

**SEGUIMIENTO A LA APLICACIÓN
DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES
SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA
2004 - 2005**

**Informe para el Representante del Secretario General
de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos
de las personas internamente desplazadas**

ISBN: 958-8000-11-4

Primera edición: Diciembre de 2005

© Servicio Jesuita a Refugiados Colombia

Documento elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia

Ilustración portada: Collage "Rupturas", cortesía de la autora

Fotografías: Comisión Colombiana de Juristas, Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno y Servicio Jesuita a Refugiados Colombia

Se permite la reproducción total o parcial citando a los autores

Diagramación e impresión:
EDITORIAL CÓDICE LTDA.
Carrera 15 No. 53-86
Tels.: 2494992 - 2494753
casaeditorial@etb.net.co
Bogotá, D.C.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
El desplazamiento forzado en Colombia, “un estado de cosas inconstitucional”. Resumen de los principales diagnósticos sobre la materia	6
CAPÍTULO I	
EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO	
1.1. El marco normativo de prevención y atención al desplazamiento forzado (2004-2005): reformas y medidas regresivas	9
1.2. Participación restringida de la población desplazada y de las ONG que las apoyan	12
CAPÍTULO II	
PREVENIR SIGNIFICA ATACAR LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	
2.1. Un Sistema de Alertas Tempranas dependiente de la política de “seguridad democrática”	14
2.2. Otros programas estatales de prevención del desplazamiento forzado	17
2.3. Recrudescimiento de los desplazamientos forzados por causa de las operaciones militares	18
2.4. Fortalecimiento de los grupos paramilitares, un factor generador de desplazamiento ...	19
2.4.1. Impunidad para los responsables de los desplazamientos forzados.....	19
2.4.2. Legalización y consolidación del poder paramilitar: factor de desplazamiento ..	20
2.4.3. Fortalecimiento de los nexos entre la Fuerza Pública y los grupos paramilitares	23
2.5. El interés sobre las tierras y los recursos naturales, antesala de los desplazamientos.....	25
CAPÍTULO III	
EL DEBER DE PROTEGER A LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y A LOS QUE TRABAJAN A SU FAVOR	
3.1. La protección militar por encima de los derechos y libertades de la población civil	29
3.2. Ataques contra las comunidades desplazadas en resistencia civil	31
3.3. Recrudescimiento de las judicializaciones y detenciones arbitrarias contra comunidades desplazadas y retornadas.....	32
3.4. La defensa de los derechos humanos considerada como actividad terrorista por el Gobierno	34

CAPÍTULO IV
LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE GARANTIZAR EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA 35

4.1. La inscripción en el Registro: el primer obstáculo para acceder a la protección estatal	36
4.2. Violación del derecho a una alimentación adecuada	38
4.3. Retroceso en la política de atención en salud a la población desplazada	41
4.4. El derecho a la educación de la niñez desplazada no está garantizado	43
4.5. Del destierro a la exclusión urbana: desplazados y destechados.....	45
4.6. El derecho al autosostenimiento: un agujero en la política pública	47

CAPÍTULO V
VOLUNTARIEDAD, SEGURIDAD, DIGNIDAD Y SOSTENIBILIDAD
DE LOS RETORNOS 49

CAPÍTULO VI
REPARACIÓN INTEGRAL Y RESTITUCIÓN DEL PATRIMONIO ABANDONADO
POR LAS PERSONAS DESPLAZADAS 52

6.1. Legalización del despojo de las tierras a la población desplazada	54
6.2. Reconciliación forzada con los responsables de los desplazamientos forzados	55

CONCLUSIONES 57

RECOMENDACIONES

En relación a la prevención y protección de las violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas	58
En relación a la existencia o continuación de violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas	58
En relación a la prevención de la repetición de violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas	59
En relación a la reparación a las personas desplazadas por la violación de sus derechos	59
En relación a la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas	60

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo presentar al Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, Sr. Walter Kälin, un seguimiento a la aplicación de algunas de las recomendaciones formuladas por el Sistema de las Naciones Unidas para prevenir el desplazamiento forzado y promover la plena vigencia de los derechos humanos de las personas desplazadas en Colombia.

En 1994, la primera visita a Colombia del entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, estimuló el interés de la comunidad internacional sobre el desplazamiento forzado en este país. Cinco años más tarde, el representante visitó nuevamente Colombia y formuló una serie de recomendaciones puntuales y acertadas sobre la prevención y la atención al desplazamiento forzado, enmarcadas en la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas adoptados en 1998¹. Posteriormente, otros procedimientos especiales de las Naciones Unidas² y órganos de la Organización de los Estados Americanos³ presentaron también recomendaciones al Gobierno colombiano para que este cumpla con sus obligaciones internacionales de prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos humanos de las víctimas.

Las recomendaciones internacionales constituyen una herramienta valiosa para la aplicación, en un contexto concreto, de las obligaciones estatales derivadas de los tratados internacionales. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha insistido en la importancia que revisten las recomendaciones de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas en los siguientes términos: “los gobiernos a los que se dirigen los llamamientos urgentes deberían comprender la gravedad de la preocupación a que obedecen y responder lo más rápidamente posible”⁴. Por lo tanto, es evidente que no se puede limitar el alcance de las recomendaciones a meras sugerencias, en tanto participan del mandato del Sistema de Naciones Unidas de velar por la plena vigencia de los derechos humanos.

Sin embargo, el Gobierno colombiano no ha aplicado las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario. En materia de desplazamiento forzado, por ejemplo, la mayoría de las recomendaciones internacionales fueron ignoradas por el Gobierno; más aún en cuanto a la prevención del desplazamiento forzado y a la protección de las víctimas, el Gobierno ha ido en contravía de las mismas.

Si por un lado es deber de los Gobiernos observar y aplicar las recomendaciones, es responsabilidad también de las entidades internacionales que las emiten pedir cuentas sobre su aplicación, o no, en la práctica. En este proceso, es oportuno que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las perso-

¹ Naciones Unidas, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión*, 56º período de sesiones, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000.

² Se entiende por procedimientos especiales los relatores, los representantes especiales, los grupos de trabajo y los expertos independientes nombrados por decisión de la Comisión de Derechos Humanos.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos Humanos en Colombia. 3er Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, 1999; ver también las resoluciones anuales sobre personas internamente desplazadas de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

⁴ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo entre período de sesiones de composición abierta, sobre el fomento de la eficacia de los mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos*, 56 período de sesiones, E/CN.4/2000/112, 16 de febrero de 2000, párr. 25 y 28.

nas desplazadas aporten información a las entidades internacionales y se apropien de las recomendaciones para exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. El Marco para la Acción del Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América realizado en febrero de 2004, por iniciativa del entonces Representante Francis M. Deng, recordó el papel clave de los actores internacionales y regionales en monitorear la implementación de las recomendaciones y se sugirió crear un mecanismo para proveer al Representante información al respecto⁵.

Por todo lo anterior, consideramos necesario aportar al Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas desplazadas y a las demás entidades del Sistema de las Naciones Unidas nuestro análisis sobre la aplicación de las recomendaciones internacionales en materia de desplazamiento forzado por parte del Gobierno colombiano. Para tal efecto, se seleccionaron algunas recomendaciones que consideramos las más específicas y pertinentes en el contexto actual. En concreto, se hará seguimiento, en este documento, a recomendaciones del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas⁶, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR⁷, de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en las Américas⁸, de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, y de la División Interagencial sobre desplazamiento interno⁹. Debido a la amplitud del tema abordado, el informe no pretende hacer una evaluación exhaustiva y se circunscribe a un período temporal limitado a los últimos dos años (2004 y 2005).

A continuación se presenta un resumen de los diagnósticos existentes sobre el desplazamiento forzado y un análisis inicial sobre la evolución del marco normativo e institucional durante los últimos dos años. Posteriormente, los seis capítulos se refieren a las diferentes fases de atención al desplazamiento forzado y a los derechos de las víctimas: la prevención del desplazamiento forzado, la protección de las personas desplazadas, los derechos económicos sociales y culturales (asistencia humanitaria, salud, educación, vivienda, autosostenimiento y estabilización económica), reubicación y retorno, reparación integral y derecho a la restitución del patrimonio. Al final, se presentan conclusiones y recomendaciones al Representante del Secretario General.

El desplazamiento forzado en Colombia, “un estado de cosas inconstitucional”. Resumen de los principales diagnósticos sobre la materia

El Representante Francis M. Deng reconoció en 1999 que, a pesar de no disponer del número exacto de personas desplazadas en Colombia, los diagnósticos existentes sobre el fenómeno eran suficientes para que el Estado conozca la envergadura y la gravedad de las violaciones de derechos humanos que generan y pueda atenderlo integralmente¹⁰.

Durante los últimos dos años, entidades nacionales e internacionales, estatales y no gubernamentales, han presentado numerosos diagnósticos sobre el desplazamiento forzado en Colombia. Se puede destacar, entre otros documentos, el análisis de la Corte Constitucional contenido en la sentencia T-025 de

⁵ Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América, adoptado durante el “Seminario Regional sobre desplazamiento interno en América” realizado en ciudad de México del 18 al 20 de febrero de 2004, y patrocinado por el Gobierno de México, la oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas, y el Proyecto de la Institución Brookings-Universidad Johns Hopkins SAIS sobre Desplazamiento Interno, recomendación 16.

⁶ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1; y Naciones Unidas, Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, presentado de conformidad con la resolución 2004/55 de la Comisión de Derechos Humanos, 61 período de sesiones, E/CN.4/2005/84, 31 de diciembre de 2004.

⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002 - agosto 2004*, Bogotá, diciembre de 2004.

⁸ Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en Américas 2004, citado *supra* en nota 5.

⁹ División Interagencial sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, *Informe de la misión a Colombia realizada del 16 al 27 de enero de 2005*, Ginebra, 2005, mimeo.

¹⁰ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 108.

2004¹¹, el informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República¹², los informes conjuntos de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación en el marco del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025, el Balance de la política pública del ACNUR¹³, el informe de visita de altos funcionarios de OCHA¹⁴, y los numerosos informes de ONG nacionales e internacionales.

Todos estos informes coinciden en calificar el desplazamiento forzado en Colombia como una grave crisis de derechos humanos y humanitaria que afecta aproximadamente a 3 millones de personas. El Defensor del Pueblo destacó que el desplazamiento forzado se agudizó en los últimos años y “se ha convertido en uno de los factores que evidencia de mejor forma la grave crisis humanitaria que se afronta en el país”¹⁵. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “el total de personas desplazadas siguió creciendo, aun cuando persistió la tendencia de disminución de nuevos desplazamientos forzados, la cual se estaría revirtiendo en el segundo semestre de 2004”¹⁶. Dicha afirmación se confirmó el año siguiente: según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado CODHES, desde el principio de 2005, 252.801 personas han sido forzosamente desplazadas, lo cual representa un incremento del 23% con relación al mismo período del año anterior. Además, esta ONG informó que entre el 7 de agosto de 2002, día de posesión del actual Gobierno, hasta el 30 de septiembre de 2005, fueron forzosamente desplazadas 950.000 personas, mientras que durante el mismo período del Gobierno anterior se registraron 1.107.287 personas desplazadas¹⁷.

Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, el “desplazamiento suele ser una estrategia deliberada, no una consecuencia del conflicto”¹⁸. En efecto, el desplazamiento forzado suele ser utilizado como método para usurpar las tierras de la población rural: según la División Interagencial sobre Desplazamiento Interno, “la adquisición ilegal de tierras por medio de amenazas y actos de violencia constituye una causa frecuente de desplazamiento forzado y amplias extensiones de tierra han llegado de manera ilegal a manos de narcotraficantes y grupos paramilitares”¹⁹.

Las causas directas de los desplazamientos forzados continúan siendo las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario: según las estimaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja, basadas en el testimonio de las personas desplazadas que asisten, “las amenazas y las ejecuciones sumarias continuaron siendo importantes factores de desplazamiento forzado”²⁰. La Defensoría del Pueblo señala además como factores de desplazamiento forzado los siguientes: el aislamiento de vastas regiones, particularmente rurales; las mayores limitaciones a la acción humanitaria; la presión en zonas de frontera; y “las amenazas cada vez más frecuentes a líderes de organizaciones de población desplazada, con lo que se quebrantan los incipientes procesos organizativos”²¹.

Todas las partes del conflicto han desatendido el llamado hecho por el Representante Francis M. Deng de respetar el derecho humanitario y evitar que los enfrentamientos armados causen desplazamiento forzado. Las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito originan desplazamientos forzados de personas, pero estas no son reconocidas como tales por parte de las autoridades.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹² Defensoría del Pueblo, *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República*, Bogotá, 2005.

¹³ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7.

¹⁴ División Interagencial de las Naciones Unidas 2005, citado *supra* en nota 9.

¹⁵ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 100, párr. 4.1.1.

¹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe anual sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia*, 61 período de sesiones, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr. 121.

¹⁷ “Codhes: peor trimestre de desplazamiento en 3 años”, diario *El Tiempo*, 28 de octubre de 2005, www.eltiempo.com

¹⁸ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Colombia. Informe actividades 2004*, Bogotá, mayo de 2005, publicado en www.cicr.org

¹⁹ División Interagencial de las Naciones Unidas 2005, citado *supra* en nota 9, pág. 3.

²⁰ Según estas estimaciones, los factores generadores de desplazamiento son: amenazas de muerte (40%), presión para colaborar (13%), enfrentamientos (13%), ejecuciones (10%), campos minados (5%), amenazas de reclutamiento forzado (4%), restricciones (3%), masacres (3%), desapariciones (2%), otros (6%) y no sabe, o no responde (1%), en CICR 2005, citado *supra* en nota 18.

²¹ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 100, párr. 4.1.1.

Durante los últimos dos años, se ha presentado un aumento importante de los desplazamientos forzados bajo las modalidades intraurbana e interveredal²². Otras comunidades en proceso de retorno o en riesgo de desplazamiento forzado, principalmente de población campesina, afrodescendiente o indígena, fortalecen sus procesos de resistencia civil por la vida y el territorio, a través de la reivindicación de sus derechos y de la aplicación de los principios humanitarios de inmunidad de la población civil y de distinción entre combatientes y no combatientes.

Las poblaciones más afectadas por el desplazamiento forzado en Colombia son las niñas y los niños entre 5 y 14 años, que representan aproximadamente el 44% de la población desplazada²³. En términos relativos, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes han sido en mayor proporción víctimas del desplazamiento forzado que el resto de la población: los pueblos indígenas representan aproximadamente el 6% de la población desplazada, cuando sólo son el 2% del total de la población colombiana, y las comunidades afrodescendientes representan el 18% de la población desplazada cuando equivalen al 11% del total de la población²⁴. Las mujeres adultas representan aproximadamente el 49% de la población desplazada²⁵, y el 29% de los hogares desplazados tienen jefatura femenina²⁶. Según Amnistía Internacional, las mujeres “son las más afectadas por el trauma del desplazamiento. Muchas acaban de enviudar y se han visto obligadas a huir con sus hijos de sus hogares en el campo, abandonando su ganado y sus posesiones para refugiarse en condiciones precarias en barrios marginales en los cinturones de miseria en las ciudades” y “debido a su particular situación social, psicológica y económica, las mujeres internamente desplazadas corren más peligro de ser víctimas de agresiones sexuales y violaciones, así como de verse obligadas a ejercer la prostitución”²⁷.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional declaró, en la sentencia T-025 de febrero de 2004, que el desplazamiento forzado en Colombia constituye un estado de cosas inconstitucional. En este fallo, basado en la revisión de 108 expedientes de acciones de tutela interpuestas por 1.150 núcleos de familias desplazadas, la Alta Corte concluyó que por la acción o la omisión de las autoridades en brindar a la población desplazada una protección oportuna y efectiva, miles de personas sufren violaciones múltiples y continuas de sus derechos humanos. Durante los últimos años, la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo. Esta situación demuestra las fallas del Estado en asumir sus obligaciones constitucionales de proteger los derechos humanos a las personas desplazadas y de aplicar tanto los Principios Rectores como las recomendaciones del Representante Francis M. Deng. La Corte identificó las principales debilidades y obstáculos en la atención a la población desplazada, con base en las observaciones y las pruebas enviadas por entidades estatales y organismos de derechos humanos, e impartió órdenes generales sobre la elaboración y la ejecución de la política pública y órdenes específicas sobre las acciones de tutela revisadas.

Más de un año después de emitido este fallo, la Corte Constitucional declaró que el estado de cosas inconstitucional aún no se había superado²⁸. Las acciones realizadas por el Gobierno para cumplir las órdenes dictadas en la sentencia T-025 de 2004 han sido insuficientes y los avances en la protección de los derechos de la población desplazada han sido lentos e irregulares. En consecuencia, la Corte profirió, el 29 de agosto de 2005, tres autos ordenando a las entidades estatales garantizar: (1) el esfuerzo

²² *Ibidem*, pág. 102.

²³ CICR 2005, citado *supra* en nota 18.

²⁴ Cifras de la Red de Solidaridad Social citadas en Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentación, *Identificación de las Necesidades Alimentarias y No Alimentarias de los Desplazados Internos. Una Encuesta Conjunta de las Poblaciones Desplazadas Internamente en Colombia*, Bogotá, marzo 2005, mimeo, pág. 7.

²⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, *Colombia: programas de protección y asistencia para las personas internamente desplazadas y refugiadas*, marzo 2004, www.unhcr.ch, página consultada el 8 de noviembre de 2005.

²⁶ Secretariado Nacional de Pastoral Social, *Rut Informa sobre Desplazamiento Interno*, Boletín especial estudio de caso N° 10, *La familia en situación de desplazamiento*, Bogotá, agosto de 2005, páginas 5, 6 y 18.

²⁷ Amnistía Internacional, *Colombia: cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, octubre de 2004, pág. 30.

²⁸ Corte Constitucional, comunicado de prensa, *Órdenes finales para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004*, Bogotá, 13 de septiembre de 2005.

presupuestal necesario para la atención al desplazamiento forzado²⁹; (2) un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo de las entidades territoriales para la atención a la población desplazada y una mejor coordinación de estas con las entidades nacionales³⁰; y (3) la adopción de los correctivos a las falencias institucionales y el goce efectivo de los mínimos de protección de los derechos de la población desplazada³¹.

CAPÍTULO I

EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Desde su posesión en agosto de 2002, el Gobierno ha enmarcado la política de atención al desplazamiento forzado dentro del programa gubernamental 2002-2006 llamado “Política de Defensa y Seguridad Democrática”. Esta política no ha cumplido con las recomendaciones nacionales e internacionales de respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario, como se demostrará más adelante en el informe. A continuación, se presentan las reformas principales al marco normativo e institucional para la prevención y la atención al desplazamiento forzado adoptadas durante los últimos dos años, y una evaluación del derecho a la participación de la población desplazada en la elaboración de esta política.

1.1. El marco normativo de prevención y atención al desplazamiento forzado (2004-2005): reformas y medidas regresivas

El Representante Francis M. Deng recomendó en 1999 adoptar medidas para llevar a la práctica las políticas, y en particular, convocar el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD); apoyar la creación y el fomento de la capacidad de los Comités municipales y departamentales y asegurar la transferencia oportuna de fondos a esos Comités³². En 2004, el ACNUR recomendó que el CNAIPD cumpliera a cabalidad su mandato en materia de formulación de la política y asignación de los recursos y el funcionamiento eficaz de los comités territoriales y de las administraciones departamentales y municipales. Además, instó al Gobierno a adoptar un Plan nacional de atención al desplazamiento que estableciera responsabilidades específicas de las diferentes entidades, mecanismos de coordinación, metas concretas, asignación de recursos, y un sistema de seguimiento a la gestión. Dicho plan debería asegurar un adecuado balance entre la prevención, la atención de emergencia y las soluciones duraderas en la definición de las metas y en la asignación de los recursos, y garantizar que cualquier norma o acto administrativo referente a la cesación de la condición de desplazado esté enmarcado en los principios jurídicos internacionales³³.

²⁹ Corte Constitucional, Auto 176 del 29 de agosto de 2005, *Órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁰ Corte Constitucional, Auto 177 del 29 de agosto de 2005, *Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹ Corte Constitucional, Auto 178 del 29 de agosto de 2005, *Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

³² Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párrafos 109, 110 y 111.

³³ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 289, párr. 10 y 11.

Con frecuencia se afirma que Colombia tiene uno de los marcos normativos e institucionales más sofisticado para atender al desplazamiento forzado, refiriéndose a los siguientes elementos normativos e institucionales: la ley 387 adoptada en 1997; el reconocimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como parte del bloque de constitucionalidad³⁴; una entidad gubernamental encargada de coordinar las acciones de las diferentes autoridades con competencia en el tema (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –en adelante Acción Social–, anteriormente Red de Solidaridad Social³⁵). Sin embargo, estas normas no han alcanzado una aplicación real y efectiva, por falta de voluntad política y precaria asignación presupuestal. Además, durante los últimos años, el Gobierno ha adoptado medidas, especialmente por vía administrativa, que tienden a dismantelar este marco sin necesidad de reformar la ley 387. A continuación se resaltan algunas características principales de este desarrollo normativo e institucional:

- a. Muchas de las normas adoptadas son sectoriales y no han sido expedidas conforme a un plan coordinado para una política integral de prevención y atención al desplazamiento forzado. Además, estos decretos se quedan esencialmente en el componente asistencialista de la política y no aportan soluciones de largo plazo para la reparación integral y la restitución de los derechos conculcados³⁶.
- b. Muchas de estas normas suelen incluir la atención a la población desplazada en los programas de asistencia social existentes para la población pobre, a pesar de que estas disposiciones no responden adecuadamente a la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas y no tengan suficiente cobertura y asignación presupuestal³⁷. Muchas de las entidades gubernamentales no han desarrollado programas específicos de atención a la población desplazada³⁸.
- c. Las normas no crean programas o mecanismos que aseguren un enfoque diferencial en la atención a los sectores de población desplazada en situación de mayor vulnerabilidad, como son las mujeres, las niñas y los niños, la tercera edad y los grupos étnicos.
- d. En febrero de 2005, el Gobierno adoptó el decreto 250 por el cual se expide el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada³⁹. La esencia de dicho Plan consiste en recordar las obligaciones legales de las entidades del SNAIPD ya previstas en la ley 387 y ubicar la atención al desplazamiento forzado dentro de la política gubernamental de “seguridad democrática”⁴⁰, la cual consiste principalmente en la recuperación y control del territorio por parte de la Fuerza Pública y la participación y cooperación de la población civil en tareas contrainsurgentes: “cada ciudadano contribuye a la prevención del terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales”⁴¹, y es “parte fundamental en el tema de la recolección de información (para la inteligencia militar)”⁴². Estas prácticas han resultado ser violatorias de los

³⁴ La Corte Constitucional colombiana ha reconocido que los convenios de derechos humanos ratificados por Colombia tienen prevalencia en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad. En este mismo sentido se ha pronunciado con respeto a los Principios Rectores, los cuales deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado (ver, entre otras sentencias de la Corte Constitucional: sentencia SU-1150 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia T-1635 de 2000, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo; sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda).

³⁵ Decreto 2467 del 19 de julio de 2005, *por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCL, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones*.

³⁶ Entre 2003 y 2005 han sido expedidos varios decretos, acuerdos y resoluciones relacionados con la atención a la población desplazada en salud, educación, estabilización socioeconómica, vivienda, tierras y situación militar, entre otros.

³⁷ Es el caso del decreto 2131 de 2003, *por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006) frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones*; y del decreto 2284 de 2003, *por el cual se modifica el decreto 2131 de 2003*.

³⁸ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por ejemplo, atiende a esta población a través de sus programas regulares en las mismas condiciones que la población vulnerable.

³⁹ Decreto 250 del 7 de febrero de 2005, *por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*.

⁴⁰ Decreto 250 de 2005, citado *supra* en nota 39, numerales 1.1 (Contexto) y 1.3 (Política Gubernamental sobre Desplazamiento Interno).

