus vidas? ¿Qué ayudas les prestaron durante la primera etapa de desplazamiento? ¿Qué otro tipo de colaboración han encontrado en etapas posteriores? ¿Sabe usted el nombre de algún

programa para desplazados en los que estén inscritos? ¿Qué clase de ayuda, colaboración, proyecto o recurso les hace llegar el Estado a través de ese programa?

6. ¿Qué opina de la respuesta del gobierno (Estado) frente a situaciones de desplazamiento forzado?
7. ¿Existe en su región o en el municipio algún tipo de organización de los desplazados? Si no la hay, ¿por qué cree que los desplazados son difíciles de organizar?
8. ¿Qué piensa que se podría hacer para evitar los desplazamientos o para que no fueran tan traumáticos?

Modelo de entrevista base para funcionarios

1. ¿En que institución u ONG trabaja o colabora? ¿Tiene esa entidad que ver con el problema del desplazamiento de población por efecto del conflicto armado? ¿Maneja esa entidad algún tipo de programa específico para desplazados?
2. ¿Antes de impulsar los programas que impulsa su entidad existe algún momento o trabajo dirigido a conocer las causas del desplazamiento? ¿Se han impulsado investigaciones con la comunidad para prevenir posibles desplazamientos?
3. ¿Qué clase de coordinación se realiza para atender la población desplazada? ¿Participa su entidad en el Comité Local de Atención a la población desplazada?
4. ¿Coordina su entidad acciones con organizaciones de la comunidad afectada u otro tipo de organizaciones comunitarias? ¿Qué clase de metodologías se utilizan para promover la participación de la comunidad? ¿Qué respuesta han obtenido de las comunidades en general y de la población desplazada?
5. ¿Cree Usted que existen políticas acertadas por parte del Estado para responder a este problema? ¿Qué clase de política de atención a la población desplazada conoce? ¿Cree que esa política se está aplicando bien en su municipio, o por parte de su entidad? ¿Todos los funcionarios de su entidad manejan el tema? ¿O se delega en un funcionario la responsabilidad sobre este tema?
6. ¿Piensa Usted que la administración municipal dedica los suficientes recursos para atender la población desplazada? ¿Qué acciones se podrían realizar para mejorar la aplicación de la política?
7. ¿Existe en su región o en el municipio algún tipo de organización de los desplazados? Si no la hay, ¿por qué cree que los desplazados son difíciles de organizar?
8. ¿Qué piensa que se podría hacer para evitar los desplazamientos o para que no fueran tan traumáticos?

Formato Único de Declaración – Pág. 2

MINISTERIO PÚBLICO
Y DESPACHOS JUDICIALES

FORMATO ÚNICO DE DECLARACIÓN

HOJA 2 DE 3

Congreso de la República

1	9	2	5	6	4														
---	---	---	---	---	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Los hechos que dieron lugar al desplazamiento con circunstancias de tiempo, modo y lugar fueron los siguientes:

— ORIGINAL 1 - B55 (M550310) ORIGINAL 2 - MINISTERIO PÚBLICO Y DESPACHOS JUDICIALES (M550310) —

