



**Documento para el Alto Comisionado para Refugiados, Señor Ruud Lubbers,  
para su visita a Colombia del 27 al 29 de noviembre de 2002**

Las organizaciones no gubernamentales que hacemos parte del grupo PARinAC<sup>1</sup>, queremos presentar al Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, un panorama general de la crisis de derechos humanos y desplazamiento forzado en el país, así como una serie de inquietudes y propuestas referidas a esta problemática.

En primer lugar, sería preciso reconocer el acumulado institucional de ACNUR en el trabajo humanitario relacionado con la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia, así como los avances referidos a la coordinación del Sistema de Naciones Unidas para cualificar el trabajo interagencial en el país.

Vale la pena destacar los lineamientos estratégicos del Plan de Acción Humanitario referidos a un enfoque de derechos y la voluntad de ofrecer una atención integral a la población desplazada, así como la referencia explícita a los Principios Rectores de los desplazamientos internos, como el marco de referencia unificador de las acciones de todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas<sup>2</sup>.

En este sentido, nos parece de la mayor pertinencia, frente a la agudización de la crisis de derechos humanos y humanitaria, la intensificación del conflicto armado interno y el incremento del número de personas desplazadas, cualificar, fortalecer y reafirmar la gestión desarrollada por ACNUR, el Grupo Temático de Desplazamiento (GTD) y en general la acción del Sistema de Naciones Unidas en Colombia.

Preocupaciones actuales sobre la situación de derechos humanos, derecho humanitario y desplazamiento forzado<sup>3</sup>:

La situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia ha sido caracterizada por un alto nivel de violencia sociopolítica, con más de 20 muertes y desapariciones forzadas diarias, 85% atribuidas a agentes estatales y grupos paramilitares y 15% a guerrillas. El desplazamiento forzado interno ha adquirido dimensiones alarmantes con más de 1.000 personas desplazadas diariamente, afectando especialmente a las mujeres. 60% de los desplazamientos forzados han sido atribuidos a agentes estatales y grupos paramilitares y 40% a las guerrillas. Esta violencia sociopolítica también incluye los secuestros, las ataques a poblaciones y obras de infraestructura por parte de las guerrillas.

---

<sup>1</sup> Organizaciones firmantes: Asociación Nacional de Ayuda Solidaria ANDAS, COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, Corporación Avre, Fundación Menonita para el Desarrollo MENCOLDES, y SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL COLOMBIA.

<sup>2</sup> Véase carta del Grupo PARinAC al Señor Francisco Galindo Vélez, Representante para Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados que contiene comentarios sobre el Plan de Acción Humanitario, Bogotá, 4 octubre de 2002.

<sup>3</sup> Véase carta firmada por 17 organizaciones de derechos humanos y organizaciones sociales, dirigida al Vicepresidente de la República Francisco Santos Calderón, Bogotá, 22 de octubre de 2002.

Es importante resaltar también el creciente deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales y la magnitud de la pobreza que afecta especialmente a las poblaciones más vulnerables, como las mujeres, los afrocolombianos y las personas desplazadas.

Preocupa sobremanera el alto nivel de impunidad, la cual se puede apreciar muy claramente en relación con el desplazamiento forzado de personas. A pesar de su tipificación como delito, incorporado en el artículo 284 del código penal vigente desde 2001, en la práctica solamente se conoce una investigación sobre este delito por parte de la Fiscalía.

La situación anterior, que viene desde años atrás, se ha agravado por las medidas adoptadas o propuestas del Gobierno del Presidente Uribe, tales como las medidas decretadas al amparo del estado de conmoción interior declarado el 11 de agosto de 2002<sup>4</sup>.

Dichas medidas generan un incremento de la militarización y de la paramilitarización a través de la creación de una red nacional de informantes y del anuncio de la modalidad de “soldados campesinos”<sup>5</sup>, provocando un mayor involucramiento de la población civil en el conflicto armado y una persecución principalmente de esta población. Asimismo, el Gobierno está desconociendo los principios de inmunidad y distinción de la población civil establecidos por el derecho humanitario, alegando que los principales soportes de la acción de los grupos criminales están constituidos por “la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil”<sup>6</sup>. Esta situación podría generar mayores riesgos de desplazamiento forzado y menores posibilidades de atención humanitaria por las restricciones que impone la conformación de las “zonas de rehabilitación y consolidación” al derecho a solicitar, prestar y recibir ayuda humanitaria<sup>7</sup>.

Propuestas como la restricción de la acción de tutela<sup>8</sup>, la reducción de competencias de la Corte Constitucional, la eliminación de las Personerías<sup>9</sup>, la afectación de la Defensoría y la fusión o

---

<sup>4</sup> Decreto número 1837 del 11 de agosto de 2002.

<sup>5</sup> Soldado a medio tiempo y durante la otra media jornada trabajando y viviendo como campesino.

<sup>6</sup> Considerante del Decreto número 2002 del 9 de septiembre de 2002, por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.

<sup>7</sup> Otro motivo de preocupación tiene que ver con el intento gubernamental de controlar la cooperación internacional: véase el Proyecto de ley número 246 de 2002 (Cámara), por el cual se crea el sistema nacional de cooperación internacional; Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, DNP : Dirección General – Proyectos Especiales, documento CONPES, *Creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional*, Borrador para discusión, Bogotá, D.C., 16 de septiembre de 2002.

<sup>8</sup> Proyecto de acto legislativo número 10 de 2002 (Senado) por el cual se reforma la Constitución política en materia de administración de justicia.