⁴¹ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 2003, pág. 60, publicado en www.alpha.mindefensa.gov.co, página consultada en noviembre de 2005.

⁴² Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, pág. 34.

derechos humanos de la población civil en cuanto la involucra militarmente en el conflicto armado interno.

La mayoría de las acciones y programas previstos en el Plan corresponden a la política social dirigida a sectores poblacionales en situación de pobreza y no se orientan específicamente a la población desplazada, como en el caso de la Red de Seguridad Alimentaria (RESA)⁴³. La formulación de planes operativos para la atención de la población desplazada que determinarán metas, actividades, tareas, responsables y el presupuesto de cada institución, está sujeta a “la oferta de servicios disponible”⁴⁴.

Con el fin de resolver parte del déficit presupuestal, el Plan presenta como uno de sus principios de intervención “la responsabilidad compartida, Cooperación y Solidaridad”, basado en “el concurso solidario de ONG nacionales o internacionales con el Gobierno Nacional”. Esto implica que el Gobierno tiende a equiparar la responsabilidad de las ONG nacionales e internacionales con la responsabilidad primaria del Estado frente al desplazamiento forzado⁴⁵.

Finalmente, el Plan establece criterios meramente económicos para definir la cesación de la “condición de desplazado”, lo cual es inadecuado y contrario al espíritu constitucional, a la normatividad internacional y a la recomendación del ACNUR.

- e. En 2004, el CNAIPD volvió a sesionar, después de permanecer dos años inactivo, con el propósito de atender los requerimientos de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional y aprobar el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada. Esta decisión del Gobierno es positiva pero no ha logrado resolver todavía los problemas de descoordinación institucional y la falta de compromiso de algunas entidades gubernamentales, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional en sus autos de agosto de 2005 dentro del seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025.
- f. En materia presupuestal, el Departamento Nacional de Planeación estimó, en abril de 2005, que los costos para la atención de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro (SUR) de 1996 a 2004, correspondían a la suma de \$4,8 billones⁴⁶. Para la vigencia de 2005, el Presupuesto General de la Nación presentó la cifra de \$198.000 millones para la política de atención a la población desplazada⁴⁷. Por lo tanto, se estaría asignando únicamente el 22% de los recursos necesarios para alcanzar la protección de los derechos de la población desplazada que ha logrado la inscripción en el SUR. Esta cifra resulta aún más insuficiente frente al número real de



Manifestación de población desplazada en Bogotá, 2004.

⁴³ La Red de Seguridad Alimentaria –RESA– es una iniciativa dirigida a pequeños productores rurales que disponen de tierras cultivables.

⁴⁴ Decreto 250 de 2005, citado *supra* en nota 39, pág. 51.

⁴⁵ En el Informe de Avance presentado el 26 de octubre de 2004 a la Corte Constitucional en relación a la fijación de la dimensión del esfuerzo presupuestal necesario para cumplir con la política pública de protección a los derechos de la población desplazada, el CNAIPD estimó que el flujo de recursos de cooperación internacional (\$155'853.64) le permitirá cubrir una parte importante de los fondos para dicha política. No obstante, el CNAIPD incluyó en este monto los recursos que habían sido gestionados y ejecutados independientemente por organismos internacionales y ONG nacionales.

⁴⁶ Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), acta N.º 5 del 4 de abril de 2005, pág. 3.

⁴⁷ Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), acta N.º 5 del 4 de abril de 2005.

personas desplazadas, el cual es superior al número de personas desplazadas registradas en el SUR por el subregistro que presenta este mecanismo.

El 29 de noviembre de 2005, el Gobierno anunció que \$1,3 billones fueron asignados para 2005-2006, y que se requerirán \$3,9 billones para cubrir las necesidades entre el 2007 y 2010, de los cuales \$989.000 millones deberán ser aportados por las entidades territoriales. Este anuncio constituye un avance en comparación con el año anterior pero resulta todavía insuficiente.

En relación con la transferencia de fondos a las entidades locales, el Gobierno se limitó a incluir un párrafo en la ley de presupuesto según el cual estas autoridades “darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos a la atención de la población desplazada por la violencia, de acuerdo con el plan diseñado por el Gobierno Nacional en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional”⁴⁸. Esta disposición resulta insuficiente para garantizar un compromiso efectivo por parte de las entidades territoriales.

1.2. Participación restringida de la población desplazada y de las ONG que las apoyan

El Representante Francis M. Deng reconoció en sus recomendaciones la importancia de promover espacios de cooperación y diálogo entre el Gobierno y las ONG⁴⁹. En el mismo sentido, el ACNUR recomendó mantener y desarrollar las instancias y los mecanismos de participación de la población desplazada, incluida la participación equitativa de las mujeres, la niñez, la juventud, los/las adultos mayores, los pueblos indígenas y los grupos afrodescendientes⁵⁰.

“La buena voluntad de participación que puedan tener las organizaciones de población desplazada se ve truncada por el ‘dirigismo’ de las autoridades. Este ‘dirigismo’ se traduce entre otras manifestaciones en el llamado que hacen las autoridades a algunas organizaciones de población desplazada con el fin de ratificar decisiones ya tomadas o para simples acciones de información”, Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno conformada por cuatro organizaciones de población desplazada⁵¹.

A raíz de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, el CNAIPD ha impulsado, desde mayo de 2005, la conformación de la Mesa de Fortalecimiento del Proceso Organizativo de la población desplazada, así como un encuentro nacional de organizaciones de personas desplazadas⁵². Para algunas organizaciones de población desplazada, estos espacios no propician un verdadero diálogo con el Gobierno y una participación efectiva de la población desplazada, en cuanto no se les avisa con suficiente antelación de los temas a tratar, no se entregan los documentos a discutir, y no hay posibilidades de incidir sobre las decisiones ya tomadas. Por el contrario, estos espacios han servido para legitimar la política gubernamental, utilizando el argumento de que la población desplazada fue consultada. En muchas ocasiones, las organizaciones de población desplazada fueron invitadas para recibir información sobre decisiones ya tomadas. Por ejemplo, el Plan Nacional de Atención a Población Desplazada, adoptado en febrero de 2005, no fue producto de una elaboración concertada y abierta.

⁴⁸ Artículo 58 de la ley 921 de 2004, mediante la cual se decreta el Presupuesto General para la vigencia 2005.

⁴⁹ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párrafo 112.

⁵⁰ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, párrafo 12, pág. 289.

⁵¹ Asociación de Desplazados para la Convivencia Pacífica Adescop, Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia Andicol, Asociación de Desplazados Revivir al Futuro, y Asociación de Mujeres Desplazadas Yo Mujer, acompañadas por la Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo Mencoldes.

⁵² Corte Constitucional, Auto 178 del 29 de agosto de 2005, numeral 2.2., pág. 21.

Según la Defensoría del Pueblo, las medidas adoptadas por el Gobierno constituyen un avance, pero no han permitido alcanzar una participación efectiva de la población desplazada, especialmente en el ámbito local: la gran mayoría de la población desplazada no ha recibido los informes del CNAIPD, ni conoce los criterios y mecanismos de participación en las reuniones sobre la formulación e implementación de la política pública de atención al desplazamiento⁵³. La falta de voluntad política de las autoridades municipales, distritales y departamentales se ha visto claramente reflejada también en la improvisación con la que se adelanta la convocatoria a las sesiones de los Comités de Atención o en los temas de la agenda dedicados principalmente a asuntos coyunturales o asistencialistas.



Encuentro de población desplazada con representantes del Estado, 2004.

Finalmente, la participación de la población desplazada se ha visto dificultada por la presencia de representantes de la Fuerza Pública en las sesiones de los Comités locales. Esta presencia ha generado intimidación y temor a la población desplazada por la posibilidad de ser objeto de señalamientos y acusaciones de pertenencia a los grupos insurgentes o de sufrir posteriores represalias por parte de los grupos paramilitares si se atreven a denunciar las violaciones a los derechos humanos⁵⁴.

El Gobierno tampoco ha promovido un mecanismo amplio de diálogo con las ONG de derechos humanos y humanitarias que trabajan en pro de los derechos de las personas desplazadas. Desde octubre de 2004, a raíz de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, el CNAIPD convocó a algunas ONG a participar en reuniones temáticas. Sin embargo, a pesar de que varias ONG presentaron análisis y recomendaciones sobre temas diversos, como prevención y protección, derecho a una vivienda digna y “cesación de la condición de desplazado”, estos aportes no fueron tomados en cuenta a la hora de decidir sobre la política pública.

Al contrario, el Gobierno ha seguido desconociendo y estigmatizando la labor de las ONG que apoyan a la población desplazada. El 5 de julio de 2005, días después de la audiencia informativa convocada por la Corte Constitucional sobre el seguimiento a la sentencia T-025, en la cual participaron organizaciones de población desplazada y ONG, la Unidad Técnica Conjunta, dependencia de Acción Social, envió una carta en la que afirmó que las ONG atentaban contra la “autonomía, transparencia, pluralidad y tolerancia” de los espacios de discusión creados por el Gobierno. Según Acción Social, existe “manipulación de los conceptos y criterios propios de las organizaciones comunitarias por parte de algunas ONG, que, a nuestro modo de ver, quieren aprovechar la coyuntura para transferir a través de los líderes comunitarios, ideas y conceptos que no nacen de la dinámica colectiva que viven los hogares representados y obviamente no corresponden a la realidad del desplazamiento”⁵⁵.

⁵³ Defensoría del Pueblo, *Principales conclusiones de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento a las órdenes contenidas en la Sentencia T-025 de 2004*, documento presentado durante la Audiencia convocada el 29 de junio de 2005 por la Corte Constitucional.

⁵⁴ El artículo 7 de la ley 387 de 1997 señala que, además de las autoridades civiles, los Comités están conformados por el Comandante de Brigada o su delegado y el Comandante de la Policía Nacional o su delegado.

⁵⁵ Red de Solidaridad Social, Unidad Técnica Conjunta, comunicación del 5 de julio de 2005 dirigida a la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) con copia a ONG.

CAPÍTULO II

PREVENIR SIGNIFICA ATACAR LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El ACNUR recomendó al Gobierno colombiano adoptar una estrategia integral de prevención, la cual consiste en contrarrestar los hechos que generan el desplazamiento y no el desplazamiento en sí mismo⁵⁶. Además, según el Representante Walter Kälin, una política de prevención debe tener en cuenta las causas de los conflictos que provocan los desplazamientos y la situación general de derechos humanos en un país determinado⁵⁷.

En materia de prevención del desplazamiento forzado, el decreto 250 de 2005 establece acciones estatales de prevención, tales como la protección y el acompañamiento humanitario de las comunidades en riesgo, las acciones institucionales de la Defensoría del Pueblo, el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT, encargado del Sistema de Alertas Tempranas SAT) y la protección de los bienes de las personas desplazadas. Este decreto no constituye una respuesta adecuada a las recomendaciones internacionales: por un lado, cita la legislación y las medidas ya existentes, las cuales no han resultado efectivas para prevenir el desplazamiento forzado; y por otro lado, reitera la aplicación de la política de “seguridad democrática”, la cual ha generado violaciones masivas a los derechos humanos y favorecido respuestas militaristas antes que humanitarias.

Una política integral de prevención, tal como se plantea en las recomendaciones internacionales anteriormente citadas, implica no sólo el funcionamiento adecuado de un sistema de alertas tempranas y respuestas adecuadas a posibles riesgos, sino también la adopción de medidas para luchar efectivamente contra las causas del desplazamiento forzado. A continuación, se presenta una evaluación del desempeño del Gobierno en cada uno de los aspectos constitutivos de una política integral de prevención: respuesta adecuada a las situaciones de riesgo; garantías para que los operativos militares de lucha contrainsurgente no tengan a la población campesina y a los líderes desplazados como objetivo de la actuación militar y no afecten de manera indiscriminada a la población civil; adopción de medidas efectivas para luchar contra la impunidad, dismantelar el paramilitarismo, cesar los nexos entre militares y paramilitares; y finalmente, proteger la tenencia y uso de las tierras de la población campesina, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

2.1. Un Sistema de Alertas Tempranas dependiente de la política de “seguridad democrática”

En 2004, el ACNUR recomendó reestructurar el Sistema de Alertas Tempranas de manera que pudiera resolverse la tensión entre las estrategias de seguridad y las de protección de la población en medio del conflicto. El Director de la División Interagencial sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas recomendó modificar el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas y crear un mecanismo de rendición de cuentas frente a la falta de acción de los funcionarios públicos⁵⁸. Finalmente, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó adoptar normas que regulen la composición y las funciones del CIAT y establecer las sanciones por el no acatamiento de las alertas emitidas⁵⁹.

⁵⁶ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 302, párr. 57.

⁵⁷ Walter Kälin 2004, citado *supra* en nota 6, párr. 34.

⁵⁸ División Interagencial de las Naciones Unidas 2005, citado *supra* en nota 9, recomendación 2.

⁵⁹ OACNUDH 2005, citado *supra* en nota 16, párr. 131.

A mediados de marzo y mayo de 2005, se desplazaron forzadamente más de 2.000 personas, en su mayoría población campesina, afrocolombiana e indígena, de la zona rural de Bojayá hacia los cascos urbanos de Bellavista y de Quibdó⁶⁰, para “no quedar en medio de un fuego cruzado ante la avanzada de los paramilitares y la presencia de las Farc en el río Bojayá”⁶¹. Esta situación se debió a la consolidación del control paramilitar en la parte baja del río Bojayá desde abril de 2005, a pesar de la presencia permanente de la Fuerza Pública en el río y en los cascos urbanos cercanos. De hecho, los controles rigurosos realizados por la Fuerza Pública “sólo valían para la población civil, mientras los paramilitares se seguían moviendo con total libertad”⁶².

El desplazamiento forzado ocurrió a pesar de que durante el año 2004 la Defensoría del Pueblo presentó cinco notas de seguimiento a un informe de riesgo por la “probable ocurrencia de enfrentamientos armados con interposición de la población civil, desplazamientos forzados, restricciones a la circulación de personas y bienes, y asesinatos selectivos contra los pobladores”⁶³. Según las Naciones Unidas, el Gobierno no adoptó las medidas adecuadas para que se mejorara la situación humanitaria y se minimizaran los riesgos de desplazamientos forzados⁶⁴.

En 1999, el Estado constituyó el Sistema de Alertas Tempranas (SAT)⁶⁵, un instrumento de prevención de violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En el marco de la política de “seguridad democrática”, el Gobierno modificó el funcionamiento del SAT, con el objetivo de que entidades gubernamentales se encargaran de emitir las alertas tempranas, función asumida hasta entonces por la Defensoría del Pueblo. Así, se creó el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), compuesto por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de la Defensa Nacional, para valorar las informaciones provenientes de los informes de la Fuerza Pública, los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo y decidir la emisión de la alerta temprana.

Desde que se implementó la reforma del SAT, el Gobierno no ha formalizado legalmente la creación del CIAT, por lo cual no existe claridad sobre su conformación, responsabilidades y funcionamiento. Tampoco se conocen los criterios utilizados por el CIAT para valorar las fuentes de información y decidir la emisión de una alerta temprana a partir de los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo. En el decreto 250 de febrero de 2005, el Gobierno estableció que el CIAT debe “diseñar protocolos y rutas de acción para coordinar entre las diferentes dependencias del Gobierno, del Estado y las administraciones locales medidas preventivas y protectivas de acuerdo con su competencia institucional”, y “poner en marcha mecanismos de seguimiento de las respuestas generadas ante las situaciones de riesgo”⁶⁶. Hasta la fecha no se conocen avances en la materia.

En la práctica, la reforma del SAT y la creación del CIAT no han garantizado una respuesta ágil y efectiva a las situaciones de riesgo. Según una evaluación encomendada por el Gobierno nacional y realizada por Management Systems International por encargo de USAID en noviembre de 2004, el SAT “es frecuentemente muy lento y engorroso para las emergencias y tan solo comienza a desarrollar estrategias extensas para afrontar amenazas de mediano plazo”⁶⁷. La mayoría de los informes de riesgo

⁶⁰ Defensoría del Pueblo, *Carta dirigida a Julio Ibraguen Mosquera, gobernador del Chocó*, Quibdó, julio 18 de 2005.

⁶¹ Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Diócesis de Quibdó, Apartadó, Istmina, Tadó, *Segunda carta abierta al Presidente de la República sobre la crisis de legitimidad del Estado en la región del Atrato*, Quibdó, 27 de abril de 2005.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 689.

⁶⁴ “Agencias de la ONU en Colombia lanzan alerta. Grave situación en Bojayá”, *El Mundo*, 6 de abril de 2004, www.elmundo.com.co

⁶⁵ Departamento Nacional de Planeación, *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado*, 10 de noviembre de 1999, pág. 9 a 11 y 18.

⁶⁶ Decreto 250 de 2005, citado *supra* en nota 39, numeral 5.1.1.E.

⁶⁷ Management Systems International MSI, “Evaluación del Sistema de Alertas Tempranas en Colombia”, Washington, mimeo, 3 de noviembre de 2004, pág. 1.

presentados por la Defensoría del Pueblo al CIAT no se convirtieron en alertas tempranas durante el año 2004: de los 90 informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo al CIAT, sólo 17 fueron considerados Alertas Tempranas, lo cual representa el 19%, y “de las 64 notas de seguimiento, el CIAT le dio el carácter de Alerta Temprana a 20 de ellas, lo que representa el 31%”⁶⁸. Al respecto, el Gobierno nacional argumenta que las autoridades responden igualmente a todos los informes de riesgo, así den lugar o no a una alerta temprana por parte del CIAT⁶⁹. Esta declaración, además de causar perplejidad sobre la poca importancia que el Gobierno otorga al CIAT en cuanto el mismo Gobierno trataría supuestamente todos los informes de riesgo de igual manera, no corresponde a la realidad. En efecto, se ha constatado que existe más probabilidad de que ocurra la violación en los casos que no fueron formalizados como alerta temprana: de los informes de riesgo convertidos por el CIAT en alertas tempranas (29 de los 84 informes de riesgo generados por la Defensoría del Pueblo durante el año 2003), ocurrieron las violaciones en el 34,5%, y en los casos que no fueron aceptados como alertas tempranas (55 de los 84 informes de riesgo), las violaciones sucedieron en el 49% de los casos⁷⁰. Durante el año 2004, según la Defensoría del Pueblo, “varios de los hechos advertidos en los Informes de Riesgo que no fueron considerados como Alertas Tempranas por el CIAT, se consumaron posteriormente”⁷¹.

Según la Procuraduría General de la Nación, “en lugares sobre los cuales se han emitido informes de riesgo y alertas tempranas, siguen presentándose violaciones graves al derecho a la vida y la integridad personal, como consecuencia de las cuales se han producido también desplazamientos forzados. Tal es el caso de la región del río Atrato, en el Chocó y de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, en Antioquia (...). A pesar de las alertas emitidas, la población sigue siendo obligada a desplazarse, una parte de ella incluso luego de haber retornado. Situación que, lejos de mejorar, se agrava cada día, pese a la presencia de la Fuerza Pública en la zona”⁷².

Según la Defensoría del Pueblo, cuando el Gobierno ha respondido a situaciones de riesgo, la actuación ha sido “exclusivamente militar, dejando de lado otras acciones de prevención previstas en la normatividad, como son las funciones de los Comités (de Atención a la Población Desplazada), la declaratoria de riesgo de desplazamiento contemplada en el Decreto 2007 de 2001 y la adopción de medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan este fenómeno, ordenadas en el artículo 10.2 de la Ley 387 de 1997”⁷³.

En el marco de la respuesta a la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, el Gobierno ha reportado estas acciones militares contrainsurgentes como parte de la estrategia de prevención del desplazamiento forzado. La realidad ha mostrado que dichas acciones no previenen la ocurrencia del desplazamiento forzado ni garantizan la protección de los derechos humanos de las víctimas. Por el contrario, el control territorial por parte de la Fuerza Pública o las operaciones militares desarrolladas en zonas de retorno de población desplazada en muchas ocasiones no han respetado los principios del derecho humanitario de distinción y de inmunidad de los civiles, han generado mayores riesgos para la población.

Por lo anterior, se puede concluir que la reforma y operación del SAT según los parámetros de la política de seguridad del Gobierno generan incoherencias fundamentales para una prevención de violaciones de derechos humanos y de los desplazamientos forzados. La reforma del SAT no ha mejorado la prevención, por lo cual las recomendaciones internacionales en la materia siguen vigentes.

⁶⁸ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 685.

⁶⁹ Declaración de un representante del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario durante la audiencia informativa de la Corte Constitucional sobre el seguimiento a la sentencia T-025 el 29 de junio de 2005 en Bogotá.

⁷⁰ Management Systems International MSI, citado *supra* en nota 66, pág. 19.

⁷¹ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 686.

⁷² Procuraduría General de la Nación, *Conclusiones definitivas sobre cumplimiento de la sentencia T-025*, Bogotá, 29 de junio de 2005, mimeo, pág. 5.

⁷³ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 53.

2.2. Otros programas estatales de prevención del desplazamiento forzado

En 2004, el ACNUR recomendó al Gobierno articular el programa de defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo, constituido en el año 2000 para prevenir las violaciones de derechos humanos y acompañar a comunidades en situación de riesgo de desplazamiento forzado⁷⁴, a una respuesta integral de prevención y protección, basada en la presencia civil del Estado. En cuanto a las misiones humanitarias, recomendó a las autoridades evaluar, desde el punto de vista humanitario, los riesgos que puedan presentar para las comunidades instrumentos como el Programa de Acción Integral cuando son vinculados al desarrollo de operativos militares⁷⁵.

El 17 de junio de 2004, las 110 personas de la Comunidad de Vida y Trabajo de La Balsita, municipio de Dabeiba (Antioquia), fueron forzosamente desplazadas por la presencia de un grupo de paramilitares en su finca. Más de un mes después, el 22 de julio de 2004, el Gobierno aceptó la realización de una visita de una comisión humanitaria de verificación para evaluar las garantías de retorno. Una verificación exhaustiva se dificultó por la presencia de miembros de la Fuerza Pública durante la visita de la Comisión, que filmaron a miembros de la comunidad y de las ONG acompañantes, generando temor y zozobra en la comunidad. La presencia militar fue decidida por los representantes del Gobierno, sin consultar previamente a la comunidad y a los demás integrantes no gubernamentales de la Comisión, desconociendo las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que cobijan a estas personas y disponen que las medidas de prevención deben ser consultadas con los beneficiarios⁷⁶.

La Defensoría del Pueblo ha jugado un papel importante en la protección de los derechos de las personas desplazadas. Sin embargo, esa entidad no ha contado con un respaldo decidido por parte de la mayoría de las entidades estatales y gubernamentales, ni en lo político ni en lo económico. Por ejemplo, gran parte de los recursos de la Defensoría del Pueblo destinados a sus proyectos de atención al desplazamiento forzado provienen de la cooperación internacional⁷⁷.

Según el ACNUR, el programa de defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo “no está soportado en una estrategia del Estado y responde más a la iniciativa de las comunidades y de la Defensoría del Pueblo”⁷⁸. Gracias a los recursos de la cooperación internacional, el número de defensores comunitarios ha aumentado y cubre en la actualidad 20 zonas del país⁷⁹. Desgraciadamente, el aumento de la cobertura geográfica de este programa se ha hecho en detrimento de la calidad del acompañamiento en el terreno de grupos poblacionales en situación de especial vulnerabilidad. Como consecuencia de ello se ha disminuido el acompañamiento a comunidades con las cuales la Defensoría había asumido compromisos, lo cual genera dificultades para el seguimiento a la situación de las mismas y la prevención de nuevos ataques en su contra⁸⁰.

⁷⁴ El programa de defensores comunitarios fue constituido para acompañar a comunidades en situación de especial vulnerabilidad, prevenir las violaciones de derecho humanos y apoyar a las comunidades en la exigibilidad de sus derechos y en fortalecer su identidad y autonomía, en Defensoría del Pueblo, Revista *Población civil*, n.º. 1, Bogotá, mayo - julio de 2004, pág. 5.

⁷⁵ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 303, recomendación 61 y pág. 304, párr. 67.

⁷⁶ Información recolectada durante la visita conjunta de la Comisión Colombiana de Juristas y la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.

⁷⁷ Intervención del representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, Sr. Roberto Meier, ante la Corte Constitucional en la audiencia de información en cumplimiento de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, Bogotá, 29 de junio de 2005.

⁷⁸ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 303, recomendación 61.

⁷⁹ Costa Pacífica Nariñense, Costa Pacífica Valle del Cauca, Bajo Atrato, Cacarica, Medio Atrato, y Alto Baudó en el Chocó, San José de Apartadó (Antioquia), Noroccidente Antioqueño, Alto Sinú en Córdoba, Sierra Nevada de Santa Marta, la región del Catatumbo, Bajo Putumayo, San Vicente del Caguán, Macizo colombiano en el Cauca, Sur del Tolima, Risaralda y Caldas entre otros.

⁸⁰ Por ejemplo en el caso de la comunidad en proceso de retorno en el municipio de Dabeiba (Antioquia), en el Cacarica, en el Jiguamiandó y Curbaradó (Chocó), en Tierralta (Córdoba) o en el Alto Naya.

El decreto 250 de 2005 define otros programas de prevención del desplazamiento forzado, como “la presencia estatal en zonas focalizadas en el marco del Proyecto de Protección a Comunidades en Riesgo”, “las acciones de educación en prevención de accidentes por minas antipersonales”, “la protección y el acompañamiento humanitario mediante acciones civilistas y humanitarias y acciones especiales de protección”⁸¹. El Proyecto de Protección a Comunidades en Riesgo “busca elevar los niveles de protección de los derechos humanos de las comunidades en riesgo por causa de la violencia que han sido focalizadas, teniendo en cuenta a comunidades de zonas rurales, de difícil acceso, con baja presencia institucional, con dificultades de comunicación y ubicadas en zonas en disputa entre los actores armados ilegales”. Las estrategias incluyen el fortalecimiento de la capacidad de protección de las instituciones del Estado a nivel nacional, regional y local, y el restablecimiento o mejoramiento de las relaciones entre el Estado y la comunidad⁸².

Según la Defensoría del Pueblo, el Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo sigue siendo una estrategia a futuro sobre la cual “surgen interrogantes como: criterios para focalizar las zonas de riesgo, respuesta real y material frente a los riesgos identificados, coordinación interinstitucional para atender la problemática del desplazamiento, e intervención de las comunidades en las acciones de prevención, entre otros aspectos”⁸³. En el mismo sentido, el ACNUR concluyó en el 2004 que este proyecto presenta limitaciones en su cobertura geográfica y temporal y “dificultades para promover respuestas coordinadas tanto por los limitados recursos como por la diferencia de criterios en relación con el tipo de respuesta que debería darse”⁸⁴.

Desde mediados de 2005, el Gobierno ha instalado a representantes permanentes del Proyecto de Comunidades en Riesgo en diferentes regiones, como en Apartadó (Antioquia) y Tierralta (Córdoba). Este mecanismo, descentraliza la respuesta del Gobierno nacional frente a las violaciones de derechos humanos y en la práctica resulta inadecuado y no garantiza una mayor protección de las comunidades. En efecto, el funcionario delegado cumple funciones esencialmente de mediación entre las comunidades y el Gobierno, y carece de las facultades necesarias para requerir a los funcionarios locales el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

El Gobierno menciona también, como estrategia de prevención del desplazamiento forzado, la realización de misiones humanitarias. Sin embargo, cuando las comunidades en riesgo y las ONG que las apoyan han exigido comisiones de verificación y misiones humanitarias ante situaciones de riesgo o violaciones de derechos humanos, el Gobierno ha respondido con demora y sin una participación adecuada de las diferentes entidades gubernamentales responsables. En otros casos, las “Misiones Humanitarias” realizadas por el Gobierno no han respondido de manera adecuada a los factores de riesgo identificados por las comunidades y han ido en contravía de las exigencias de las mismas. Como en el ejemplo presentado al inicio de este apartado, el Gobierno promovió a través de las misiones “humanitarias” el acompañamiento y la presencia de la fuerza pública, desconociendo acuerdos previos con las comunidades y el carácter civil que deberían tener estas misiones.

2.3. Recrudescimiento de los desplazamientos forzados por causa de las operaciones militares

En la vereda Peñas Blancas, municipio de Rioblanco (Tolima), 12 familias indígenas de la etnia Paez (aproximadamente 30 personas), fueron forzadamente desplazadas hacia el corregimiento

⁸¹ Decreto 250 de 2005, citado *supra* en nota 39, numeral 5.1.1.B.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 53.

⁸⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Recomendaciones del ACNUR sobre la política pública de prevención y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004”, 6 de agosto de 2004, párr. 80.

de La Herrera, luego de una operación militar realizada el 21 de septiembre de 2004. Según las denuncias que recibió el Consejo Regional Indígena el Tolima (CRIT), los uniformados procedieron a destruir las viviendas, enseres y víveres, provocando el desplazamiento forzado de estas familias⁸⁵.

En el marco de la política de recuperación del territorio por la Fuerza Pública, se ha presentado un aumento del desplazamiento forzado en zonas donde se han desarrollado operativos militares. En muchas ocasiones, dichos operativos se han realizado sin las debidas precauciones para la población civil.

Ha sido el caso por ejemplo del Plan Patriota, que se inició en enero de 2004⁸⁶ y ha cubierto los departamentos del Meta, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Vichada⁸⁷. Durante el primer semestre de 2004, dichos departamentos aparecen dentro de los diez más afectados por el desplazamiento forzado y donde el número de personas desplazadas ha aumentado en comparación con el año anterior, según la Red de Solidaridad Social y la ONG CODHES⁸⁸. Durante el año 2004 el número de personas desplazadas forzosamente en el departamento del Caquetá fue de 21.271; en el departamento del Meta, de 11.545; en el departamento del Putumayo, de 8.503; en el departamento del Guaviare, de 3.901; y en el departamento del Vichada, de 859. Los municipios de estos departamentos que más recibieron personas desplazadas fueron Cartagena del Chairá (Caquetá), San Luis de Cubaral, San José del Guaviare (Guaviare), San Juan de Arama (Meta) y San Vicente del Caguán (Caquetá). Florencia, capital del departamento del Caquetá, es el tercer municipio receptor de población desplazada⁸⁹. Simultáneamente a los operativos militares, se ha constatado el fortalecimiento de los grupos paramilitares especialmente en San José del Guaviare (Guaviare), Villavicencio (Meta), y en el sur del departamento de Caquetá⁹⁰.

2.4. Fortalecimiento de los grupos paramilitares, un factor generador de desplazamiento forzado

El Gobierno no ha adoptado medidas efectivas para luchar contra los grupos paramilitares que han sido responsables de la mayoría de los desplazamientos forzados. Al contrario, el Gobierno ha permitido que se mantuviera una total impunidad para los miembros de estos grupos y se ha fortalecido la capacidad de control de estos grupos sobre amplias zonas del país, gracias a la acción, omisión, y aquiescencia de la Fuerza Pública.

2.4.1. Impunidad para los responsables de los desplazamientos forzados

Con el fin de resolver el clima de impunidad que aumenta la inseguridad, el Sistema de las Naciones Unidas ha recomendado de manera reiterada al Gobierno llevar ante la justicia a los responsables de crímenes en contra de personas desplazadas y sus abogados⁹¹ y avanzar en materia de condenas por el delito de desplazamiento forzado⁹².

⁸⁵ "Indígenas denuncian atropellos del Ejército", diario *El Tiempo*, 22 de noviembre de 2004, en www.eltiempo.com

⁸⁶ "Éxodo en el sur por Plan Patriota", diario *El Tiempo*, 7 de mayo de 2004, en www.eltiempo.com

⁸⁷ "Tropas permanecerán en las áreas arrebatadas a las Farc", diario *El Colombiano*, 8 de septiembre de 2004, en www.elcolombiano.com

⁸⁸ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, 12 de enero de 2005, Bogotá, mimeo, pág. 6; y Codhes, *Desplazamiento: hacia un fracaso de la seguridad democrática*, Codhes Informa, 2 de septiembre de 2004, en www.codhes.org.co

⁸⁹ Codhes, *Desplazamiento en el limbo*, Informe 2004, Bogotá, 1 de febrero de 2005, en www.codhes.org.co

⁹⁰ Información corroborada por la Comisión Colombiana de Juristas, durante sus visitas a las zonas en enero y febrero de 2005.

⁹¹ Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en Américas 2004, citado *supra* en nota 5, recomendación 14.

⁹² ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 294, recomendaciones 33, 34 y 35; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Declaración sobre Colombia del Presidente de la Comisión 2003*, párrafo 39.

En el caso del desplazamiento forzado de más de mil personas en el municipio de San Francisco, (Antioquia) en marzo de 2003, en respuesta a un derecho de petición, la Procuraduría General de la Nación, regional Antioquia, respondió que no se había encontrado ninguna queja por estos hechos, y la Dirección Seccional de Fiscalías de Antioquia informó que “no se registró información alguna sobre este hecho y en consecuencia tampoco existen investigaciones al respecto”⁹³. La Defensoría del Pueblo confirmó la ocurrencia del desplazamiento forzado⁹⁴.

El artículo 15 de la ley 387 de 1997 prevé que “el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento”, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁹⁵ ha reconocido que el Estado debe asegurar que se haga justicia en los casos de desplazamiento forzado, que se revele la verdad de los hechos y que se obtenga de los autores del delito una reparación. En el año 2001, el desplazamiento forzado fue tipificado como delito en el artículo 159 del Código Penal. En 2005, el decreto 250 transcribió literalmente el objetivo, señalado en el artículo 10.4 de la ley 387 de 1997, de “crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados”⁹⁶.

A pesar de la normatividad existente, se siguen presentando índices de impunidad de prácticamente el 100% en relación con las principales violaciones de derechos humanos y las infracciones de derecho humanitario. Según un estudio de la Contraloría General de la República, solo el 5% de las denuncias de desplazamiento forzado presentadas a la Fiscalía General de la Nación son radicadas ante la administración de justicia y se conoce de un solo caso evacuado con sentencia ordinaria⁹⁷.

A pesar de las recomendaciones internacionales, el Gobierno no asume su deber de garantizar el derecho a la verdad y a la justicia de las personas desplazadas, derechos que no incluyó tanto en la caracterización de las necesidades de la población desplazada, ni en la estimación del esfuerzo presupuestal. La permanencia de la impunidad impide una prevención del desplazamiento forzado en cuanto promueve la tendencia no sólo a la repetición de nuevos daños irreparables, sino a la ampliación de los mismos.

2.4.2. Legalización y consolidación del poder paramilitar: factor de desplazamiento forzado

Los organismos internacionales de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas han insistido repetidamente en la necesidad de iniciar “diálogos y negociaciones entre el Gobierno y los grupos armados ilegales que permitan la superación del conflicto armado interno y el logro de una paz duradera”. Los diálogos y las negociaciones deberán priorizar, desde sus inicios, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos (...) los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas”⁹⁸.

En la región del Magdalena medio⁹⁹, el desplazamiento forzado ha aumentado en 2004: durante el segundo semestre de 2003 se contabilizaron 200 familias desplazadas y durante el primer

⁹³ Procuraduría, oficio PRA-3842 del 27 de mayo de 2003; Fiscalía, oficio 003105 del 12 de junio de 2003.

⁹⁴ Defensoría del Pueblo, oficio 5001-226-S del 30 de mayo de 2003.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra, y sentencia T-025 de 2004.

⁹⁶ Decreto 250 de 2005, numeral 2.2.

⁹⁷ Contraloría General de la República, *La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿solo buenas intenciones?*, Bogotá, 2004, pág. 54 y 55.

⁹⁸ OACNUDH 2005, citado *supra* en nota 16, párr. 142.

⁹⁹ Barrancabermeja, San Vicente y El Carmen de Chucurí y Puerto Wilches, departamento de Santander; San Pablo, Cantagallo, Morales y Santa Rosa, departamento de Bolívar; Yondó y Remedios, departamento de Antioquia.

semestre de 2004 fueron 617 familias¹⁰⁰. La mayoría de los desplazamientos forzados rurales e intraurbanos fueron causados por los grupos paramilitares a pesar de que en esta época, los paramilitares del Bloque Central Bolívar que se encuentran en la zona “dijeron haber replegado a sus hombres tanto de Barrancabermeja (Santander) como de otros cuatro municipios del nordeste antioqueño y del sur de Bolívar (a partir del 14 de marzo de 2004)”¹⁰¹. De hecho, según información de prensa, el comandante de la Policía del Magdalena Medio, coronel Jorge William Gil Caicedo, reconoció: “hasta donde sé y he visto, ellos (los ‘paras’) nunca cumplieron el anuncio de que se iban”¹⁰².

Los días 21 y 22 de abril de 2005, la población del casco urbano de San Pablo, sur de Bolívar, realizó protestas contra la Policía, “en rechazo al asesinato de un joven comerciante (José María Pinzón) a manos de presuntos paramilitares, quienes supuestamente actuaron en complicidad con algunos agentes que prestan su servicio en el municipio, en hechos que ocurrieron el 20 de abril de 2005”¹⁰³. “Según información suministrada por algunos medios, el comandante de la Policía del Magdalena Medio, teniente coronel Jorge William Gil Caicedo, admitió la posible infiltración paramilitar en las filas de la institución, y señaló que se adelanta una investigación al respecto”.

Frente a las protestas, la Gobernación del departamento solicitó el relevo de los agentes y el 26 de abril de 2005, el general Hipólito Herrera Carreño, comandante de la policía, informó que los 30 agentes de policía de San Pablo habían sido cambiados de pueblo y dijo: “Esperamos que ésta sea parte de la solución, pues, según mi criterio, no es problema de la fuerza pública sino que es un problema de años”¹⁰⁴. No se tiene información sobre los resultados de la investigación sobre la presunta colaboración de la Policía con los grupos paramilitares y sobre la aplicación de sanciones contra estos agentes.

En diciembre de 2002, el Gobierno inició un proceso de negociación con los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En el período cubierto por este informe, no se han adelantado negociaciones de paz con los grupos insurgentes.

Cuando iniciaron las negociaciones con el grupo paramilitar de las AUC, el Gobierno nacional planteó que esta iniciativa y el “cese de hostilidades” al cual se comprometieron contribuirían a la prevención del desplazamiento forzado. Sin embargo, desde esta fecha hasta el 30 de junio de 2005, más de 2.548 personas han sido asesinadas o desaparecidas forzosamente por fuera de combate por estos grupos paramilitares¹⁰⁵, hechos que han generado numerosos desplazamientos forzados. Si bien el Alto Comisionado para la Paz reconoció públicamente el incumplimiento del cese de hostilidades¹⁰⁶, esto no ha tenido consecuencia para el proceso mismo y las autoridades estatales no han tomado medidas para esclarecer los hechos, identificar a los responsables y prevenir nuevas violaciones de derechos humanos y desplazamientos forzados.

¹⁰⁰ Información publicada por la Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos (Credhos).

¹⁰¹ “Magdalena M., cada día 3 familias desplazadas”, diario *El Tiempo*, 4 de agosto de 2004, en www.eltiempo.com. El 8 de noviembre de 2003, los miembros de este Bloque paramilitar habían reiterado en una acta de reunión con el Gobierno nacional firmado por el Alto Comisionado para la Paz, “su voluntad de mantener y perfeccionar el cese de hostilidades como muestra palpable de buena voluntad ante el país y la comunidad internacional”, en Acta de la reunión entre el Gobierno nacional y el Bloque Central Bolívar y Vencedores de Arauca, Montañas de Caldas, 8 de noviembre de 2003, en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co

¹⁰² “Magdalena M., cada día 3 familias desplazadas”, diario *El Tiempo*, 4 de agosto de 2004, en www.eltiempo.com

¹⁰³ “Gobernación solicitó rotación de policías”, diario *El Universal*, 25 de abril de 2005, en www.eluniversal.com.co

¹⁰⁴ “Trasladaron 30 policías en San Pablo”, diario *El Colombiano*, 25 de abril de 2005, en www.elcolombiano.com

¹⁰⁵ Cifras de la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas.

¹⁰⁶ “Proceso de Paz-Grupos de Autodefensas. Balance del Cese de Hostilidades Diciembre de 2002-Diciembre de 2003”, publicado en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co



En memoria de las víctimas, Cacarica (Chocó).

De otro lado, es conocido que dichos grupos continúan ejerciendo su poder por la vía de las armas y la fuerza en diversas regiones del país¹⁰⁷ y se está llevando a cabo su inserción oficial en la vida política institucional del país, a través de la conformación de movimientos políticos o de la participación dentro de las listas electorales de los partidos tradicionales. Los paramilitares también están creando fundaciones, cooperativas y ONG para promover “proyectos productivos” y organizar trabajos comunitarios donde están presentes.

Ejemplo de ello es lo que está ocurriendo en las comunas de Medellín, luego de la supuesta desmovilización del Bloque Cacique Nutibara el 25 de noviembre de 2003. Después de comprobar que no existían investigaciones penales en contra de los integrantes de este grupo, relacionadas con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, los paramilitares, en virtud del decreto 128, fueron enviados a sus casas¹⁰⁸. Posteriormente, los paramilitares crearon la ONG Corporación Democracia y fundaron centros de reunión en distintos puntos de la ciudad especialmente en las comunas controladas por ellos¹⁰⁹. Varias de estas personas ahora son dirigentes de esta ONG y participan activamente de la vida política de la ciudad. Entre ellas se encuentra Giovanni Marín, actual director de la organización y antiguo líder político del Bloque Cacique Nutibara. En abril de 2005 se anunció la candidatura de Giovanni Marín a las elecciones al Congreso de marzo de 2006¹¹⁰.

La magnitud del control alcanzado permite que los paramilitares no necesiten mantener una presencia militar abierta. Pero esto no significa que hayan abandonado la utilización de las armas. De acuerdo con testimonios recogidos por Amnistía Internacional en las Comunas de Medellín “Hoy su control es más sutil: no existe patrullaje con pasamontañas ni armas de largo alcance. Es un control invisible, con amenazas, con armas camufladas de corto alcance, con expulsiones de los barrios”¹¹¹.

Recientemente, el director de la Policía Nacional anunció que en diciembre de 2005, 2.000 paramilitares reinsertados serían incorporados a esta institución para prestar servicios como guías cívicos, auxiliares de tránsito y bomberos en diferentes ciudades del país. El General Castro señaló que los reinsertados ya se encuentran realizando cursos de capacitación para desarrollar este tipo de actividades¹¹², para las cuales no portarán armas. La historia del país demuestra que este tipo de mecanismos ha contribuido de manera determinante al sostenimiento de las estructuras del paramilitarismo.

¹⁰⁷ En dos departamentos con fuerte presencia y dominio paramilitar, Cesar y Magdalena, hubo candidatos únicos para el cargo de Gobernador; en uno y otro departamento los votos en blanco y las tarjetas no marcadas superaron con creces los votos obtenidos por el candidato; véase intervención de Antonio Navarro Wolff en el Congreso de la República el 29 de enero de 2004.

¹⁰⁸ Amnistía Internacional, *Colombia - Los paramilitares en Medellín: ¿desmovilización o legalización?*, Londres, septiembre de 2005, en <http://web.amnesty.org/library/index/ESLAMR230192005>.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² “Desmovilizados se vincularán a la Policía Nacional”, *Caracol Radio*, boletín del 30 de septiembre de 2005, en www.caracol.com.co

Esta situación está siendo posible gracias a la adopción de un marco jurídico que agiliza el paso de la “desmovilización” a la vida civil, sin que tengan que responder por las violaciones de derechos humanos que cometieron. Estas normas jurídicas no garantizan el esclarecimiento de la verdad y la justicia por los millones de desplazamientos forzados perpetrados por los grupos paramilitares partes del proceso. En primer lugar, el decreto 128 de 2003¹¹³ permite a todas las personas desmovilizadas que no tienen procesos judiciales o condenas no amnistiabiles o indultables, que son la mayoría, no ser objeto de investigación judicial y de indagatorias aún en el caso de que tengan información o estén involucrados en otros delitos atribuibles al grupo armado en la región donde operaba. Así, todos los crímenes cometidos en los que no exista un proceso penal, o habiéndolo no esté individualizado un paramilitar como presunto autor, quedan en la impunidad y los posibles responsables quedan libres. En segundo lugar, la ley 975 de 2005, impropriadamente llamada de “justicia y paz”¹¹⁴, no establece incentivos para que los desmovilizados confiesen en forma exhaustiva la verdad, y mecanismos institucionales para esclarecer los hechos de desplazamientos forzados. Estas disposiciones afectan especialmente a las víctimas del desplazamiento forzado por lo que este delito no está siendo judicializado, como se explicó anteriormente.

Según el Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, dicha ley “no logra reunir los elementos esenciales aconsejables para establecer una justicia transicional que, en aras de ser un instrumento de paz sostenible, prevea incentivos y ofrezca beneficios para que los grupos armados ilegales se desmovilicen y cesen sus hostilidades, a la vez que garantice adecuadamente los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. La ley ofrece muy generosos beneficios judiciales, como la fuerte reducción de penas de privación de libertad y amplias posibilidades de libertad condicional, a quienes hayan cometido graves crímenes, sin una contribución efectiva al esclarecimiento de la verdad y a la reparación. Por esta razón, podría abrir paso a que haya impunidad”¹¹⁵.

Sobre esta ley, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión del fallo sobre el caso Mapiripán, donde reconoció la responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado, reiteró “su jurisprudencia constante en el sentido de que ninguna ley ni disposición de derecho interno puede impedir a un Estado cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos. En particular, son inaceptables las disposiciones de amnistía, las reglas de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos - como las del presente caso, ejecuciones y desapariciones. El Tribunal reitera que la obligación del Estado de investigar de manera adecuada y sancionar, en su caso, a los responsables, debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse”¹¹⁶.

2.4.3. Fortalecimiento de los nexos entre la Fuerza Pública y los grupos paramilitares

Como lo recomendó en 1999 el Representante Francis M. Deng, las medidas preventivas para garantizar la seguridad física de las poblaciones en peligro entrañan una mayor presencia de las instituciones nacionales en las zonas de alto riesgo, a condición de que sus actividades se desmarquen de las realizadas por los paramilitares y otros grupos armados¹¹⁷. En 2005, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos

¹¹³ Decreto 128 de 2003, por el cual se reglamenta la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

¹¹⁴ Ley 975 de 2005 llamada “Ley de Justicia y Paz”, “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

¹¹⁵ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la ley de ‘justicia y paz’*, comunicado de prensa, Bogotá, 27 de junio de 2005, www.hchr.org.co

¹¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 15 de septiembre de 2005, caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia, párr. 304, www.corteidh.or.cr

¹¹⁷ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 117

Humanos recomendó al Presidente de la República adoptar las medidas necesarias para lograr que cese todo vínculo entre miembros de grupos paramilitares, y para que se desmantele efectivamente las estructuras del fenómeno paramilitar y alentó al Fiscal General a que concentre sus tareas en el esclarecimiento de estos vínculos¹¹⁸.

El sábado 15 de octubre de 2005, Orlando Valencia, líder afrodescendiente desplazado de la comunidad del Curbaradó (Chocó), fue desaparecido por grupos paramilitares en el casco urbano de Belén de Bajirá, a pocas cuadras de la estación de policía. La desaparición forzada de Orlando ocurrió después de que fuera detenido arbitrariamente por la Policía durante tres horas. La Policía lo detuvo en un operativo fuertemente armado cuando se movilizaba en un bus de servicio público, junto con 10 miembros más de los Consejos Comunitarios del Curbaradó, un abogado de la ONG Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y un acompañante internacional de Canadá, para participar en la asamblea del Consejo Mayor de las comunidades afrodescendientes de la Cuenca del Curbaradó.