La acción de tutela se constituye frente al incumplimiento del deber de protección y atención del Estado por las vías regulares en el mecanismo excepcional más utilizado en el país por la población desplazada, con especial énfasis en la exigibilidad de sus derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>9</sup> Las personerías cumplen funciones no solamente en la recepción de la declaración que da inicio al proceso institucional de atención a la población desplazada, sino sobre todo en la función protectora y preventiva respecto de los derechos humanos y del derecho humanitario, desde el seguimiento y control de la gestión pública. La eliminación de las Personerías municipales en las ciudades de más de 100.000 habitantes está propuesta en el Proyecto de ley número 47 de 2002 (Senado), 57 de 2002 (Cámara), por el cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

reducción de otras entidades estatales tienen por consecuencia el desmantelamiento progresivo del Estado social de derecho. Algunos de estos cambios provocarían la desarticulación del marco institucional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), del cual hacen parte varias de las entidades cuya desaparición se propone<sup>10</sup>. El recorte presupuestal de los rubros específicos destinados a la atención al desplazamiento forzado implicaría mayores incumplimientos por parte del Estado.

A lo anterior se suma el desconocimiento, por parte del Estado, de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario y la falta de compromiso por parte de los grupos insurgentes con las normas humanitarias.

En cuanto al fenómeno del desplazamiento forzado, la política pública en los últimos años ha sido precaria, descoordinada, tardía e insuficiente en cuanto no habido una real voluntad política para atacar las causas profundas de los desplazamientos forzados y aplicar medidas eficientes de prevención y de protección, a pesar de haberse dado desarrollos normativos importantes. Si bien el Estado ha desarrollado acciones de atención humanitaria, estas han sido insuficientes y se han visto afectadas por reglamentaciones que limitan los beneficios consagrados en la ley 387 de 1997 y en los Principios Rectores<sup>11</sup>.

## **SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

Frente al panorama antes descrito, de manera muy respetuosa, nos permitimos presentar las siguientes sugerencias:

1. Cualificar el mandato de ACNUR en el país, como cabeza visible de la coordinación del Sistema de Naciones Unidas. Especialmente, en cuanto al seguimiento y fortalecimiento de la respuesta institucional a la problemática del desplazamiento forzado, desde una perspectiva de protección y realización de derechos.
2. Ampliar y fortalecer la presencia de ACNUR en el país y específicamente en las zonas de alto riesgo de desplazamiento forzado que son las zonas establecidas por el Gobierno como "Zonas de rehabilitación y consolidación", las zonas de frontera y también las zonas de alta recepción de población desplazada.
3. Requerir al Estado colombiano para que garantice las condiciones básicas para la acción humanitaria en Colombia de las distintas personas, entidades y organizaciones (nacionales e internacionales) que trabajan a favor del respecto de los derechos humanos, el derecho humanitario y la atención a las personas desplazadas internas.

---

<sup>10</sup> La eliminación de las personerías, y la fusión o reducción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y del Instituto Nacional de Vivienda Urbana (Inurbe).

<sup>11</sup> El Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000, por ejemplo, establece causales impropias para la cesación de la condición de desplazado y la exclusión del Registro Único de Población Desplazada, fija limitación temporal para presentar la declaración que le permite a la persona desplazada ser reconocida como tal por parte del Estado, y limita el presupuesto que se les da a todos los programas de atención del Estado.

4. Reiterar la recomendación presentada a la misión de la Red Interagencial de agosto de 2001, liderada por el Señor Kofi Asoan, respecto al papel político del Sistema de Naciones Unidas, referido a la interlocución con las autoridades colombianas y con el Cuerpo Diplomático, que debe estar caracterizado por el llamado al cumplimiento de la responsabilidad primaria del Estado en la defensa y protección de los derechos de las comunidades desplazadas, en proceso de retorno, o en riesgo de desplazamiento forzado y en un enfoque que no sea únicamente asistencial sino que garantice soluciones duraderas y actúe sobre las causas estructurales del conflicto como la impunidad que cobija a los responsables de los desplazamientos forzados.
5. Fortalecer el GTD y abrir este espacio interagencial a la participación de las organizaciones de desplazados, organizaciones de derechos humanos y organizaciones sociales con el objetivo de crear un diálogo real y presentar inquietudes y propuestas hacia el cumplimiento, por parte del Estado, de los Principios Rectores y demás recomendaciones internacionales<sup>12</sup>.
6. Reiterar la preocupación de la Red Interagencial sobre el riesgo de que una mayor participación del Sistema de Naciones Unidas puede hacer que el Gobierno renuncie a su responsabilidad primaria en cuanto al desplazamiento forzado, y la recomendación de asegurar la complementariedad de los esfuerzos<sup>13</sup>.
7. Resaltar, frente a los vacíos y lagunas relacionados con los mecanismos de protección de personas desplazadas internas y solicitantes de refugio en el área, la necesidad de impulsar y apoyar la propuesta de un mecanismo de protección regional a través de la realización de una conferencia que tenga como objetivo generar el mecanismo y la aplicación del mismo por parte de los Estados concernidos.

Bogotá, 25 de noviembre de 2002

---

<sup>12</sup> Véase sentencia de la Corte Constitucional, T - 327 del 26 de marzo de 2001, que reconoce que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos hacen parte del bloque de constitucionalidad del ordenamiento jurídico colombiano.

<sup>13</sup> Misión de la Red Interagencial sobre personas internamente desplazadas, del 16 al 21 de agosto de 2001.