Los vehículos que utilizaron los paramilitares para cometer la desaparición forzada estuvieron parqueados frente a la estación de la Policía durante la detención arbitraria de Orlando y de los demás campesinos. La Policía y los entes de investigación no realizaron ninguna acción para encontrar a Orlando con vida y hostigaron a los familiares de los campesinos.

En una reunión realizada el 4 de septiembre de 2004 con representantes de la Vicepresidencia y del Ministerio del Interior, Orlando había exigido al Gobierno respetar los derechos a la vida digna y al territorio de las personas desplazadas del Curbaradó y garantizar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad. El 26 de octubre de 2005, las autoridades confirmaron haber encontrado el cuerpo sin vida, con un tiro en la frente, de Orlando Valencia cerca de la ciudad de Chigorodó¹¹⁹.

Desde 1965, en el marco de la política de seguridad nacional y “en el marco de la lucha contra los grupos guerrilleros, el Estado impulsó la creación de tales ‘grupos de autodefensa’ entre la población civil, cuyos fines principales eran auxiliar a la Fuerza Pública en operaciones antisubversivas y defenderse de los grupos guerrilleros. El Estado les otorgaba permisos para el porte y tenencia de armas, así como apoyo logístico¹²⁰. La mayoría de las medidas en este sentido se tomaron al amparo de estados de excepción que luego se convirtieron en legislación permanente¹²¹. En estos años también, los grupos paramilitares empezaron a ser utilizados por terratenientes y empresarios agrarios como mecanismos privados de represión y control de la población civil y como respuesta armada al asedio guerrillero. Por todo lo anterior, históricamente la legislación y las políticas estatales han desempeñado un papel innegable en la actual magnitud y características del paramilitarismo¹²².

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “se ha documentado en Colombia la existencia de numerosos casos de vinculación entre paramilitares y miembros de la fuerza pública (...) así como actitudes omisivas de parte de integrantes de la fuerza pública respecto de las acciones de dichos gru-

¹¹⁸ OACNUDH 2005, citado *supra* en nota 16, párr. 149 y 150.

¹¹⁹ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, *Informe 63 Consejo Comunitario de Jiguamiandó y familias de Curbaradó*, Bogotá, Bogotá, 26 de octubre de 2005, publicado en www.es.geocities.com/justiciaypazcolombia.

¹²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 15 de septiembre de 2005, caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Párr. 96.1 y 96.2, en www.corteidh.or.cr

¹²¹ El decreto de estado de sitio 3398 del 24 de diciembre de 1965, que autorizó a las Fuerzas Armadas a distribuir armas de guerra a la población campesina para hacer frente a las guerrillas. Esa medida fue convertida en legislación permanente por la ley 48 de 1968. Dos décadas más tarde fue suspendida su vigencia por el decreto 815 de 1989, primero, y luego fue declarada su inconstitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia en mayo del mismo año.

¹²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia*, 57 período de sesiones, E/CN.4/2001/15, 8 de febrero de 2001, párr.131.

pos”¹²³. A pesar de las recomendaciones reiteradas para el cese de todos vínculos, se siguen presentando múltiples casos de apoyo, complacencia o entendimiento de funcionarios del Estado con el paramilitarismo¹²⁴. Esta actitud ha facilitado la perpetración y la repetición de las violaciones a los derechos humanos y de los desplazamientos forzados.

La connivencia o complicidad de los grupos paramilitares con la Fuerza Pública se ha reforzado durante los operativos militares de recuperación del control territorial impulsados por la política de “seguridad democrática”. En muchas de estas operaciones, como el Plan Patriota, se han vulnerado gravemente los derechos de los habitantes, generando desplazamientos forzados y se ha fortalecido el control por parte de los grupos paramilitares en las zonas¹²⁵.

2.5. El interés sobre las tierras y los recursos naturales, antesala de los desplazamientos forzados

Como lo expresó el Representante Francis M. Deng en 1999, los intereses económicos en que se fundamenta la violencia y el conflicto también son factores que inducen al desplazamiento forzado, el cual constituye con frecuencia un medio para adquirir tierras en beneficio de los grandes terratenientes, narcotraficantes y empresas privadas que elaboran proyectos en gran escala para la explotación de los recursos naturales¹²⁶. En 2004, el ACNUR recomendó al Gobierno garantizar la prevención del desplazamiento y protección de las propiedades de las personas a través de la aplicación del Decreto 2007 de 2001. Estas acciones deben incluir medidas especiales para evitar el desplazamiento de comunidades indígenas y otras personas que mantienen un vínculo especial con la tierra¹²⁷.

Desde 1996, 111 miembros de las comunidades afrodescendientes y mestizas del Curbaradó y Jiguamiandó (Chocó) han sido víctimas de asesinatos o desapariciones forzadas, la más reciente fue la de Orlando Valencia reseñada arriba, 107 de los cuales perpetrados por paramilitares y agentes estatales, y cuatro por los grupos guerrilleros y de 13 desplazamientos forzados¹²⁸. Esas comunidades han conformado tres Zonas Humanitarias que circunscriben sus lugares de vida, como mecanismo de afirmación de su identidad como población civil, lo cual ha sido reconocido como legítimo mecanismo de protección por la Corte Interamericana de derechos Humanos¹²⁹.

Las violaciones de derechos humanos están estrechamente ligadas desde el año 2001 con la ocupación ilegal de sus territorios colectivos, titulados según la ley 70 de 1993, para el desarrollo de proyectos agroindustriales de palma aceitera y ganadería por empresas privadas beneficiarias de

¹²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 15 de septiembre de 2005, caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Párr. 96.19, www.corteidh.or.cr

¹²⁴ OACNUDH 2005, citado *supra* en nota 16, párr. 63.

¹²⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *El deber de la memoria*, Bogotá, septiembre de 2005, www.coljuristas.org

¹²⁶ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 23.

¹²⁷ *Ibidem*, párr. 117.

¹²⁸ Más exactamente, desde 1996 hasta hoy los grupos paramilitares y agentes estatales han producido 62 víctimas en cinco masacres, 22 asesinatos selectivos, 23 desapariciones forzadas, 15 detenciones arbitrarias, 12 desplazamientos forzados. Cuatro asesinatos han sido perpetrados por grupos guerrilleros. Además, se han presentado 13 incursiones armadas a sus lugares de vida, atribuidas a la Fuerza Pública o a los grupos paramilitares. Durante tales incursiones, los pobladores han sido amenazados de muerte, sus bienes saqueados y en cuatro ocasiones han quemado sus casas. Información de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.

¹²⁹ La primera propuesta de Zona Humanitaria fue iniciada por la Comunidad de Vida y Dignidad del Cacarica (Chocó) en junio de 2001 en su proceso de retorno a sus tierras. Posteriormente, las comunidades del Jiguamiandó, de la Balsita en Dabeiba (Antioquia) y la Comunidad Civil de Vida y Paz del Ariari (Meta) también implementaron este mecanismo. En marzo de 2005, en el marco de las medidas provisionales que cobijan los miembros de las comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ratificó la importancia de este mecanismo para proteger a la población civil y prevenir desplazamientos forzados y la obligación del Estado de respetar y apoyar estas iniciativas, en www.corteidh.or.cr/serieepdf/JiguCurva_se_01.pdf.

subsidios estatales¹³⁰ o posible financiación de agencias internacionales en el marco del Plan Colombia¹³¹. Según información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entregada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “desde el año 2001, la empresa Urapalma S.A. ha promovido la siembra de palma aceitera en aproximadamente 1.500 hectáreas de la zona del territorio colectivo de estas comunidades, con ayuda de la ‘protección armada perimetral y concéntrica de la Brigada XVII del Ejército y de civiles armados en sus factorías y bancos de semillas’. Los operativos e incursiones armadas en estos territorios han tenido el objetivo de intimidar a los miembros de las Comunidades, ya sea para que se vinculen a la producción de palma aceitera o para que desocupen el territorio”¹³².

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación han coincidido en exigir al Gobierno colombiano la protección de los derechos a la vida, al territorio y al retorno en condiciones de seguridad y dignidad de estas comunidades¹³³. Sin embargo, el Gobierno ha aplicado medidas que desconocen los derechos de estos pobladores al territorio y que violan la propiedad privada y el carácter civil de las Zonas Humanitarias.



Zona humanitaria de Nueva Esperanza en Jiguamiandó (Chocó).

Los intereses por la apropiación de los territorios siguen constituyendo una de las causas estructurales del desplazamiento forzado de miles de campesinas y campesinos, poblaciones afrocolombianas y pueblos indígenas. El despojo de tierras se realiza por medio de acciones violentas (asesinatos, desapariciones forzadas, amenazas), falsificación de documentos de propiedad o compras a precio irrisorio, aprovechando la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento forzado.

El incremento de la concentración de la tierra y el despojo violento se han fortalecido durante los últimos años a través de la expansión de los grupos paramilitares en la geografía nacional. Esos territorios bajo control paramilitar han sido utilizados en algunas partes para la siembra de cultivos agroindustriales extensivos o de cultivos de uso ilícito, implantados a veces por medio del repoblamiento de las zonas con personas foráneas y afines a los intereses de los proyectos. A pesar de la negociación que desarrolla el Gobierno nacional con los grupos paramilitares, éstos siguen usurpando las tierras a través de los desplazamientos forzados. En algunas zonas con presencia de los grupos guerrilleros, estos autorizan o prohíben la ocupación y el uso de predios que previamente habían sido abandonados por sus ocupantes originales.

¹³⁰ Defensoría del Pueblo, Amicus Curiae ante la Corte Constitucional, *Explotación maderera y derechos humanos. Bajo Atrato – Chocó*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, octubre de 2002, pág. 54.

¹³¹ ARD/CAPP, Colombia Agribusiness Partnership Program, bajo contrato de USAID, publicado en http://pdf.dec.org/pdf_docs/PDADF235.pdf

¹³² Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 6 de marzo de 2003, medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Colombia, caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, en www.corteidh.or.cr/serieepdf/JiguCurva_se_01.pdf

¹³³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos decreto medidas provisionales el 6 de marzo de 2003, Defensoría del Pueblo, Resolución defensorial N° 39 del 2 de junio de 2005, Procuraduría General de la Nación, directiva 008 de abril 21 de 2005.



Palma aceitera en el territorio colectivo de Curbaradó (Chocó).

Según el Representante de la oficina del ACNUR en Colombia, aproximadamente 4 millones de hectáreas han sido usurpadas a la población desplazada en Colombia^{133a}. Esta cifra contrasta con los predios pertenecientes a la población desplazada registrados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), que representan un total tan solo de 150.267 hectáreas, propiedad de 4.313 hogares¹³⁴.

Frente a esta situación de hecho, el decreto 2007 de 2001¹³⁵, que prevé las limitaciones para la enajenación, transferencia o titulación de bienes rurales en las zonas donde ha habido desplazamiento forzado o donde se considera que existe un riesgo de desplazamiento forzado, con el fin

de proteger los bienes de las personas desplazadas, ha resultado inoperante para proteger el patrimonio de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento. Si bien el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada reitera las obligaciones de las autoridades, y especialmente del Incoder, de Acción Social y de las autoridades territoriales en aplicar el decreto 2007, no adopta medidas concretas para enfrentar los obstáculos que se han presentado en la práctica. Después de cuatro años de su expedición, se promovieron cuatro declaratorias (San Carlos, San Francisco, Landázuri y Norte de Santander) para proteger una extensión aproximada de 69.889 hectáreas, en el marco del programa de protección del patrimonio de las personas desplazadas financiado por el Banco Mundial y la cooperación internacional¹³⁶.

La normatividad no ha sido aplicada ya que la información oficial sobre los predios y propiedades abandonadas es casi inexistente; el Incoder y las autoridades locales responsables no han tenido la voluntad política ni los recursos suficientes para realizar su labor de prevención del despojo y protección del patrimonio de los pobladores rurales; la impunidad que cobija a los responsables de los desplazamientos forzados dificulta la exigencia de los derechos por parte de las autoridades y de las víctimas por el temor a las represalias. Según la Defensoría del Pueblo “los esfuerzos de las entidades del Estado que deben velar por la propiedad de la tierra de la población en situación de desplazamiento, siguen siendo mínimos e ineficaces. Tampoco hay un registro real de las tierras que las víctimas de este fenómeno se vieron obligadas a abandonar y, en tal virtud, es imposible adoptar medidas para su protección”¹³⁷.

Además, se ha presentado ante el Congreso de la República un proyecto de ley que permitiría la legalización del despojo de tierras e imposibilitaría la restitución de las tierras a las personas desplazadas.

^{133a} Intervención del Representante del ACNUR en Colombia durante el evento de lanzamiento de la “Caja de herramienta para la aplicación del decreto 2007”, Bogotá, 25 de octubre de 2005.

¹³⁴ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), *Registro de inmuebles rurales abandonados por la violencia*, Bogotá, Incoder, 2004.

¹³⁵ Decreto 2007 del 14 de septiembre de 2001, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

¹³⁶ Acción Social y Presidencia de la República, *Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada*, Bogotá, Ediciones Antropos, junio de 2005, pág. 29.

¹³⁷ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 53.

Dicho proyecto fue archivado en 2004¹³⁸, pero presentado nuevamente en marzo de 2005¹³⁹. El proyecto propone establecer un procedimiento especial ante las autoridades administrativas, con términos muy breves, para sanear los títulos viciados o incompletos de las propiedades inmuebles, en otras palabras, para legalizar las tierras a través de un procedimiento muy laxo. El procedimiento no cuenta con las garantías necesarias para que las personas que han sido despojadas de sus tierras se opongan dentro del proceso, desconoce el problema de desplazamiento forzado y, de convertirse en ley, llevaría a que las personas desplazadas perdieran definitivamente la posibilidad de titular o de sanear los títulos de las tierras de las cuales fueron expulsados violentamente. Por esta vía se titularían las tierras a nombre de quienes se han valido de medios ilegales y han incurrido en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario para desplazar a la población civil.

En esta misma línea, el Gobierno ha adoptado normas que desconocen los derechos al territorio de las comunidades afrodescendientes y que afectan especialmente a las que han sido forzosamente desplazadas. La resolución 1516 expedida el 8 de agosto de 2005 por el Incoder establece las alianzas o asociaciones empresariales entre estas comunidades y particulares y/o entidades públicas, para el desarrollo de proyectos productivos en los territorios colectivos adjudicados¹⁴⁰. Dicha resolución, además de no haber sido consultada con las comunidades interesadas, vulnera los derechos de las comunidades afrodescendientes en cuanto no garantiza la protección constitucional especial que les cobija sino que les coloca en igualdad formal con las empresas privadas interesadas en los recursos o el uso de sus territorios ancestrales. Además, la resolución no toma en cuenta la situación de especial vulnerabilidad que padecen las comunidades afrocolombianas desplazadas, a quienes el Gobierno no ha garantizado condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad para un retorno sostenible. Estas comunidades estarían doblemente discriminadas y vulneradas por la aplicación de las asociaciones empresariales previstas en la resolución. Por lo tanto, la aplicación de la resolución 1516 constituiría otra forma de despojo con disfraz de legalidad, de los territorios de las comunidades afrodescendientes.

El 9 de noviembre de 2005, el Incoder expidió la resolución 2038, por la cual se sustituye en su totalidad la resolución 1516 del 8 de agosto de 2005. Si bien esta decisión constituye una buena noticia, preocupa que, en los considerandos, el Incoder afirme que “la resolución 1516 (...) se ajustó en todo a derecho y en particular a la Constitución, a la Ley y a la Jurisprudencia Constitucional” y que los temas de que trata la resolución “no son de aquellos que de conformidad con la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia Constitucional requieran de consulta previa a las comunidades negras o a sus órganos consultivos”. Esta declaración precede la decisión, que aparece en el artículo primero, de “convocar a los Consejos Comunitarios y a las consultivas de las comunidades negras a participar activa y democráticamente en la discusión” sobre el objeto de la resolución 1516, o sea las alianzas o asociaciones empresariales para el desarrollo de proyectos productivos en los territorios colectivos.

La preparación de una consulta efectiva y garantista de los derechos de las comunidades afrodescendientes no puede empezar con la ratificación, por parte del Gobierno, de un acto administrativo que viola los derechos de esta minoría étnica. Sería equivocado e ilegal por parte del Gobierno mantenerse en esta actitud e intentar, a través de una supuesta consulta, legitimar un acto viciado desde muchos otros puntos de vista, como se expuso anteriormente.

¹³⁸ Se presentó bajo la radicación 230 de 2004 - Senado y 083 de 2003 - Cámara.

¹³⁹ Proyecto de ley 319 Cámara, *por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble*.

¹⁴⁰ Resolución 1516 expedida por el Incoder el 9 de agosto de 2005, *por la cual se expiden directrices para la participación de las comunidades negras o afrocolombianas en las Alianzas o Asociaciones Empresariales que llegaren a formar con particulares y/o entidades públicas, para el desarrollo de proyectos productivos en los territorios colectivos adjudicados*.

CAPÍTULO III

EL DEBER DE PROTEGER A LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y A LOS QUE TRABAJAN A SU FAVOR

En 1999, el Representante Francis M. Deng recomendó al Gobierno responder de manera eficaz a las amenazas contra la seguridad física de las personas desplazadas y las personas que laboran en su favor y enfatizó en las medidas de protección a que da derecho la condición de civil, sobre todo las comunidades de paz¹⁴¹. En 2004, el ACNUR reiteró la necesidad de que las autoridades apoyen a los procesos organizativos de comunidades que han tomado la posición de no vinculación al conflicto armado, respetando así el principio de distinción y aplicando un criterio de coherencia y no contradicción en el conjunto de acciones que desarrolla el Estado¹⁴². Adicionalmente, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos exhortó a que se adopten las medidas necesarias para que los servidores públicos de la rama ejecutiva guarden el respeto debido al trabajo individual y colectivo de defensores de derechos humanos y sugirió tipificar disciplinariamente la conducta del servidor público que con sus declaraciones ponga en peligro la vida, la integridad o la seguridad de aquellos, y a sancionar adecuadamente a quienes incurran en tal comportamiento¹⁴³.

El Gobierno no ha adoptado una política específica de protección de las personas desplazadas sino que ha aplicado las medidas de la política de “seguridad democrática” destinadas a la población en situación de vulnerabilidad o de riesgo. Por ejemplo, el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario señala como acción de protección el establecimiento de 71 Comités de Derechos Humanos, el diseño y adopción de Planes de Acción en 80 municipios y el Ministerio del Interior y de Justicia menciona la puesta en funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas¹⁴⁴. Según la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, no se trata “de acciones concretas y específicamente encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la vida de la población desplazada (...) máxime cuando la información aportada no señala que el tema sea prioritario en dichos planes”¹⁴⁵.

Además, el Gobierno ha promovido prioritariamente acciones realizadas por la Fuerza Pública, en detrimento de medidas de carácter civil y de fortalecimiento de la ciudadanía. Estas acciones se han acompañado en muchas ocasiones de violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho humanitario, y señalamientos con los cuales asimilan las personas desplazadas a los grupos insurgentes, generando desplazamientos forzados y debilitamiento de los procesos comunitarios de resistencia civil. Al tiempo, trabajadores de las ONG de derechos humanos que acompañan a la población desplazada han sido víctimas de ataques contra su vida e integridad personal y de constantes campañas de difamaciones por parte de altos funcionarios públicos.

3.1. La protección militar por encima de los derechos y libertades de la población civil

El ACNUR ha recomendado al Gobierno “limitar el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público se conviertan en causantes de situaciones de riesgo y agudicen la vulnerabilidad de las comunidades”¹⁴⁶.

¹⁴¹ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 117 y 118.

¹⁴² ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 302, párr. 60.

¹⁴³ OACNUDH 2005, citado *supra* en nota 16, párr. 132.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, Auto 178 del 29 de agosto de 2005, numeral 4.7.3.

¹⁴⁵ Cuarto informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia t-025 de 2004, Bogotá, 4 de febrero de 2005.

¹⁴⁶ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, párr. 57, pág. 302.

En Toribío (Cauca) el 14 de abril de 2005, la guerrilla de las Farc atacó las trincheras y el puesto de Policía ubicados dentro del casco urbano, causando la muerte de una niña, 18 heridos y el desplazamiento forzado de 2.200 personas indígenas y la destrucción de más de 20 casas¹⁴⁷. En este caso, la guerrilla de las Farc infringió los principios de distinción, limitación y proporcionalidad establecidos por el derecho internacional humanitario. Además, la ubicación de instalaciones militares en medio de las casas de la población indígena constituyó también una flagrante infracción al derecho internacional humanitario. Como lo expresó la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “en Toribío no debieron haberse construido instalaciones de la fuerza pública como las existentes en medio de una concentración de civiles”¹⁴⁸.

La Defensoría del Pueblo había advertido sobre los posibles hostigamientos de la guerrilla de las Farc en un informe de riesgo del 13 de mayo de 2004 y una posterior nota de seguimiento del 22 de diciembre de 2004. En respuesta al primer informe de riesgo, el Ejército nacional informó que la respuesta consistió en que el Comando del Batallón José Hilario López hiciera “presencia en la Carretera Panamericana para permitir el fluido normal de automotores”, a pesar de que dicha carretera se encuentra a aproximadamente 40 kilómetros de los corregimientos objetos de la alerta. El 9 de febrero de 2005, el CIAT informó sobre su decisión de no emitir una alerta temprana en este caso a pesar de que durante el mes de diciembre de 2004 ocurrieron dos hostigamientos por parte de la guerrilla de las Farc a la cabecera municipal de Toribío¹⁴⁹.

El Gobierno presenta como acciones de protección de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado las acciones desarrolladas por la Fuerza Pública, entre las cuales están las “acciones de combate y misiones tácticas en desarrollo de las cuales se logró neutralizar miembros de los grupos armados ilegales”¹⁵⁰. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo consideran que “esas acciones, si bien corresponden a la misión de la fuerza pública, no se especifica cuáles están dirigidas especialmente a prevenir los desplazamientos ni a proteger a la población desplazada y garantizar el acceso a la Ayuda Humanitaria de Emergencia y la labor de los organismos que apoyan a los desplazados y defienden sus derechos”¹⁵¹. Además, en muchos casos estas acciones militares privilegian el control territorial por la Fuerza Pública sobre la protección de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado como en el caso de Toribío.

En otros casos, la Fuerza Pública (la Armada Nacional en este caso) ha reportado como acciones de protección, “campañas de operaciones psicológicas hacia las poblaciones desplazadas con el fin de ganar su confianza y prevenir y/o neutralizar la infiltración terrorista” y “acciones psicológicas con el fin de neutralizar el desplazamiento”¹⁵². Estos programas constituyen acciones discriminatorias y violatorias del derecho a la presunción de inocencia en cuanto asumen que las personas desplazadas podrían ser “terroristas” o apoyar a grupos “terroristas”. Además, estas acciones no corresponden a las funciones atribuidas a la Fuerza Pública por la Constitución Política¹⁵³. Al respecto, la Defensoría del Pueblo manifestó que “las brigadas cívico-militares y las ‘operaciones psicológicas’ adelantadas por la Fuerza Pública y que son consideradas como de protección a la población desplazada, diluyen el principio de distinción establecido por el DIH, y no corresponden a las responsabilidades de las instituciones del SNAIPD, las cuales están claramente ordenadas en la normatividad vigente”¹⁵⁴.

¹⁴⁷ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 688.

¹⁴⁸ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Observaciones de la misión a Toribío, Cauca. Condena por ataques de las FARC-EP*, 20 de abril de 2005, publicado en www.hchr.org.co

¹⁴⁹ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 12, pág. 688.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, Auto 178 del 29 de agosto de 2005, numeral 4.7.3.

¹⁵¹ Cuarto informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia t-025 de 2004, Bogotá, 4 de febrero de 2005.

¹⁵² CNAIPD, informe a la Corte Constitucional, 17 de enero de 2005, AZ - 3, folio 589.

¹⁵³ Constitución Política de Colombia, artículos 216 a 223.

¹⁵⁴ Procuraduría General de la Nación 2005, citado *supra* en nota 72, pág. 3.

3.2. Ataques contra las comunidades desplazadas en resistencia civil

En 1999, el Representante Francis M. Deng manifestó que era urgente la necesidad de respetar los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, en particular por todas las partes armadas, por lo que hace a la población civil no combatiente, sobre todo las comunidades de paz, y la protección a que da derecho esa condición¹⁵⁵.

Desde el mes de abril de 2005, cinco semanas después de la masacre de ocho miembros de esta comunidad, entre ellos cuatro menores de edad, presuntamente por miembros de la Brigada XVII del Ejército nacional, la mayoría de los pobladores del casco urbano de San José de Apartadó (Antioquia) decidieron desplazarse forzosamente ante la instalación de un puesto de Policía en esta localidad. En efecto, los miembros de la Comunidad de Paz consideran que la decisión del Gobierno nacional de militarizar su vida social y comunitaria desconoce su decisión de no involucramiento en el conflicto armado y constituye un nuevo mecanismo para aniquilar su proceso de resistencia civil¹⁵⁶.

El presidente de la República y altos funcionarios estatales han estigmatizado públicamente esta comunidad, negando sus legítimas exigencias de no hacer parte del conflicto armado. Después de la masacre de febrero de 2005, el Director de Fiscalías de Antioquia, Francisco Javier Galvis, refiriéndose a la Comunidad de Paz, afirmó: “es un veraneadero de las guerrillas de la FARC”¹⁵⁷. Un año antes de la masacre, el 27 de mayo de 2004, en un consejo de seguridad realizado en el municipio de Apartadó, Antioquia, el Presidente de la República afirmó públicamente que líderes de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó “obstruyen la actuación judicial” y que los organismos internacionales presentes en la región son partícipes de esta actuación¹⁵⁸. Asimismo, aseveró que los extranjeros que acompañan a la Comunidad de Paz serían deportados y que los nacionales serán llevados a la cárcel si vuelven a obstruir la justicia¹⁵⁹.

Basándose en los lineamientos de la política de “seguridad democrática”, las autoridades han estigmatizado a las poblaciones en proceso de retorno o en riesgo de desplazamiento forzado que han resistido a la desterritorialización a través de procesos civilistas basados en el respeto de la vida y el derecho a no participar en las hostilidades. El Gobierno ha respondido en algunos casos con la instalación de puestos de Policía y trincheras en medio de los cascos urbanos, bajo el argumento de que no existen “territorios vedados para la Fuerza Pública”. Estas disposiciones violan el derecho de la



Zona humanitaria en Jiguamiandó (Chocó).

¹⁵⁵ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 117.

¹⁵⁶ Comunidad de Paz de San José de Apartadó, comunicado público, *El Gobierno de Colombia le apuesta oficialmente al Exterminio de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, Bogotá, 9 de marzo de 2005, publicado en www.cdpsan jose.org

¹⁵⁷ Grabación de la radio RCN, 3 de marzo de 2005.

¹⁵⁸ <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/mayo/27/20272004.htm>

¹⁵⁹ *Ibidem*.

población civil a la paz y los principios humanitarios de inmunidad de los civiles y de distinción entre combatientes y no combatientes.

En otros casos, el Gobierno ha tratado estos procesos de resistencia civil por la vida y el territorio con acusaciones según las cuales estas comunidades desplazadas o en proceso de retorno serían auxiliadores de las guerrillas. Posteriormente a estos señalamientos, en varios casos, miembros de estas comunidades han sido víctimas de daños irreparables contra su vida e integridad personal por parte de los grupos paramilitares con la acción, aquiescencia u omisión de la Fuerza Pública y sus familiares fueron forzados a desplazarse. Estas actuaciones han buscado debilitar los procesos organizativos de resistencia civil en medio del conflicto armado.

3.3. Recrudescimiento de las judicializaciones y detenciones arbitrarias contra comunidades desplazadas y retornadas

El 26 de mayo de 2005, Luis Alfredo Torres Redondo fue detenido arbitrariamente en Cartagena (Bolívar) y acusado por la Fiscalía de ser miliciano colaborador de la guerrilla de las Farc. Se le acusó entre otros delitos de haber incitado al asesinato de una persona, que resultó estar viva, y de atentar contra otra persona, dejándola inválida, cuando en realidad ésta persona informó que la causa de su parálisis física se debía a un accidente ocurrido 20 años antes. Luis Torres fue liberado el 7 de junio de 2005, por decisión del Fiscal 36 de Cartagena que resolvió su situación jurídica y se abstuvo de imponer medida de aseguramiento por falta de pruebas en su contra. Sin embargo, Luis Torres sigue siendo vinculado a la investigación penal.

Luis Torres es uno de los líderes sobrevivientes a los asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas y desplazamientos forzados perpetrados por grupos paramilitares con el apoyo o la omisión de la Fuerza Pública, contra los habitantes de El Salado (Bolívar). Como dirigente de esa comunidad en proceso de retorno, ha participado en reuniones con el Gobierno donde denunció los hostigamientos por parte de la Fuerza Pública, la presencia de paramilitares y exigió un retorno de la población de El Salado en condiciones de seguridad y dignidad.

Luis Torres es la decimosexta persona detenida y acusada del delito de rebelión, en los últimos dos años en un poblado que cuenta aproximadamente 700 habitantes. Todas ellas fueron liberadas después de varios meses de detención por la inexistencia de pruebas en su contra. Estas personas y sus familias en su mayoría tuvieron que desplazarse forzosamente de El Salado posteriormente a la detención por temor por su vida.

La situación de riesgo y hostigamientos que padecen los líderes de personas desplazadas y los miembros de comunidades desplazadas organizadas para buscar la garantía de sus derechos viene de larga data pero se ha agravado durante el Gobierno del Presidente Uribe Vélez. Ellas y ellos han sido víctimas de detenciones masivas y arbitrarias, sin que haya flagrancia o sin que medie orden judicial alguna, sin que exista certeza sobre las acusaciones en contra de las personas detenidas, y sin estar antecedidas de investigaciones judiciales serias.

El aumento desmedido de las detenciones arbitrarias en el país coincide con el inicio de la actual administración y contrasta dramáticamente con lo ocurrido durante los años anteriores. Entre el 7 de agosto de 2002 y el 31 de junio de 2005 por lo menos 6.648 personas fueron detenidas arbitrariamente en Colombia, mientras que durante los seis años precedentes (julio de 1996 y junio de 2002) lo fueron alrededor de 2.869 personas¹⁶⁰. Estas cifras permiten afirmar fundadamente que existe una relación

¹⁶⁰ Cifras de la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas.

directa entre la implementación de la “política de seguridad democrática”, y el aumento de las violaciones al derecho a la libertad a través de detenciones arbitrarias.

El actual Gobierno está utilizando las detenciones arbitrarias como una estrategia de persecución en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos, de las personas líderes sociales y sindicales y de la población campesina que habita zonas en donde tradicionalmente han actuado los grupos guerrilleros y en general en contra de las personas que son consideradas por él como opositores políticos. En estos casos las detenciones se llevan a cabo a partir de órdenes de captura expedidas por la Fiscalía, con fundamento en montajes judiciales elaborados a partir de testimonios entregados por informantes de la Fuerza Pública e informes de inteligencia. En todos los casos las personas detenidas han sido judicializadas por el delito de rebelión.

En el marco de esta política, las personas desplazadas han sido estigmatizadas y en algunos casos, la Fiscalía ha actuado de manera parcializada, presumiendo de la culpabilidad de los procesados con base en su situación de desplazamiento forzado. Por ejemplo, al resolver la situación jurídica de Reinel Torres, una persona desplazada detenida arbitrariamente junto con 36 otras personas, el 24 de mayo de 2003 en Villahermosa (Tolima), la Fiscalía impuso medida de aseguramiento de detención preventiva con el siguiente argumento:

“Ahora bien, el hecho de que en la actualidad se encuentre en calidad de desplazado no por ello se debe exonerar de responsabilidad penal, pues la realidad evidente es que si hubo amenazas de parte de los grupos alzados en armas tanto de las AUC como de la guerrilla, es porque este sindicato muy seguramente militaba en los dos bandos, siendo esta la razón potísima para que hubiese sido desplazado”¹⁶¹.

En la mayoría de los casos las personas detenidas son liberadas luego de que las autoridades judiciales comprueban que no existen pruebas que comprometan a las víctimas con delito alguno. Sin embargo, estas detenciones generan un alto riesgo para las víctimas y sus familiares quienes en muchas ocasiones se ven forzados a desplazarse para proteger su vida luego de recibir amenazas de muerte por parte de los grupos paramilitares. Ya son muchas las personas que luego de ser liberadas han sido asesinadas o desaparecidas forzosamente, sin que hasta el momento el Estado haya emprendido ninguna acción encaminada a proteger la vida de estas personas que se encuentran en una situación objetiva de riesgo propiciada por los propios agentes estatales.

Es el caso de Alfredo Correa de Andreis, defensor de derechos humanos, que fue asesinado presuntamente por un grupo paramilitar el 17 de septiembre de 2004, en Barranquilla (Atlántico). En los mismos hechos también falleció su escolta, Eduard Ochoa¹⁶². Alfredo Correa era docente de la Universidad del Atlántico y parte importante de su labor académica la dedicó a la investigación sobre el desplazamiento forzado en Colombia¹⁶³. Tres meses antes del asesinato, el 17 de junio de 2004, el profesor había sido detenido arbitrariamente en la ciudad de Barranquilla, acusado del delito de rebelión después de que un informante denunció que era ideólogo de las Farc¹⁶⁴. Un mes después, el 15 de julio de 2004, el profesor fue dejado en libertad, luego de que se demostrara en el proceso que las pruebas en su contra habían sido manipuladas. Así lo señaló el abogado defensor de Alfredo Correa de Andreis: “[los testigos] fueron direccionados dentro de la investigación y dentro de las actas practicadas por la Fiscalía 33 de Cartagena. Los testimonios fueron clonados y lo digo porque lo demostré a través de una comparación de textos”¹⁶⁵.

¹⁶¹ Fiscalía 13 seccional Ibagué, 30 de mayo de 2003, por medio de la cual se resuelve la situación jurídica; citado en Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, *Libertad: rehen de la política de seguridad democrática*, Bogotá, mimeo, agosto de 2005.

¹⁶² “Sicarios asesinan en Barranquilla al sociólogo Alfredo Correa de Andreis”, diario *El Tiempo*, 17 de septiembre de 2004, en www.eltiempo.com

¹⁶³ Alfredo Correa de Andreis, *Pistas para un nuevo rumbo. Patrimonios y personalidad jurídica de los desplazados del distrito de Barranquilla*, publicado por la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y la Red Ecuémica Colombia, Barranquilla, septiembre de 2005.

¹⁶⁴ “Ex rector de Unimag recobró su libertad”, diario *Hoy Diario del Magdalena*, 16 de julio de 2004, en www.hoydiariodelmagdalena.com.co; “Asesinado en Barranquilla el sociólogo Alfredo Correa de Andreis”, diario *El Tiempo*, 17 de septiembre de 2004, en www.eltiempo.com

¹⁶⁵ “Fue un acto demencial lo que hicieron conmigo”, diario *La Libertad*, 16 de julio de 2004, en www.lalibertad.com.co

3.4. La defensa de los derechos humanos considerada como actividad terrorista por el gobierno

En mayo de 2003, la Fiscalía General de la Nación inició investigaciones penales contra los miembros de la Comunidad de Autodeterminación, Vida y Dignidad (CAVIDA), en proceso de retorno al Cacarica (Chocó) y de la Comisión de Justicia y Paz¹⁶⁶, ONG de algunos sectores eclesiales cristianos, que hace acompañamiento a comunidades desplazadas y en proceso de retorno y a comunidades en riesgo de desplazamiento forzado para exigir el respeto de sus derechos humanos. El 28 de enero de 2005, la Fiscalía segunda especializada, adscrita a la Unidad de Derechos Humanos, profirió resolución inhibitoria a favor de todos los procesados. La Fiscalía consideró que la denuncia en contra de Justicia y Paz y de los miembros del Consejo Comunitario “se sustentó en imputar responsabilidad a todas las personas que no trabajan en armonía con sus deseos [buscando] personas que tuvieran problemas con Justicia y Paz o que no estuvieran de acuerdo con su labor, para ofrecerles beneficios a cambio de que rindieran declaraciones en este proceso, lo cual cuando menos riñe con los principios de la ética profesional”¹⁶⁷.

Dos meses después de emitida la resolución inhibitoria, los miembros de esta ONG fueron objetos de seguimientos por hombres armados vestidos de civil a la salida de su oficina en Bogotá y en regiones donde acompañan a comunidades. El 29 de marzo de 2005, uno de sus miembros recibió una comunicación escrita donde aparecía, después de colocar el nombre de Danilo Rueda, las letras Q. E. P. D, agregando que “todos los integrantes de Justicia y Paz (sic) quedan también advertidos”, pues se va a impedir que Justicia y Paz, “defensor de narcoterroristas”, vuelva a someter a la región “al yugo opresor de la guerrilla terrorista”¹⁶⁸.

Las ONG de derechos humanos y humanitarias que apoyan a comunidades desplazadas o en riesgos de desplazamiento forzado, siguen siendo víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Los ataques contra su vida e integridad personal, las amenazas de muerte, los hostigamientos y los señalamientos públicos buscan acabar con las formas organizativas comunitarias de las personas que acompañan y cortar los apoyos nacionales e internacionales que posibilitan visibilizar su situación y sus justas reivindicaciones por la vida y un retorno con dignidad y seguridad.

La represión contra los defensores y las defensoras de derechos humanos se ha implementado a través de asesinatos, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte que causaron el desplazamiento forzado de los mismos o de sus familiares para proteger su vida. Desde agosto de 2002, 45 defensores y defensoras de derechos humanos fueron asesinados o desaparecidos¹⁶⁹, algunos de ellos desarrollaban un trabajo con personas desplazadas. En el mismo período, otros 49 miembros de ONG de derechos humanos fueron detenidos y posteriormente liberados. Algunos de ellos siguen vinculados con investigaciones donde las pruebas y fundamentos arbitrarios demuestran una intencionalidad de deslegitimar y obstaculizar el trabajo a favor de los derechos humanos.

Además, las declaraciones públicas del Presidente de la República contra las ONG de derechos humanos han creado “un clima de hostilidad hacia las ONG que trabajan en el tema de los derechos humanos”¹⁷⁰. En septiembre de 2003, el Presidente de la República calificó a las ONG de derechos humanos de

¹⁶⁶ Fiscalía General de la Nación, Unidad de Derechos Humanos, proceso radicado 1701.

¹⁶⁷ Fiscalía segunda especializada, Unidad de Derechos Humanos, radicado 1701.

¹⁶⁸ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Informe 14 - Justicia y Paz, *Amenaza de muerte a Justicia y Paz*, Bogotá, 29 de marzo de 2005, publicado en www.es.geocities.com/justiciaypazcolombia.

¹⁶⁹ Base de Datos de la Comisión Colombiana de Juristas.

¹⁷⁰ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Declaración de la Presidenta sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 59 período de sesiones, 25 de abril de 2003, párrafo 35.

ser “politiqueros al servicio del terrorismo y traficantes de los derechos humanos”¹⁷¹. En febrero de 2004, durante una visita a Europa ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, el Presidente reiteró sus acusaciones contra las ONG de derechos humanos, señalando que una de ellas “se escuda detrás de su calidad de organización de derechos humanos para defender la guerrilla”¹⁷².

Estas acusaciones infundadas constituyen un ataque muy grave contra la labor legítima que desarrollan las ONG de derechos humanos y contradicen las obligaciones que ha asumido el Estado colombiano ante diversos organismos intergubernamentales en materia de protección, respeto y garantía del trabajo a favor de los derechos humanos. Especialmente, el Gobierno no ha cumplido con la recomendación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativa a la conducta de los servidores públicos. La impunidad que cobija a los funcionarios públicos que incurren en este tipo de actuaciones propicia e incita a la repetición de los señalamientos contra las defensoras y los defensores de derechos humanos.

Frente a esta situación, la política gubernamental de protección a líderes sociales y a defensores de derechos humanos consiste en ofrecer, en algunos casos, medidas de protección materiales ante los ataques (tales como blindajes de sedes de las ONG, equipos de telecomunicaciones o chalecos blindados) o medidas de emergencia (tales como pasajes y pasantías) en caso de amenazas. Estos medios resultan en general insuficientes para la situación de riesgo que enfrentan los líderes sociales y defensores de derechos humanos porque no atacan las causas de los riesgos. Estas medidas materiales, aunque en algunas oportunidades sirven para enfrentar el riesgo inmediato, no pueden sustituir medidas estructurales y de largo plazo que serían las adecuadas para realmente prevenir daños contra la vida e integridad personal de las defensoras y los defensores de derechos humanos.

Además, defensores de derechos humanos y líderes sindicales han manifestado su falta de confianza en el organismo encargado de este esquema de protección, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En noviembre de 2005, el director, el subdirector y el director de inteligencia del DAS salieron del organismo a raíz de pruebas e informaciones públicas sobre la relación estrecha y la infiltración de los paramilitares dentro de este cuerpo de seguridad del Estado¹⁷³.

CAPÍTULO IV

LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE GARANTIZAR EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

De las obligaciones adquiridas por la ratificación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales se deriva que el Gobierno colombiano debe adoptar las medidas e identificar los medios administrativos, financieros, educativos, sociales apropiados con el fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de la población hasta el máximo de los recursos de que disponga. Además, la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna es de inmediato cumplimiento¹⁷⁴. Esta obligación estatal se vuelve prioritaria y urgente en el caso de las personas desplazadas por su situación de extrema vulnerabilidad.

¹⁷¹ Discurso del Presidente Uribe en posesión de nuevo comandante de la FAC, 8 de septiembre de 2003, www.presidencia.gov.co/discursos.

¹⁷² “Diputados europeos pedirán a Alvaro Uribe excusa pública por críticas a defensor de derechos humanos”, diario *El Tiempo*, 12 de febrero de 2004, en www.eltiempo.com.

¹⁷³ “Semana revela pruebas de cómo las autodefensas tienen infiltrado el principal organismo de inteligencia del país”, revista *Semana*, 31 de octubre de 2005, en www.semana.terra.com.co

¹⁷⁴ Artículo 2 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, entrado en vigor para Colombia el 3 de enero de 1976 en virtud de la ley 74 de 1968.

A continuación se presenta una evaluación de la aplicación de las recomendaciones internacionales en materia de derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda y a la educación. Antes de eso, es necesario evaluar el Sistema Único de Registro, en cuanto éste constituye un requisito obligatorio establecido por el Gobierno para que las personas desplazadas reciban la atención estatal.

4.1. La inscripción en el Registro: el primer obstáculo par acceder a la protección estatal

En 1999, el Representante Francis M. Deng señaló que uno de los obstáculos fundamentales para que la población desplazada acceda a la asistencia estatal es el trámite de la “certificación” que resulta “largo, engorroso y no muy bien comprendido por los funcionarios encargados de realizarlo”¹⁷⁵. En 2004, el ACNUR recomendó al Gobierno “implantar un sistema de evaluación permanente de la accesibilidad de la población internamente desplazada a todo sistema de registro, en particular de la calidad de la atención que prestan las entidades del Ministerio Público en la toma de la declaración y la Red de Solidaridad Social en la valoración y la inscripción en el registro, con indicadores y estándares de desempeño, e implantar un sistema de mejoramiento continuo del mismo”. Recomendó también eliminar la condición suspensiva de presentar la declaración máximo un año después de ocurrido el desplazamiento forzado, para que la población desplazada tenga derecho a recibir atención humanitaria de emergencia¹⁷⁶. Por su parte, el Director de la División Interagencial sobre Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas recomendó que el registro “debería incluir aquellas personas desplazadas por las fumigaciones, así como las víctimas de desplazamientos intra-urbanos”¹⁷⁷.

Desde el 28 de abril del 2005, aproximadamente 5.000 campesinos de nueve veredas de la zona rural del municipio de Samaná (Caldas), se desplazaron forzosamente hacia los cascos urbanos como consecuencia de la fumigación aérea con glifosato de más de 1.000 hectáreas de tierras cultivables. Estas fumigaciones afectaron la totalidad de los cultivos de pancoger. Ante la falta de compromiso por parte del Gobierno para reparar los daños causados y garantizar la no repetición de las fumigaciones, los campesinos consideraron que no existían condiciones para retornar¹⁷⁸.

El Registro Único de Población Desplazada (SUR) fue creado “como una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada”¹⁷⁹. En 2000, el decreto 2569 reformó algunos aspectos de la inscripción al SUR: definió el proceso de registro y los criterios de valoración de la declaración y las condiciones para la inscripción en el SUR, entre las cuales está restricción temporal de un año, posteriormente al desplazamiento forzado, para rendir la declaración; estableció las causas de no-inscripción; definió la modalidad de declaración para los desplazamientos masivos, las causas de exclusión del SUR y la confidencialidad de la información¹⁸⁰.

Desde su creación, el SUR ha presentado problemas estructurales de funcionamiento, por lo cual, en la Corte Constitucional ordenó al CNAIPD precisar la situación actual de la población desplazada inscrita

¹⁷⁵ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 120.

¹⁷⁶ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 291, párr. 22 y pág. 308, párr. 82.

¹⁷⁷ División Interagencial de las Naciones Unidas 2005, citado *supra* en nota 9.

¹⁷⁸ “El regreso, otro dilema para los desplazados”, diario *La Patria*, 3 de mayo de 2005, www.lapatria.com. Ver también “Tras fumigaciones, empieza éxodo en veredas de Caldas”, diario *El Colombiano*, 29 de abril de 2005, www.elcolombiano.com

¹⁷⁹ Defensoría del Pueblo, *Cartilla para la capacitación a org. de población en situación de desplazamiento forzado*, Editorial Bochica, Bogotá, 2003.

¹⁸⁰ Artículos 8 al 15 del decreto 2569 de 2000, *por el cual se reglamenta la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*.

en el SUR, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente. Este mismo año, el Gobierno reiteró en la Carta de Derechos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado, el derecho de las personas desplazadas a ser registrado de manera individual o con su núcleo familiar. Sin embargo, las falencias del SUR no han sido solucionadas y sigue sin cumplir con su mandato antes definido.

En la práctica, el proceso de registro busca establecer la veracidad de los hechos presentados por las personas desplazadas y limitar la población que, a juicio de la Acción Social merece recibir la atención estatal. La inscripción en el SUR se ha convertido en el requisito indispensable para recibir asistencia: quienes no son inscritos en el SUR no pueden acceder a los beneficios de la ley 387 de 1997, mientras quienes logran su inscripción acceden a la ayuda con demasiada demora y en algunas oportunidades solo parcialmente. Esta tendencia se ha afianzado a pesar de que en 2001 la Corte Constitucional precisó que el reconocimiento de la condición de víctima del desplazamiento no se puede considerar como requisito *sine qua non* para el ejercicio de derechos fundamentales, ya que solamente se trata de un trámite administrativo, mientras que el desplazamiento forzado es una situación de hecho cuya demostración no debe recaer en la víctima¹⁸¹.

El SUR adolece de serias deficiencias que agravan el fenómeno del subregistro de la población desplazada, estimado a 30% según la Contraloría General de la Nación¹⁸². Entre otras deficiencias, el SUR no registra los desplazamientos intraurbanos e interveredales, los desplazamientos causados por fumigaciones, y prescinde de las personas desplazadas que por temor o incredulidad frente a la respuesta estatal deciden no reclamar atención. Además, en algunos municipios no existe suficiente capacidad del Ministerio Público para recepcionar la declaración y no todas las unidades territoriales cuentan con medios técnicos para actualizar el SUR¹⁸³.

Según la Defensoría del Pueblo, se sigue “detectando en la conducta de los funcionarios encargados de la toma de la declaración y del registro, la presunción de la mala fe del declarante, por datos imprecisos pero irrelevantes, con el propósito de negar su inclusión en el sistema. A lo anterior, se suma el hecho de que no se brinda información clara sobre el recurso de reposición frente a la negativa en la inscripción (...) y los comités tripartitas establecidos para resolver el recurso a que hacemos mención se han convertido en una instancia inoperante”¹⁸⁴.

Además, la información del SUR no ha sido utilizada para identificar la situación de los derechos de la población en situación de desplazamiento y de los grupos más vulnerables de esta población, como tampoco para evaluar y diseñar la política. El SUR no desagrega la información de la población inscrita de acuerdo a género, edad y etnia, así como tampoco distingue a las mujeres cabeza de familia, y a las personas independientemente de su grupo familiar. Solo a partir de marzo de 2004, se ha incluido en el Formato Único de Declaración la información relativa a los bienes abandonados por los hogares desplazados.

El decreto 2569 de 2000 estableció que una de las causales de exclusión del Registro es la cesación de la condición de desplazado¹⁸⁵. Recientemente, el decreto 250 establece que la Red de Solidaridad y el Departamento Nacional de Planeación desarrollarán “indicadores de satisfacción de necesidades que permitan establecer que se produjo la estabilización socioeconómica y la cesación de la condición de desplazado”, y que “la Red de Solidaridad y los Comités Territoriales evaluarán cada seis meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómica de los desplazados que hayan retornado o que hayan sido reubicados”. Se registrará en un acto administrativo dicha cesación, la cual conduce a la exclusión del SUR y a la cesación de los beneficios derivados de la ley 387 de 1997.

¹⁸¹ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸² Contraloría General de la Nación, ponencia presentada durante el Seminario “La Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado” realizado en Bogotá el 17 de noviembre de 2005.

¹⁸³ Corte Constitucional, sentencia T-055 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, anexo 5.

¹⁸⁴ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 53.

¹⁸⁵ Decreto 2569 de 2000, artículo 14.

El decreto 250 ignora la recomendación del ACNUR, ya que no define criterios ni establece mecanismos para garantizar que cualquier medida referente a la cesación de la condición de desplazado sea formulada y aplicada de conformidad con los principios jurídicos internacionales acerca de los derechos humanos, y solamente en los casos en los que la situación de vulnerabilidad de la víctima del desplazamiento se haya transformado en una situación de rehabilitación y sostenibilidad plenas, basada en el disfrute efectivo de los derechos humanos.

4.2. Violación del derecho a una alimentación adecuada

Con el fin de garantizar la asistencia alimentaria a las personas desplazadas, el ACNUR recomendó al Estado colombiano “eliminar la condición suspensiva que supedita el derecho de la población internamente desplazada a recibir atención humanitaria de emergencia a la disponibilidad de recursos, establecida en los artículos 21, 25 y 27 del decreto 2569 de 2000”¹⁸⁶. Además, “se deberá destinar los recursos necesarios para garantizar la asistencia mínima vital tanto durante el tiempo transcurrido entre la presentación de la declaración y la inscripción en el registro como en la fase de postemergencia, a aquellas familias que continúen en condiciones de vulnerabilidad alimentaria una vez finalizada la atención humanitaria de emergencia”¹⁸⁷.

Posteriormente al desplazamiento forzado de la población indígena del municipio de Toribío causado por el ataque de la guerrilla de las Farc contra las instalaciones militares en el casco urbano en abril de 2005¹⁸⁸, el Gobierno no proporcionó una atención adecuada a la población desplazada. La ayuda humanitaria en algunos casos fue entregada por la Fuerza Pública, generando riesgo para la población civil. Cinco meses después de los hechos, los pobladores indígenas rechazaron nuevamente la utilización de una supuesta jornada de salud por parte de la Fuerza Pública para hacer presencia en su territorio ancestral¹⁸⁹.

La ley 387 de 1997 y el decreto 2569 de 2000 prevén que la atención humanitaria de emergencia se brinda por tres meses, prorrogables por tres meses más, de acuerdo con la “disponibilidad presupuestal” y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad¹⁹⁰. Según el decreto 2569 esta prórroga se justifica cuando (i) cualquiera de los miembros del hogar presenta una incapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada, ii) el jefe del hogar es una mujer, o un hombre mayor a 65 años, iii) alguno de sus miembros padece de una enfermedad terminal médicamente certificada, o iv), que a juicio de la Red de Solidaridad Social, y de manera excepcional, se presenta una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales anteriores¹⁹¹.

En 2005, el Gobierno nacional, a través del decreto 250, reiteró las disposiciones anteriores y no adoptó ninguna reforma para cumplir con la recomendación del ACNUR de no sujetar la atención humanitaria a la disponibilidad presupuestal y destinar los recursos necesarios. Si bien este decreto prevé la prestación de asistencia humanitaria mientras dure el trámite de inscripción en el SUR, la prórroga de esta asistencia y un apoyo nutricional a las personas desplazadas en situación de especial vulnerabilidad, también establece que se prestará “asistencia humanitaria a la población desplazada incluida en el Registro Único de Población Desplazada previa valoración de sus necesidades específicas de confor-

¹⁸⁶ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, párr. 82 pág. 308.

¹⁸⁷ *Ibidem*, párr. 84 y 93 pág. 309 y pág. 311.

¹⁸⁸ Ver caso completo reseñado anteriormente.

¹⁸⁹ Comunidades indígenas de los resguardos de Toribío, Tacueyó y San Francisco, comunicado público, *No más acciones cívico militares*, Cauca, 30 de septiembre de 2005.

¹⁹⁰ Ley 387 de 1997, artículo 15 y decreto 2569 de 2001, artículos 21 y 22.

¹⁹¹ Decreto 2569 de 2000, artículo 21.

midad con los componentes, el tiempo señalado y los procedimientos establecidos en la ley y demás normatividad que regula la materia”¹⁹². Esta última disposición implica establecer un proceso más de valoración que puede conducir a decisiones basadas en criterios subjetivos de los funcionarios encargados, rechazos arbitrarios o más demora en la entrega de la asistencia. Además, en la práctica, no se está entregando la ayuda inmediata a la que la población desplazada tiene derecho antes de su inscripción en el SUR y no se han flexibilizado los criterios para la aprobación de la prórroga de la ayuda humanitaria.

Las recientes reformas normativas no aplican a cabalidad las recomendaciones internacionales y tampoco lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025. En efecto, en 2004, la Alta Corte señaló que “cuando las personas no están en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o de restablecimiento socio económico, eso justifica la continuación de la asistencia humanitaria, independientemente de que el plazo de tres meses y su prórroga hasta por otros tres meses más haya sido superado”¹⁹³.

En la práctica, permanecen las mismas falencias en el programa gubernamental de asistencia humanitaria: la cobertura del programa es insuficiente, la ayuda se entregada varios meses después de que las personas desplazadas la hayan solicitado, debido a la demora en el proceso de inscripción en el SUR, dicha ayuda tampoco cubre las necesidades básicas y culturales de las personas desplazadas y pocas de las familias beneficiarias consiguen una prórroga. Según la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, el incumplimiento del Estado en materia de asistencia humanitaria alcanza niveles alarmantes: un estudio reciente de estas entidades revela que sólo el 30,41% de los hogares desplazados individualmente entre 1997 y 2004 y el 8% de las familias desplazadas de manera masiva recibieron atención humanitaria de emergencia¹⁹⁴.

Por lo anterior, las personas desplazadas se encuentran en graves condiciones alimentarias que afectan el goce de una vida digna. Según el Programa Mundial de Alimentos, la población desplazada padece condiciones de vida peores que la población pobre y el “23% de las niñas y los niños desplazados está en riesgo de desnutrición, siendo más afectados aquellos entre uno y dos años de edad”¹⁹⁵. Otra encuesta realizada con familias desplazadas atendidas por el Comité Internacional de la Cruz Roja señaló que “43% de los hogares se encuentran en los niveles más bajos de las categorías de consumo, lo que significa que: (a) no consumen diariamente alimentos básicos (arroz, yuca, plátano); o (b) consumen solamente alimentos básicos y al menos un producto adicional en forma diaria. Esto implica que tanto la cantidad como la variedad de los alimentos consumidos son bajas”¹⁹⁶.

Delegación de la responsabilidad estatal a organismos humanitarios internacionales

En el Salado, corregimiento del Carmen de Bolívar (Bolívar), el programa RESA de Acción Social solo cubre 70 familias, mientras que actualmente se encuentran asentadas en el corregimiento 170 familias que fueron desplazadas en el 2000 después de la masacre perpetrada por los grupos paramilitares. Para la implementación del programa, la Asociación de Desplazados de Bolívar (Asodesbol), organización de la comunidad retornada al corregimiento, debía aportar \$15 millones, los cuales ya fueron entregados por la Asociación. Por su parte la alcaldía debía aportar \$10

¹⁹² Decreto 250 de 2005, numeral 5.2.1.2.

¹⁹³ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, numeral 10.2.3.

¹⁹⁴ Cuarto informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004, Bogotá, 4 de febrero de 2005, mimeo, página 15.

¹⁹⁵ Programa Mundial de Alimentos, *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia*, Bogotá, 2003.

¹⁹⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias*, marzo de 2005, resumen ejecutivo, pág. 5.

millones que aún no han sido transferidos. Adicionalmente, el programa no prevé recursos para acoger el posible retorno de otras familias que aún no han regresado a El Salado. En estas condiciones el programa promueve las desigualdades dentro de la comunidad, pues no se garantiza el acceso a todas las familias¹⁹⁷.

El Gobierno sigue delegando gran parte de su responsabilidad a entidades internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentación. Esta situación contradice en muchos aspectos el principio de complementariedad de la ayuda proveniente de la cooperación internacional en cuanto el Gobierno no ha asignado recursos propios suficientes para asumir sus deberes en materia de atención humanitaria. Además, estas entidades internacionales han adoptado recortes en la ayuda entregada a través de cierre de oficinas en algunas regiones o disminución de los recursos destinados a estos programas.

Uno de los programas presentado por el Gobierno como medida para garantizar la “seguridad alimentaria”, en cooperación con el Programa Mundial de Alimentos, es el de Red de Seguridad Alimentaria (RESA), que busca “impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento, recobrando en parte su capacidad productiva”¹⁹⁸. Dicho programa no está destinado a atender especialmente a la población desplazada sino a toda la población rural en situación de vulnerabilidad. Además, no tiene una cobertura suficiente y no presenta una solución viable a las personas reasentadas en zonas urbanas.

Los bloqueos alimentarios ejercidos por la Fuerza Pública

Durante los primeros meses del año, la población civil del Medio Atrato sufrió la imposición por parte de las Fuerzas Militares de limitaciones y restricciones a la libertad de circulación, además de otros impedimentos a la entrada y salida de alimentos, fármacos, combustible y materiales de construcción¹⁹⁹. El 27 de febrero de 2004 en Tadó (Chocó) miembros del Ejército Nacional adscritos al Batallón Alfonso Manosalva Flórez no permitieron el ingreso de víveres a varias personas de la población²⁰⁰.

Como ocurre con varios componentes de la asistencia a la población desplazada, el Gobierno ha promovido la participación de la Fuerza Pública en la entrega de la asistencia alimentaria. Esta práctica fue confirmada por el decreto 250 de 2005, según el cual “se auspiciará por parte de las autoridades militares de las regiones la circulación y el aprovisionamiento de alimentos, sin perjuicio de los controles a que haya lugar de acuerdo con la situación de orden público de las regiones”²⁰¹. Resulta profundamente equivocado, en una situación de conflicto armado interno, que el Gobierno nacional promueva la participación de la Fuerza Pública en labores de carácter humanitario. En efecto, esta práctica tiende al involucramiento de las personas beneficiarias de la ayuda en el conflicto armado y les pone situación de mayor riesgo. Como consecuencia, es previsible que muchas personas se rehúsen a solicitar esta ayuda por la falta de confianza en la Fuerza Pública o por el temor a ser blanco de señalamientos por parte de las guerrillas, perpetuando así su situación de extrema vulnerabilidad.

¹⁹⁷ Información recolectada por la Comisión Colombiana de Juristas en visitas a la zona.

¹⁹⁸ Decreto 250 de 2005, numeral 5.1.3.

¹⁹⁹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Colombia*, 60 período de sesiones, 60 período de sesiones, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2003, pág. 40. www.hchr.org.co

²⁰⁰ Banco de datos de derechos humanos y violencia política de Cinep y Justicia y Paz, (BCJP), *Noche y Niebla – Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*, Bogotá, BCJP, n° 29, 2004, pág. 90.

²⁰¹ Decreto 250 de 2005, numeral 5.1.1.2.A.

Los controles que puede efectuar la Fuerza Pública en el marco de las disposiciones constitucionales, a los cuales hace referencia el decreto 250, no deben aplicarse a bienes legales e indispensables para la vida digna de las comunidades. El papel de la Fuerza Pública consiste ante todo en evitar que se obstaculice el acceso de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado a los alimentos de primera necesidad. Sin embargo, la Fuerza Pública sigue controlando e impidiendo la libre circulación de alimentos y otros bienes esenciales, en abierta violación del derecho humanitario. A pesar de que esta conducta es ilegal, no se conoce de investigaciones disciplinarias ni de sanciones contra los responsables, tal como lo prevé la ley y el artículo 24 del decreto 2569 de 2001.

Durante los últimos dos años, ha aumentado el número de comunidades afectadas por el bloqueo al suministro de bienes básicos para la población civil (como alimentos, medicamentos y combustible) y por las restricciones al derecho a la libre circulación. Estas prácticas de los actores armados han sido utilizadas en la mayoría de los casos por la Fuerza Pública y por los grupos paramilitares, con el argumento de que las comunidades abastecen a los grupos guerrilleros²⁰². Al menos 70 poblaciones, principalmente en los departamentos del Putumayo, Antioquia, Sucre, Magdalena, Casanare, La Guajira, Caquetá y Meta, han sido afectadas²⁰³. Se tiene información también de esta práctica en los departamentos de Córdoba y Chocó²⁰⁴.

4.3. Retroceso en la política de atención en salud de la población desplazada

En materia de atención en salud el ACNUR recomendó al Gobierno colombiano “poner en marcha medidas efectivas para garantizar que las entidades hospitalarias suministren oportunamente a la población internamente desplazada los medicamentos, ayudas diagnósticas y demás elementos necesarios para la atención adecuada. Insistió también en la necesidad de “eliminar los requisitos normativos que restringen el derecho de las personas no inscritas en el SUR a tener acceso a los servicios de atención en salud (art. 2 decreto 2131 de 2003)”²⁰⁵.

Durante el segundo semestre de 2004, Rosa Angarita Vargas y Alfredo España Cruz, dos personas desplazadas de los asentamientos Bodegas Café Madrid y Café Madrid de Bucaramanga (Santander), fallecieron debido a que en el primer caso el hospital no cubrió los medicamentos y materiales para la atención médica y, en el segundo existió demora en los trámites para verificar o asegurar la afiliación. En Bucaramanga, las principales dificultades que encuentran las personas desplazadas para recibir una atención adecuada en salud se presentan en la consecución de las consultas médicas y en que deben comprar los medicamentos, en la medida en que muchos de los que son formulados por los médicos no están disponibles o no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud (POS)²⁰⁶.

Antes de agosto de 2002, existían algunas medidas que favorecían, hasta cierto punto, el acceso de la población desplazada a los servicios de salud. La política del Gobierno actual ha consistido en aplicar a las personas desplazadas las normas generales del Sistema General de Seguridad Social en Salud para

²⁰² Según la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas, de nueve casos registrados de bloqueos o restricción de circulación de bienes indispensables para la población civil, se atribuyó la presunta autoría de ocho casos al Estado: por perpetración directa de agentes estatales, en cinco casos; por omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a los grupos paramilitares, tres casos. A las guerrillas se les atribuyó un caso.

²⁰³ “70 pueblos sitiados por el hambre”, diario *El Tiempo*, 19 de septiembre de 2004, en www.eltiempo.com

²⁰⁴ Informe de visita de la Comisión Colombiana de Juristas.

²⁰⁵ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 314 párr. 104 y pág. 315 párr. 112.

²⁰⁶ Información recaudada por la Corporación para el desarrollo del Oriente Compromiso; véase también de la Corporación Compromiso, *Empobrecimiento, paramilitarismo y profundización de la guerra. Destape entre sombras. II semestre de 2004, regional nororiental*, Bucaramanga, diciembre de 2004, mimeo, pág. 61.

la atención a la población en situación de pobreza²⁰⁷. Esta reforma desconoce las recomendaciones internacionales y ha generado mayores dificultades para que las personas desplazadas accedan a una atención adecuada en salud, en cuanto elimina las acciones afirmativas para atender a dicha población. Además, las múltiples reformas y la falta de información sobre los nuevos trámites que deben cumplir las personas desplazadas han restringido al acceso efectivo y oportuno a la atención en salud.

En primer lugar, el Sistema General de Seguridad Social en Salud no tiene un plan de atención que responda a las necesidades especiales de las personas desplazadas y no dispone tampoco de los recursos para atenderles en los programas existentes. La falta de atención específica a las necesidades de la población desplazada constituye ya una política discriminatoria por lo que desconocen su situación de vulnerabilidad.

Además, según la Defensoría del Pueblo, no existe una “atención especial a las necesidades sanitarias de las mujeres, los derechos a la salud sexual y reproductiva; y el asesoramiento adecuado a víctimas de abuso sexual y de otra índole. Los programas con énfasis en prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, no han sido implementados”²⁰⁸.

Otro aspecto de esta reforma es la descentralización de la atención a la población desplazada en materia de salud a las autoridades locales²⁰⁹, sin garantizar la transferencia de los recursos necesarios. Esta medida demuestra la falta de voluntad del Gobierno de asumir su responsabilidad, aún más cuando se conoce la situación de déficit fiscal en la cual se encuentran muchos departamentos y municipios.

Este sistema de acceso a la salud requiere que las personas desplazadas estén vinculadas al régimen subsidiado de salud cuando en la realidad muchas de ellas carecen de esta afiliación y los procesos para obtenerla han sido engorrosos y lentos. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 40.9% de los hogares desplazados registrados en el SUR entre 1995 y abril de 2004 están vinculados al régimen subsidiado de salud y con los recursos disponibles en 2004, se podría vincular solo al 20.34% de los pendientes por atender.

La ausencia de atención en salud de la población desplazada se origina también en la falta de concordancia en los listados de personas y familias inscritos por un lado en el Sistema Único de Registro de Acción Social y los sistemas de información de las Instituciones Prestadoras de Salud. Muchos de estos problemas se deben a errores de digitación o demoras en la actualización de las bases de datos. A pesar de constituir una responsabilidad de las instituciones, estas en general exigen a las personas desplazadas resolver estos problemas de registro.

De esta manera, muchas personas desplazadas padecen enfermedades graves o están en riesgo alto de contraerlas sin que existan medidas favorables que sean efectivas para atenderlas. Según la Red de Solidaridad Social, al 30 de septiembre de 2004, “se identificó a 1.129.914 personas con alguna necesidad específica no atendida en materia de salud”²¹⁰. Según el Director de la División Interagencial “se estima que únicamente el 30% de la población desplazada tiene acceso efectivo a los servicios básicos de salud”²¹¹.

²⁰⁷ El sistema anterior permitía, en la teoría, que las personas desplazadas tuvieran un acceso gratuito a la salud con la inscripción al SUR, mediante un esquema financiado desde el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

Las reformas se formalizaron en los siguientes documentos: Circular 0042 de 2002 del Ministerio de trabajo y seguridad social relativa a las fuentes de financiamiento, decreto 2131 del 30 de julio de 2003 por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones y resoluciones 0474 y 1038 de 2004 del Ministerio de Protección social.

²⁰⁸ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 53.

²⁰⁹ Según el artículo 4 del decreto 2131, la prestación de los servicios de salud se garantizará en la entidad territorial receptora.

²¹⁰ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 203 y 205.

²¹¹ División Interagencial de las Naciones Unidas 2005, citado *supra* en nota 9, pág. 3.

4.4. El derecho a la educación de la niñez desplazada no está garantizado

En 2003, la Relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación recomendó al Gobierno la desvinculación de las escuelas del conflicto y su protección como “espacio de paz” donde se debe promover la reconstrucción de un proyecto de vida para la niñez y la juventud desplazada. La Relatora también instó al Gobierno asumir un compromiso inmediato con la gratuidad de la educación y subsidios para todas las niñas y los niños desplazados en edad escolar²¹².

El 22 de agosto de 2005, soldados de la Brigada XVII que permanecen alrededor de los asentamientos de la comunidad CAVIDA en proceso de retorno al Cacarica, se acercaron a dos niños de 8 años de edad, les ofrecieron marihuana, se bajaron los pantalones y la ropa interior quedando desnudos, y luego de mostrarles los genitales empezaron a reír. Cuando los niños empezaron a correr, los militares los persiguieron apuntándoles con sus fusiles y exigiéndoles que se detuvieran o disparaban. En otras ocasiones, los militares han intimidado y hostigado a niñas y niños, jóvenes y mujeres de esta comunidad, ofreciéndoles dinero, marihuana y bazuco o acosándoles sexualmente²¹³.

En Cazucá, zona urbana marginal perteneciente al municipio de Soacha, al sur de Bogotá, en los colegios de los barrios Juan José Rondón, Caracolí, San Francisco y Sierra Morena, el Ejército dicta la clase de educación física, aprovechando este espacio para interrogar a los niños o niñas por padres o vecinos y ofrecer recompensas a quienes den información sobre la guerrilla²¹⁴.

El Gobierno, en el marco de la política de “seguridad democrática”, ha promovido la participación de las niñas y los niños en acciones militares en el ámbito escolar, desconociendo las recomendaciones internacionales acerca de la desvinculación de las escuelas del conflicto armado. Según la Coalición Internacional contra el Uso de Niños Soldados, las modalidades de involucramiento de la infancia en el conflicto armado consisten en el entrenamiento militar que se imparte a los estudiantes de primaria y secundaria en cerca de 300 colegios militares autorizados por el Ministerio de Defensa²¹⁵. Por otra parte, se han reportado casos en departamentos como el Chocó, Risaralda, Tolima, Sucre y Arauca, donde la Fuerza Pública incita a las niñas y los niños a entregar información o delatar a vecinos o familiares mediante el ofrecimiento de dinero o a través de su detención²¹⁶. Existen denuncias sobre la implementación, en los departamentos de Arauca, Santander, Antioquia y Nariño, del Programa del Ministerio de Defensa “soldado por un día”, el cual consiste en desarrollar actividades recreativas para motivar a las niñas y los niños a colaborar con la Fuerza Pública²¹⁷.

En el marco de las campañas llamadas de “acercamiento a la comunidad”, la Fuerza Pública ha desarrollado brigadas de salud en áreas rurales, acciones de propaganda bélica en escuelas y actividades como las “jornadas de acción cívico militar”, la “celebración del día de los niños”, y la “jornada de un día con mi Ejército”²¹⁸. Por ejemplo, el departamento de Policía de Magdalena menciona como activi-

²¹² Comisión de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomasevski. Adición. Misión a Colombia, 1º al 10 de Octubre de 2003*, 60º período de sesiones, E/CN.4/2004/45/Add.2, 17 de febrero de 2004.

²¹³ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Informe 48 - Cacarica- CAVIDA, *Contrareforma agraria en la nueva fase del control*, Bogotá, 21 de septiembre de 2005, publicado en www.es.geocities.com/justiciaypazcolombia.

²¹⁴ Información de Reiniciar, campaña Cazuca Vive 2004, publicado en Coalición contra la vinculación de niños niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, *Informe alterno al Comité de Derechos del Niño*, Bogotá, mimeo, 2005.

²¹⁵ Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers Global Report 2004*, publicado en 2004, London, www.child-soldiers.org, páginas 126 y 127.

²¹⁶ *Ibidem*, páginas 126-127.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ CNAIPD, informe a la Corte Constitucional, 17 de enero de 2005, información del Batallón de Infantería N°.38 Cazadores, Décima Segunda Brigada, AZ - 2 folio 442.

dad para proteger a la población desplazada, “la vinculación de las comunidades a las estrategias de seguridad como frentes y escuelas de seguridad, y la destinación de uniformados para dictar clase en escuelas de niños desplazados”²¹⁹.

La Procuraduría General de la Nación señaló como tema de seria preocupación, “la vinculación de los niños con el ánimo de hacer que se cuestionen consciente o inconscientemente respecto de situaciones sociales e incluso políticas”, lo que “parece ir en contravía con el grado de desarrollo psíquico de los niños y con su propia suerte y vulnerabilidad (...) el riesgo que corren al estar en un sitio que podría ser claramente determinado (...) como objetivo militar, de ahí la absoluta inconveniencia de que el Ejército intente ganar la voluntad de los niños poniéndolos en riesgo”. La Procuraduría cuestionó también el hecho de que el Ejército se atribuyera funciones de educación de las niñas y los niños²²⁰.



Niños desplazados en el Magdalena Medio.

Por otro lado, la política pública destinada a garantizar el acceso y la permanencia de las niñas y los niños desplazados en el sistema educativo se ha limitado a la creación de cupos educativos. Dicha medida no resuelve la dificultad o en muchos casos la imposibilidad de la mayoría de las familias desplazada para cubrir los gastos de los útiles, uniformes y otros materiales de la canasta educativa. La otra consecuencia de esta política ha sido el aumento de cupos en las clases, perjudicando la calidad de la educación y el trabajo del personal docente. Adicionalmente, muchas entidades locales no han respetado la exención del costo de matrícula y de pensiones a las familias desplazadas, especialmente en la educación secundaria. El mismo Gobierno reconoció a finales de 2004 que no estaba suministrando educación a más de la tercera parte de las niñas y los niños desplazados en edad escolar²²¹ y según la Corte Constitucional, el 25% de los niños desplazados entre los 6 y 9 años y el 54% del rango entre 10 y 25 años no podía asistir a un establecimiento escolar²²².

La información sobre las necesidades de la población desplazada en materia de atención en educación sigue siendo muy precaria, a pesar de que en el 2003 el Ministerio de educación creó el Sistema de Información del sector educativo 2003²²³. El Ministerio de Educación informó que en abril de 2004 se había ampliado la cobertura a través de modelos educativos flexibles para 20.026 estudiantes, se habían construido y adecuado infraestructura y asignado subsidios para 5.456 estudiantes menores de 18 años. En enero de 2005 el número total de cupos asignados para la población desplazada era 113.108, mientras habían sido asignados 2.911 subsidios para educación secundaria²²⁴. Estas cifras no permiten

²¹⁹ CNAIPD, informe a la Corte Constitucional, 17 de enero de 2005, AZ - 1 anexo folio 145.

²²⁰ Procuraduría General de la Nación, *Estados de excepción*, Bogotá, mayo de 2004, pág. 97.

²²¹ Este reconocimiento lo hizo en las jornadas de evaluación del cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos en noviembre y diciembre de 2004 en la Cancillería ante organizaciones no gubernamentales y en presencia de la comunidad internacional acreditada en el país.

²²² Corte Constitucional, sentencia T-025, pág. 30.

²²³ En enero de 2005 el Ministerio de Educación no estuvo en capacidad de reportar a la Corte Constitucional datos desagregados sobre la población desplazada atendida desde 2004; citado en *Consideraciones de la Defensoría del Pueblo a las observaciones presentadas por la coordinación del SNAIPD y algunas entidades que lo conforman al cuarto informe de seguimiento a la sentencia T-025, referido al auto de 10 de diciembre de 2004 de la Corte Constitucional, que corresponden a la “respuesta a la réplica del Gobierno”*.

²²⁴ Consideraciones de la Defensoría del Pueblo a las observaciones presentadas por la coordinación del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia y algunas entidades que lo conforman al Cuarto Informe de Seguimiento a la Sentencia T-025, referido al auto de 10 de diciembre de 2004 de la Corte Constitucional, pág. 13.

evaluar el porcentaje de cobertura alcanzado y las necesidades reales de las niñas y los niños desplazados en edad escolar. El hecho de que no se conozca la situación de desplazamiento forzado significa también que el sistema educativo no ofrece ninguna herramienta de recuperación psicosocial a las niñas y los niños desplazados.

Además, la provisión de un cupo escolar no garantiza por sí sola el disfrute del derecho a la educación de las niñas y los niños desplazados. En efecto, las dificultades económicas de las familias desplazadas para solventar los gastos de útiles, uniformes, transporte y alimentación entre otros, constituyen las limitaciones principales al disfrute del derecho a la educación de las niñas y los niños desplazados. Sin embargo, el Gobierno no ha adoptado un esquema especial de financiación de la atención en educación para la población desplazada en edad escolar y hasta la fecha, los municipios y departamentos no han creado los programas educativos especiales.

4.5. Del destierro a la exclusión urbana: desplazados y destechados

En relación con el derecho a una vivienda digna, el ACNUR recomendó al Gobierno “adoptar un esquema de atención integral (...) que trascienda el enfoque basado en los subsidios y que contemple el derecho a una vivienda adecuada”. Para eso, el Gobierno debería incrementar significativamente la disponibilidad de recursos para la población desplazada²²⁵.

El 27 de junio de 2003, treinta y dos familias desplazadas entre 1999 y 2001 de la zona rural del Valle del Cauca, radicaron un derecho de petición ante la Alcaldía de Buga y el Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda –Imvibuga–, con el fin conocer el procedimiento para obtener el subsidio para la adquisición de vivienda de interés social, ofrecido mediante un Plan de Vivienda del municipio, Imvibuga y la Red de Solidaridad²²⁶. El 4 de julio de 2003, Imvibuga respondió adjuntando los requisitos para acceder a las viviendas.

El 8 de julio de 2003 las familias desplazadas radicaron ante la Presidencia de la República y ante la Oficina Departamental del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, un derecho de petición reclamando el derecho a una vivienda digna. La primera, respondió que había encomendado al Secretario Jurídico darle trámite al asunto, quien puso en conocimiento y bajo la competencia de la Red de Solidaridad Social el caso, entidad que no desarrolló ningún tipo de acción para responder a la petición. El Inurbe respondió que se encontraba en proceso de liquidación y que sus funciones habían sido asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda.

El 23 de febrero de 2004 las familias interpusieron una acción de tutela. El fallo tuteló el derecho a una vivienda digna de 22 familias, ya que, según la Red de Solidaridad Social, las 10 restantes no aparecían inscritas en el SUR. La Red de Solidaridad explicó que estas 10 familias no se encontraban registradas debido a errores en la digitación de los nombres.

El 15 de septiembre de 2004, estas 10 familias interpusieron una segunda acción de tutela, que fue fallada en contra de los accionantes, ya que a criterio del juez, existía “cosa juzgada” y un pronunciamiento de fondo sobre los mismos hechos, pretensiones, derechos y partes. Posteriormente, la tutela fue fallada favorablemente en segunda instancia²²⁷.

²²⁵ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, párr. 39 y 40, pág. 46.

²²⁶ Información recopilada por el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia.

²²⁷ Acción de tutela contra Imvibuga, la Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga y la Red de Solidaridad Social. Guadalajara de Buga, 15 de septiembre de 2004.

En noviembre de 2005, las autoridades no habían hecho efectivo el fallo judicial favorable a las familias desplazadas.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, encargado de garantizar el disfrute del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, declaró en febrero de 2005 que “por razones de toda índole material y económico (...) sería vana pretensión el que la efectividad de este derecho, con tan loable intención consagrado por el constituyente, se hiciera plenamente efectivo para todos los Colombianos en mediano o corto plazo”²²⁸. Y añadió además que “la jurisprudencia y los fallos de la Corte Constitucional (...) en ningún momento reconocen que el Estado esté obligado a dar vivienda digna sin costo alguno”. El desconocimiento de este derecho humano por parte del Ministerio encargado se ha traducido en una política que no ha garantizado el acceso a una vivienda digna a la población desplazada.

Unos subsidios que no garantizan el derecho a la vivienda digna

La política pública en la materia se ha limitado a la asignación de un subsidio familiar de un valor de (\$381.500, equivalente aprox. USD 167), que por su cobertura limitada, su monto insuficiente, y por los trámites para aceptación, no permite a la mayoría de las personas desplazadas conseguir una vivienda digna. En 2005, Acción Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial informaron un aumento en la disponibilidad presupuestal para subsidios de vivienda para población desplazada: “\$20.000 millones del presupuesto de Fonvivienda y de \$80.000 millones gestionados por la Red de Solidaridad Social, para atender a 14.598 hogares que representan el 46% de los hogares habilitados en la convocatoria al subsidio familiar de vivienda que cerró en el mes de agosto de 2004”²²⁹.

Estas medidas presentadas como avances por el Gobierno son cuestionables: el mismo Ministerio reconoció que de los 45.000 hogares que se presentaron a la convocatoria de 2004, se podría atender a sólo 14.598²³⁰. Cabe anotar que estos 45.000 hogares no son todas las familias desplazadas que necesitan vivienda sino que únicamente corresponden a las personas desplazadas inscritas en el SUR que se informaron oportunamente de las convocatorias y consiguieron el dinero para cubrir los costos del transporte, los trámites y requisitos de postulación.

Además, no se conoce si los 14.598 subsidios mencionados por el Ministerio fueron efectivamente otorgados y que las familias lograron la adquisición de una vivienda. En efecto, tanto el monto del subsidio como los trámites exigidos han impedido a muchas familias desplazadas llegar hasta la etapa del desembolso.

El Gobierno ha adoptado medidas abiertamente regresivas

La escasa asignación de recursos ha afectado la capacidad de las instituciones estatales encargadas de la atención a la población desplazada en materia de vivienda. Uno de los propósitos del Gobierno nacional ha consistido en disminuir los costos operativos de la política pública a través de la supresión del Inurbe. La responsabilidad que tenía esta entidad de desarrollar programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada, de conformidad con el artículo 19 de la ley 387 de

²²⁸ Comunicación del Director General de la Red de Solidaridad Social, Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, fechada 16 de febrero de 2005, dirigida al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo en réplica al cuarto informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, Anexos folios 2, carpeta 1-3.

²²⁹ Corte Constitucional, auto 178 del 29 de agosto de 2005, pág. 50 y 51.

²³⁰ Acta del CNAIPD, 13 de septiembre de 2004, anexo 1 del informe del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia sobre el “cumplimiento al Auto de 9 de septiembre de 2004”, enviado a la Corte Constitucional el 16 de septiembre de 2004.

1997, ha sido atribuida a Fonvivienda, entidad que no cuenta con personal suficiente para cumplir a cabalidad esta función²³¹.

En la misma tendencia de reducción del presupuesto social, el Gobierno adoptó en 2004 un decreto que disminuye el monto del subsidio de vivienda urbana para la población desplazada: “el decreto 975 de 2004 determina un tope máximo de 21 salarios mínimos legales vigentes (SMLMV) cuando el decreto 951 de 2001 establecía 25 SMLMV. Para vivienda rural, este último establecía un máximo de 18 SMLMV, cuando el decreto 1042 de 2003 estipula un máximo de 15”²³². Esta medida dificulta aún más la consecución de vivienda en cuanto muchos de los hogares desplazados no pueden hacer efectivo el subsidio por falta de ahorros o créditos para costear la parte del precio de la vivienda que excede el valor del subsidio.



Vivienda de familia desplazada en el Magdalena Medio.

Al mismo tiempo, el Gobierno ha delegado a las Cajas de Compensación Familiar la tarea de atender las solicitudes de subsidio. Aunque Fonvivienda elaboró un listado de los requisitos necesarios para la postulación al subsidio, en la práctica no se está aplicando y las familias desplazadas deben someterse a un “peregrinaje institucional”²³³ engorroso y costoso, sin tener ninguna seguridad de que su solicitud tenga éxito. La gran cantidad de requisitos requeridos evidencia una política clara de discriminación en contra de las personas desplazadas. Como consecuencia, muchas familias han perdido los negocios que habían concertado para adquirir vivienda y, con ello, mucho dinero, tiempo y esfuerzo. Y por todo lo anterior, muchas de tales familias se han visto obligadas a permanecer en los barrios marginales donde las condiciones de habitabilidad son realmente muy precarias.

4.6. El derecho al autosostenimiento: un agujero en la política pública

En 1999, el Representante Francis M. Deng reconoció que la situación de desplazamiento forzado suele prolongarse varios años y por lo tanto recomendó al Gobierno ampliar los programas de apoyo a la autosuficiencia²³⁴. En 2004, el ACNUR recomendó adoptar una estrategia de apoyo para proyectos productivos que tenga una cobertura amplia y sea distinta a la del crédito, como el programa ‘capital semilla’, y que garantice capacitación socioempresarial y asistencia técnica. El ACNUR también señaló la necesidad de buscar estrategias e instrumentos para superar la forma desarticulada como se está prestando la asistencia para la generación de ingresos y acceso al empleo, respecto a los demás componentes tales como la seguridad alimentaria, salud, educación, y vivienda²³⁵.

²³¹ Mediante los decretos 554 y 555 del 10 de marzo de 2003, el Gobierno nacional suprimió el Inurbe y creó el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

²³² ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, pág. 272.

²³³ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

²³⁴ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, párr. 122.

²³⁵ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, párr. 132 y 142, pág. 321.

El 1 de mayo de 2005, 151 personas (42 familias) del corregimiento de Cerro Azul, municipio de San Pablo (Bolívar), se desplazaron forzosamente hacia el casco urbano de San Pablo, como consecuencia de los combates sostenidos del 26 al 28 de abril entre las guerrillas de las FARC y del ELN contra el Ejército y los paramilitares del Bloque Central Bolívar. Durante los enfrentamientos, los soldados y los paramilitares utilizaron la escuela del poblado como trinchera y causaron la muerte de una niña de 18 meses e hirieron a su padre en el brazo.

El 13 de junio de 2005, el Comité municipal de atención a la población desplazada sesionó con el propósito de promover el retorno: la comunidad expresó su intención de retornar, la Red de Solidaridad no se hizo presente en la reunión y el general Edgar Ceballos, comandante de la V Brigada del Ejército, manifestó que no podía ofrecer plenas garantías para las personas desplazadas. El retorno no se pudo realizar hasta el 25 de julio por la falta de participación de la Red de Solidaridad Social y por la demora de la Fuerza Pública en entregar información sobre las condiciones de seguridad en la zona.

Después del retorno, la alcaldía y de la Red de Solidaridad Social no cumplieron su compromiso de entregar asistencia alimentaria a la población retornada durante tres meses. Solamente se entregó un mercado de asistencia alimentaria el día del retorno y posteriormente, estas entidades no volvieron a hacerle seguimiento a las condiciones del retorno. Además, en el marco del cuarto ciclo de fumigaciones aérea de cultivos de uso ilícito del Sur de Bolívar, fueron afectados los cultivos de pan coger de la zona rural de San Pablo, lo cual condujo al desabastecimiento de alimentos y la crisis económica de las familias campesinas y retornadas. Como consecuencia de las fallas de las autoridades en garantizar el autosostenimiento y la estabilización socioeconómica, se han presentado nuevos desplazamientos forzados²³⁶.

El decreto 2569 de 2000 condiciona la implementación de los programas de estabilización socioeconómica que deben desarrollar el Gobierno nacional y las autoridades territoriales según la ley 387 de 1997, “de acuerdo a su disponibilidad presupuestal”²³⁷. Posteriormente, el acuerdo 003 de 2003 redujo los montos asignados para los componentes de la estabilización socioeconómica tales como los subsidios de tierras, los subsidios de vivienda y la seguridad alimentaria²³⁸. Además, dicho acuerdo suspendió el programa de “capital semilla” no reembolsable para apoyar los proyectos de generación de ingresos, de conformidad con lo que había definido el acuerdo 049 de 2001²³⁹.

El decreto 250 de 2005 reitera el condicionamiento de la asignación de recursos a la disponibilidad presupuestal, establecida por el decreto 2569 de 2000, e insiste en la alternativa del crédito al establecer que “el CNAIPD solicitará a las entidades oficiales, encargadas de líneas especiales de crédito y fondos de garantías para la financiación de proyectos productivos a población desplazada por la violencia, que faciliten, flexibilicen, difundan y asesoren estos procesos”²⁴⁰. La Circular reglamentaria del Ministerio de Vivienda del 10 de mayo de 2005, dirigida a los Bancos y otros organismos financieros, se refiere al “Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario para financiar proyectos desarrollados por población desplazada o reinsertada y los que se ejecuten a través de programas de desarrollo alternativo, definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”. Esta medida, además de confundir en un mismo mecanismo de acceso a proyectos productivos a personas desplazadas y reinsertadas, no establece condiciones favorables para que la población desplazada acceda a los créditos.

²³⁶ Información recopilada por el Servicio Jesuita para los Refugiados.

²³⁷ Decreto 2569 de 2000, artículo 25.

²³⁸ Presidencia de la República. Red de Solidaridad Social, acuerdo 003 de 2003, *por el cual se fijan los montos máximos en materia de estabilización socioeconómica para el año 2003*.

²³⁹ Acuerdo 049 de 2001, *por el cual se fijan los montos para atención en materia de estabilización socioeconómica para la población desplazada para la vigencia 2001*.

²⁴⁰ Decreto 250 de 2005, numeral 5.3.3.3.

En la práctica, la mayoría de las personas desplazadas no pueden acceder a créditos. Según Acción Social, durante el primer semestre de 2004 se otorgaron 33 créditos individuales (\$4'500.000 / crédito), correspondientes a la línea de crédito especial para población desplazada a través de FINAGRO - Banco Agrario, y 13 proyectos para reubicación rural por \$49'000.000²⁴¹. El Ministro de Agricultura informó que entregó ayuda para proyectos productivos a 1.729 personas en 2004, a 1.219 personas a mayo de 2005²⁴². En los casos en que las personas desplazadas logran obtener el crédito, suelen endeudarse porque no reciben asesoría y la mayoría de los proyectos productivos no logran competir en el mercado. Por lo tanto, esta disposición desconoce la recomendación internacional de aportar a la población desplazada soluciones diferentes al crédito para que pueda disfrutar del derecho al autosostenimiento.

La otra disposición para garantizar el autosostenimiento y la generación de ingreso de la población desplazada consiste en impulsar la participación de las personas desplazadas en los programas de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Estos programas de capacitación están dirigidos a la población vulnerable en general y no aplican un criterio diferencial a favor de la población desplazada, por lo cual tienen un nivel de cobertura muy bajo frente a las necesidades: el 9 de agosto de 2004, “el SENA informó haber atendido 3.383 personas en todo el país, y la capacitación de 5.896 a través de los programas de capacitación que adelanta desde el segundo semestre de 2003, la invitación a 695 accionantes de la tutela T-025 de 2004 y la atención de un total de 29.008 personas en situación de desplazamiento durante el período 2000-primer semestre 2004”²⁴³. Según la Red de Solidaridad, de las 1'093.140 personas (242.587 familias) registradas en el SUR hasta julio de 2004, las entidades del SNAIPD habían brindado 14.897 “ayudas” de capacitación, 257 estaban inscritas en programas de autoempleo, 4.705 en programas de proyecto productivo y 271 en programa de empleo temporal²⁴⁴.

Además, los niveles de formación no han garantizado la incorporación laboral en las zonas de recepción, reasentamiento o retorno y no conducen al desarrollo de iniciativas productivas. Finalmente estos programas se han adelantado de manera desarticulada con los otros componentes de la estabilización socioeconómica, lo que ha impedido una estrategia integral que permita a la población desplazada superar la situación de emergencia.

CAPÍTULO V

VOLUNTARIEDAD, SEGURIDAD, DIGNIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LOS RETORNOS

El Representante Francis M. Deng recomendó que el regreso o el reasentamiento no debían alentarse en modo alguno sin garantías de seguridad física y condiciones de voluntariedad y dignidad²⁴⁵. En 2004, el ACNUR recomendó al Gobierno colombiano formular explícitamente estrategias, mecanismos e instrumentos y asignar los recursos para garantizar la igualdad de oportunidades para las familias que deseen retornar; integrarse en el sitio de recepción o reasentarse en un tercer sitio. Para los retornos, recomendó: 1) Establecer un procedimiento de evaluación de las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, con participación de la población internamente desplazada y de la cooperación internacional, a partir de parámetros previamente acordados; 2) Aplicar el principio de precaución establecido en la Sentencia T-025 de 2004, relativo a abstenerse

²⁴¹ Red de Solidaridad Social, informe presentado a la Corte Constitucional en septiembre de 2004 en el marco de la sentencia T-025 de 2004.

²⁴² Corte Constitucional, auto 178 del 29 de agosto de 2005, párr. 1.14.9, pág. 67.

²⁴³ Corte Constitucional, auto 178 del 29 de agosto de 2005, numeral 4.14.2.

²⁴⁴ Red de Solidaridad Social, informe presentado a la Corte Constitucional en septiembre de 2004.

²⁴⁵ Francis M. Deng 2000, citado *supra* en nota 1, recomendación 124 y Principio Rector 15.

*de promover procesos de retorno cuando se advierta cualquier tipo de riesgo; 3) Poner en marcha mecanismos de seguimiento a los procesos de retorno y diseñar planes de continuidad para atender los eventuales riesgos de la población retornada*²⁴⁶.

Según la Defensoría del Pueblo, en el caso del retorno de más de 200 familias a varias veredas del municipio de Maní (Casanare) en mayo de 2004, el Comité Municipal de Atención a Población Desplazada buscó persuadir a la población para iniciar de manera urgente el retorno y no ofreció posibilidades de integración y restablecimiento en el casco urbano. “Las estrategias implementadas para garantizar la seguridad de la población retornada por parte de la Fuerza Pública han consistido principalmente en el desplazamiento de tropas de manera temporal a las veredas. En estas visitas, la Fuerza Pública ha buscado reforzar los lazos de comunicación con las comunidades retornadas a través de la promoción de los programas de Red de Cooperantes, Soldados de Mi Pueblo y del establecimiento de una red de apoyo entre los campesinos”²⁴⁷.

A pesar de los reportes del Comandante del Puesto de Policía del municipio de Maní señalando la ausencia de “grupos armados al margen de la ley”, la Defensoría del Pueblo pudo constatar la presencia de miembros del Bloque Centauros del grupo paramilitar de las AUC en cercanías a las veredas donde se produjo el retorno. Aparentemente, estos grupos hacen presiones directas sobre las familias retornadas para que permanezcan en sus lugares de origen para cuidar bienes y propiedades. “De otro lado, en los meses posteriores al retorno se registraron tres asesinatos selectivos en el municipio, situación que genera un ambiente de zozobra generalizada al interior de la población. Se presume que estos hechos se deben a retaliaciones de grupos armados en contra de supuestos informantes”²⁴⁸.

El Gobierno ha privilegiado los retornos como respuesta y solución duradera al desplazamiento forzado: el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 establece que “se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares”²⁴⁹. Acción Social informó en febrero de 2005 “el retorno a sus sitios de origen de 4.199 hogares - 19.593 personas en 35 eventos masivos así como el retorno de manera individual de 302 hogares”²⁵⁰.

En noviembre de 2003, la Red de Solidaridad Social elaboró un Manual dirigido a las Unidades Territoriales, que define los “procedimientos para el apoyo a procesos de retorno de la población desplazada”²⁵¹. Si bien este Manual constituye un aporte en cuanto recuerda las funciones de las autoridades, adolece de una serie de inconsistencias con respecto a la normatividad y las recomendaciones internacionales.

El Manual parte de la premisa de que “*los costos sociales y económicos se ven significativamente minimizados entre menos tiempo transcurra entre el desplazamiento y la decisión de retornar (...) Por lo anterior una vez producido el desplazamiento se debe comenzar a estudiar las posibilidades de retorno*”. Este planteamiento significa que las autoridades dan prelación a las razones relacionadas con el ahorro presupuestal sobre las consideraciones humanitarias, descartando de antemano la opción de reasentamiento e ignorando de esta manera el Principio Rector N° 28.

A pesar de que desde el inicio el Manual establece la necesidad de contar con condiciones de seguridad, no contempla parámetros para la evaluación de las mismas y para la adopción de medidas encamina-

²⁴⁶ ACNUR 2004, citado *supra* en nota 7, recomendaciones 163, 164 y 165, pág. 325.

²⁴⁷ Defensoría del Pueblo, *Primer informe de seguimiento a la política pública de retornos*, mimeo, Bogotá, junio de 2005.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Ley 812 de 2003, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado comunitario*, pág. 309.

²⁵⁰ Corte Constitucional, Auto 178 del 29 de agosto de 2005, numeral 4.15.14, pág. 70.

²⁵¹ CNAIPD, informe a la Corte Constitucional, 17 de enero de 2005, AZ - 5 folios 1380 al 1415.

das a que no vuelvan a repetirse las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario que generaron el desplazamiento forzado. No prevé medidas para remover las eventuales minas antipersonales, garantizar el respeto a la condición de población civil de las personas retornadas, el acceso de los organismos humanitarios y las observaciones de estos en materia de seguridad, todas estas medidas contempladas en los Principios Rectores y su guía de aplicación.

El Manual tampoco establece mecanismos para que las familias o comunidades en proceso de retorno participen en las decisiones, ejercen sus derechos civiles y políticos tales como la personalidad jurídica (documentación) y para que se eviten eventuales conflictos con la comunidad residente u ocupante de tierras en el lugar de retorno.



El Salado (Bolívar).

En materia de protección y estabilización socioeconómica de la población retornada, el Manual no contempla la intervención de las otras entidades nacionales del SNAIPD, diferentes de la Red de Solidaridad, y de las entidades territoriales, en contradicción con lo establecido por la normatividad nacional²⁵². Se contempla la entrega de un mes de apoyo alimentario y kit de aseo para los retornos a corto plazo (inferior a 30 días), y de dos meses de apoyo alimentario y kit de aseo en el caso de los retornos de mediano y largo plazo, (retorno realizado después de 30 días). Posteriormente, se otorgaría el apoyo agropecuario, que “tiene como propósito asegurar la disponibilidad de alimentos a la población desplazada en un corto tiempo”, y consiste en la entrega, una sola vez, de un monto de \$358.000²⁵³. Este apoyo no es adecuado para garantizar la autonomía alimentaria de las personas desplazadas que retornan. Por un lado, la entrega durante solo un mes o dos meses de ayuda alimentaria no es suficiente para esperar hasta que los cultivos produzcan y por otro lado, el monto destinado a proyectos agropecuario es muy bajo. Tampoco se establecen medidas orientadas a crear las condiciones que existían antes del desplazamiento en materia de derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y a la tierra.

Por otra parte, el Gobierno no ha diseñado ni puesto en marcha mecanismos de seguimiento, para identificar los avances, las falencias y los vacíos en los procesos de retorno, e introducir las medidas correctivas que sean necesarias.

En la práctica, muchos de los retornos carecen de condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. En 2005, la División Interagencial de las Naciones Unidas sobre desplazamiento interno advirtió que “muchas ONG y oficiales de Naciones Unidas cuestionan la voluntariedad, seguridad y sostenibilidad de estos retornos. La población desplazada asentada en zonas urbanas con necesidades básicas insatisfechas a menudo retorna por falta de una mejor opción. Ellos carecen de información sobre la situación de seguridad en el área de retorno y presumen que la seguridad y el apoyo socioeconómico gubernamentales serán de largo plazo, lo cual no siempre ha ocurrido”²⁵⁴.

²⁵² Los artículos 16, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 26, 27 y 28 del decreto 2569 de 2000 indican claramente las responsabilidades institucionales en los ámbitos nacional y local con relación a la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento.

²⁵³ CNAIPD, Informe a la Corte Constitucional, 17 de enero de 2005, AZ - 5 folios 1391 y 1392.

²⁵⁴ División Interagencial de las Naciones Unidas 2005, citado *supra* en nota 9.

Con base en una evaluación realizada de 28 procesos de retorno, la Defensoría del Pueblo evidenció que en la mayoría de los casos la decisión de retornar no es voluntaria sino más bien presionada por la falta de alternativas “frente al imposible acceso a los servicios básicos y las escasas oportunidades de integración en el entorno receptor”²⁵⁵. Esta entidad observó también que en muchos de los casos estudiados, las autoridades tanto nacionales como locales se concentran en aportar soluciones de emergencia asistencialistas y no brindan asesoría y seguimiento a proyectos productivos, lo cual conlleva a que la mayoría de las comunidades retornadas no lograron su estabilización socioeconómica. En materia de protección, “en 60% de los casos, es la presencia de la Fuerza Pública la medida adoptada, confirmándose así que en la mayoría de los casos se entiende que la seguridad aún no ha logrado trascender el concepto de uso de la fuerza”²⁵⁶.

La respuesta militarista a las necesidades de protección de la población no es adecuada y no ha sido efectiva, como se ha demostrado en los capítulos anteriores relativos a la prevención y protección de la población desplazada. Las autoridades han promovido retornos a lugares donde se presentan amenazas y ataques contra la población, al igual que restricciones al paso de alimentos y reclutamiento forzado. Además, muchos retornos no han contado con la veeduría de la Defensoría del Pueblo y otros órganos públicos encargados de promover y velar por la protección de los derechos humanos.

Adicionalmente, en algunos casos, el Gobierno ha vinculado el retorno a la adhesión de las personas desplazadas a los programas de red de informantes o de familias guardabosques²⁵⁷ como en los retornos al Bajo Atrato (Chocó). En este caso por ejemplo, el Gobierno sigue sujetando el apoyo del retorno a la inclusión en este programa a pesar de que las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas hayan expresado su oposición al mismo, porque no han sido consultados y por la “falta de seguridad” que genera para las comunidades²⁵⁸.

Por otra parte, las autoridades no han aplicado las disposiciones legales que ordenan la protección de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas, tales como la prohibición de actos de enajenación o transferencia de tierras, al igual que la titulación y adjudicación de predios.

CAPÍTULO VI

REPARACIÓN INTEGRAL Y RESTITUCIÓN DEL PATRIMONIO ABANDONADO POR LAS PERSONAS DESPLAZADAS FORZADAMENTE

En su declaración de 2004, el Presidente de la Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas recomendó al Gobierno formular una política integrada de reparación a las víctimas y de recuperación de sus tierras y bienes²⁵⁹. Esta recomendación, reiterada por el ACNUR y otras entidades del Sistema de las Naciones Unidas, coincide con los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas²⁶⁰.

²⁵⁵ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 247, pág. 2.

²⁵⁶ *Ibidem*, pág. 26.

²⁵⁷ “Este Programa (gubernamental) apoya a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, que se hayan visto atrapadas o están amenazadas por los cultivos ilícitos y que deseen erradicarlos y adelantar alternativas productivas legales”, publicado en www.acci.gov.co

²⁵⁸ Cabildo Mayor Indígena de la Zona del Bajo Atrato Camizba y Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato Ascoba, *Declaración pública*, Riosucio, mimeo, septiembre de 2005.

²⁵⁹ Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas, 60º período de sesiones, E/CN.4/2004/FUTURE.5, 21 de abril de 2004, párr. 29.

²⁶⁰ Organización de Naciones Unidas- Consejo Económico y Social- Comisión de Derechos Humanos-, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, aprobado por consenso el 3 de agosto de 2005, mediante Resolución L.4 (numeración provisional), 57 período de sesiones, E/CN.4/Sub 2/2005/17, 28 de junio de 2005.

El procedimiento previsto en la ley 975 de 2005, impropia­mente llamada de “justicia y paz”, establece como requisitos de elegibilidad para la desmovilización colectiva “que se entreguen los bienes producto de la actividad ilegal”²⁶¹ y para la desmovilización individual, “que entregue los bienes producto de la actividad ilegal, para que se repare a la víctima cuando se disponga de ellos”²⁶².

El 25 de agosto de 2005, la Fiscalía General de la Nación informó que los bienes entregados por 11.414 paramilitares desmovilizados de manera individual y colectivamente son²⁶³:

- Autodefensas de Meta y Vichada: 3 camionetas.
- Bloque Libertadores: 4 vehículos, 5 motocicletas, 2 lanchas, 4 motores, 1 cabeza de fuerza para motor.
- Bloque Montes de María: 4 vehículos.
- Bloque Frente Catatumbo: 105 fincas, 56 inmuebles, 8 canoas de madera, 2 lanchas chalu­pa, 15 motores fuera de borda, 11 vehículos.

Las tierras e inmuebles entregados por el Bloque Catatumbo representan solo una reducida parte de los bienes usurpados por los grupos paramilitares a los pobladores de la zona. Además, algunas de las viviendas fueron devueltas a sus propietarios con daños materiales y deudas de servicios públicos sin que las autoridades presenten soluciones de reparación.

El decreto 250 de 2005 establece dentro de sus principios orientadores el enfoque restitutivo que “se entiende como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. Las medidas de restitución contribuyen al proceso de reconstrucción y estabilización de los hogares afectados por el desplazamiento”²⁶⁴. Por tal razón transcribió el artículo 10.4 de la ley 387 de 1997, que se refiere al objetivo de “crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados”²⁶⁵. Aparte de estas buenas intenciones, el Plan no expone ninguna acción específica encaminada a facilitar las condiciones y el acceso a la justicia y a la reparación.

En la práctica, el Gobierno no ha tomado medidas efectivas para restituir las tierras de las personas desplazadas o reparar por las tierras perdidas. Durante el proceso de liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, fueron adjudicados 7 predios a 198 familias, con subsidio integral, de conformidad con el Decreto 1250 de 2004; 9 predios provenientes de procesos de extinción de dominio asignados definitivamente al Incoder para reubicación de 44 familias desplazadas. También se anunció la adquisición de predios por vía directa o suscripción de convenios con departamentos que serán asignados en 2005 a 796 familias desplazadas.

Según la Defensoría del Pueblo, “la oferta del Incoder sobre acceso a la tierra por programas especiales, reubicación rural transitoria en predios de paso, protección para predios abandonados y permuta de predios abandonados por causa de la violencia, no han garantizado la realización del derecho a la propiedad de la tierra de la población desplazada. Además no se han adelantado acciones eficaces de

²⁶¹ Artículo 10.2

²⁶² Artículo 11.5

²⁶³ Respuesta oficio DNF-No. 0011332 del 15 de agosto de 2005 al derecho de petición interpuesto por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

²⁶⁴ Decreto 250 de 2005, numeral 1.1.

²⁶⁵ Decreto 250 de 2005, numeral 2.2.4.

difusión que garanticen el acceso de las personas en situación de desplazamiento a dichos programas”²⁶⁶.

El Gobierno ha sujetado la restitución y adjudicación de tierras a la política de extinción de dominio. Esta disposición no constituye un mecanismo idóneo e implica riesgos para la población desplazada. Por ejemplo, al principio del 2005, el Presidente de la República oficializó la entrega a 20 familias desplazadas de 447 hectáreas ubicadas en el municipio de Ansermanuevo (Valle), predios incautados al narcotraficante Albeiro Monsalve. Más de cuatro meses después, las familias no han podido ocupar estos terrenos y han sido víctimas de intimidaciones al parecer por parte de personas cercanas al narcotraficante. Un funcionario del Incoder confirmó las denuncias relativas a la presencia de hombres armados en los terrenos confiscados y resaltó también la inviabilidad del proyecto en cuanto la zona no cuenta con el recurso hídrico para desarrollar los cultivos a gran escala previstos por el Incoder con estas familias²⁶⁷.

6.1. Legalización del despojo de las tierras de la población desplazada

La aplicación de la ley de “justicia y paz” tendrá consecuencias nefastas para los derechos de las víctimas a la restitución o indemnización por el patrimonio abandonado en ocasión del desplazamiento forzado, además de vulnerar los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia. En efecto, dicha ley sujeta la reparación a la restitución de bienes adquiridos en forma ilícita, a los bienes entregados por los grupos paramilitares y a la cooperación internacional. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la ley “pone más énfasis en la restitución de bienes adquiridos en forma ilícita que en los mecanismos que faciliten la reparación integral de las víctimas. Particularmente, no se hace referencia específica a los mecanismos de reparación del daño al tejido comunitario de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, o a las mujeres desplazadas, cabezas de familia, quienes se destacan entre los grupos más vulnerables al accionar de los grupos armados”²⁶⁸.

Estas disposiciones no permiten tampoco la restitución completa de los bienes muebles e inmuebles despojados a las víctimas del desplazamiento forzado. En efecto, los grupos paramilitares no han entregado los bienes adquiridos por la fuerza y tampoco existen procesos para proteger los derechos de las personas desplazadas sobre su patrimonio. Como se presentó anteriormente en el recuadro, la Fiscalía General de la Nación informó que en agosto de 2005, solo el grupo paramilitar Bloque Frente Catatumbo había entregado algunas tierras y bienes inmuebles (105 fincas y 56 inmuebles), y que en Bogotá no cursaban investigaciones para perturbación a la posesión sobre inmuebles pertenecientes a la población desplazada²⁶⁹.

Estas disposiciones contrarias al derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado obedecen a la voluntad del Gobierno quien así lo ha expresado en sus declaraciones públicas. El Presidente de la República declaró que “los verdugos deben pedir perdón y devolver las propiedades robadas, pero una rehabilitación total y una compensación a las víctimas no habrá, sería demagógico prometerlo”²⁷⁰. En el mismo sentido, uno de los integrantes de la Comisión de Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), nombrado por el Gobierno, dijo que no sabía “si la Comisión va a incorporar a los desplazados porque hay muchos desplazados del campo por razones distintas a la violencia. Habrá desplazados que van a ser considerados como víctimas y, por tanto objeto de la CNRR, mientras que otros deberán ser atendidos por la Red de Solidaridad Social”²⁷¹.

²⁶⁶ Defensoría del Pueblo 2005, citado *supra* en nota 53.

²⁶⁷ “Extinción de dominio. Lío con bienes donados a familias desplazadas”, diario *El País*, 4 de mayo de 2005, en www.elpais-cali.com

²⁶⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La CIDH se pronuncia frente a la aprobación de la ley de Justicia y Paz en Colombia*, comunicado de prensa N.º 26/05.

²⁶⁹ Fiscalía General de la Nación, oficio DNF-No. 0011332 en respuesta al derecho de petición impetrado por Reinaldo Villalba Vargas del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Bogotá, 25 de agosto de 2005.

²⁷⁰ En una entrevista concedida al periódico sueco “Svenska Dagbladet”, citado en el periódico *El Espectador*, 24 de mayo de 2005, en www.elespectador.com

²⁷¹ “No tenemos derecho al fracaso”, diario *El Tiempo*, 3 de octubre de 2005, en www.eltiempo.com

6.2. Reconciliación forzada con los responsables de los desplazamientos forzados

Según el jefe paramilitar Vicente Castaño²⁷², “en Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos”²⁷³. Algunos de estos cultivos de palma en Urabá se implementaron desde el 2001 después de las masacres, desapariciones forzadas y desplazamientos forzados masivos de las comunidades afrodescendientes de las cuencas del Curbaradó y Jiguamiandó, municipio de Carmen del Darién (Chocó). Dichos cultivos son ilegales en cuanto el 93% de las áreas sembradas con cultivos de palma aceitera se encuentran dentro de los territorios colectivos, según el Incoder.

Hoy en día, este proyecto agroindustrial se sigue implementando de modo inconsulto y genera daños ambientales irreparables en un ecosistema de gran diversidad natural y cultural, negando el derecho de estas comunidades a la permanencia en sus tierras e imposibilitando la restitución de los terrenos y el retorno de las personas que han sido forzosamente desplazadas²⁷⁴. Al mismo tiempo, se han evidenciado actuaciones de unidades policiales y militares tolerantes con grupos paramilitares presentes en la zona donde se está implementando este proyecto agroindustrial. Estas comunidades afrodescendientes siguen siendo amenazadas por los grupos paramilitares para vender sus tierras para la explotación de la palma aceitera, ante la omisión y aquiescencia de la Fuerza Pública, actuaciones que impiden un retorno en condiciones de seguridad y dignidad²⁷⁵.

Además de excluir a las personas desplazadas de la reparación integral, el Gobierno quiere aplicar a estas víctimas medidas de supuesta “reparación” o ayuda económica consistentes en su participación en proyectos productivos junto con las personas desmovilizadas. En efecto, el modelo de reinserción rural de los desmovilizados propuesto por el Gobierno pretende beneficiar a “tres sectores vulnerables específicos: miembros rasos de la tropa paramilitar (en una proporción de 50%; población desplazada (25%) y pequeños campesinos de la región (25%)”²⁷⁶. El presupuesto destinado para la reincorporación a la civilidad incluye entre otros proyectos el de 1.000 hectáreas de palma de aceite²⁷⁷.



Monumento a las víctimas, zona humanitaria, Cacarica (Chocó).

²⁷² José Vicente Castaño Gil, alias “El profe”, comandante paramilitar, es parte de la dirección política y militar del grupo paramilitar AUC. Ha reconocido públicamente que desde hace once años asumió las riendas de la organización paramilitar y que él empezó a crear la escuela de formación militar de tales grupos. Información tomada de: “Habla Vicente Castaño, el verdadero jefe de las autodefensas le da la cara al país por primera vez”, revista *Semana*, *Semana.com*, 7 de julio de 2005; y del documento *Declaración por la paz de Colombia*, suscrita con el Gobierno Colombiano, el 29 de noviembre de 2002.

²⁷³ “Habla Vicente Castaño”, Revista *Semana*, N.º. 1.025, 5 de junio de 2005.

²⁷⁴ Información recaudada por el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, la Comisión Colombiana de Juristas y la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz durante una comisión mixta realizada del 25 de octubre al 1 de noviembre de 2004.

²⁷⁵ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Informe 59 Consejo Comunitario del Jiguamiandó y familias de Curvaradó, *Sin cesar avanza la palma en medio de la complicidad institucional*, 22 de septiembre de 2005, publicado en www.es.geocities.com/justiciaypazcolombia.

²⁷⁶ “44.724 millones para reinserción rural”, diario *El Tiempo*, 26 de abril de 2005, en www.eltiempo.com

²⁷⁷ “Coordinación de Proyectos Productivos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz”, citado en “44.724 millones para reinserción rural”, diario *El Tiempo*, 26 de abril de 2005, en www.eltiempo.com

Esta propuesta tiende a favorecer los negocios establecidos por los paramilitares en las zonas donde instalaron su poder político y económico a sangre y fuego. Bajo el supuesto de la participación de las víctimas y reconciliación forzada de éstas con los victimarios, este modelo de “desarrollo” constituye una nueva forma de explotación de las víctimas, en algunos casos en sus propias tierras usurpadas ilegalmente por los grupos paramilitares por medio de asesinados, amenazas y desplazamientos forzados.

Es el caso del proyecto agroindustrial de palma de aceite en las cuencas del Jiguamiandó y Curbaradó, región del Urabá chocoano, que corresponden a los intereses de las empresas palmicultoras y de los jefes paramilitares como se muestra en el recuadro. Estas comunidades han expresado públicamente su oposición a la presencia y expansión de este cultivo y su negación a asociarse en las empresas con los responsables de las muertes de sus familiares y de los desplazamientos forzados²⁷⁸.

²⁷⁸ Comunicado público de las comunidades afrodescendientes de Curbaradó, comunicado público asamblea de Curbaradó, comunidad El Guamo, mimeo, 16 de octubre 2005.

CONCLUSIONES

Las razones anteriormente expuestas evidencian que la política gubernamental adolece de problemas graves en las diferentes fases del desplazamiento forzado, desde el deber de prevenir las causas que obligan a las personas a desplazarse para proteger su vida, pasando por la protección especial de sus derechos durante la situación de desplazamiento, hasta la reparación integral de los derechos conculcados a las víctimas. Los programas gubernamentales de atención humanitaria y de restablecimiento socioeconómico resultan insuficientes frente a la extrema vulnerabilidad que sufren las personas desplazadas. Además, las acciones de prevención y protección, integradas en el marco de la política de “seguridad democrática”, son abiertamente contrarias a las obligaciones internacionales del Estado colombiano reiteradas específicamente en las recomendaciones anteriormente citadas y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

La negación de la existencia de un conflicto armado y de las masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario por parte del Gobierno ha obstaculizado la aplicación de medidas efectivas a favor de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento forzado. Y en especial, el Gobierno no ha brindado las garantías y en algunos casos ha estigmatizado a las comunidades que desarrollan iniciativas de resistencia por la vida, la autonomía y la dignidad en medio del conflicto emprendidas por comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, en un esfuerzo legítimo de exigencias por el respeto de sus derechos fundamentales.

Uno de los elementos más preocupantes de la política gubernamental es el proceso de negociación con los grupos paramilitares, el cual no ha contribuido a la prevención del desplazamiento ni a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento ya que, por el contrario, conduce al fortalecimiento y a la legalización del paramilitarismo y viola los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a la verdad, la justicia y la reparación integral. Las víctimas están siendo doblemente victimizadas, los victimarios resultan protegidos por la impunidad y premiados económicamente, a través de subsidios de reinserción sin contrapartidas o de proyectos empresariales desarrollados en tierras usurpadas a la población desplazada. Las víctimas que se oponen al esquema de “reconciliación forzada” podrían ser consideradas como enemigas de la paz por el hecho de recurrir a los principios elementales de justicia.

En conclusión, el Gobierno no ha adoptado medidas para la aplicación efectiva e integral de las recomendaciones internacionales para enfrentar las causas del desplazamiento forzado y proteger los derechos de la población desplazada. Al contrario, en algunos aspectos ha implementado acciones que van en contravía de las mismas.

RECOMENDACIONES

Con la intención de contribuir al respeto de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas en Colombia, presentamos al Representante Walter Kälín las siguientes recomendaciones:

En relación a la prevención y protección de las violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas:

1. Instar al Gobierno colombiano a que adopte programas dirigidos específicamente a la prevención del desplazamiento forzado y a la protección de los derechos humanos de las personas desplazadas y sus líderes, de conformidad con los Principios Rectores, y a que asigne los recursos presupuestales necesarios para su aplicación efectiva, asegurándose de que su ejecución se adelante de manera planifica y adecuada;
2. Exhortar al Gobierno colombiano respaldar y respetar el trabajo legítimo realizado por las ONG de derechos humanos y humanitarias que acompañan a la población desplazada en sus exigencias para el respeto de sus derechos;
3. Conminar al Gobierno y el Congreso de la República a que las normas y políticas de seguridad y de control del orden público existentes y por adoptar, cumplan con las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho humanitario, de manera que en ningún caso amenacen o vulneren las libertades y los derechos humanos, ni ocasionen riesgo de desplazamientos forzados o impidan que la población se desplace para proteger su vida;
4. Advertir el Congreso de la República sobre las normas que puedan ocasionar nuevas vulneraciones a los derechos humanos de la población desplazada. Concretamente, se recomienda al Representante informar sobre la inconveniencia del proyecto de ley 319 Cámara de 2005 relativo a un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble, cuyo contenido es contrario a la protección del patrimonio de la población desplazada;
5. Solicitar al Gobierno colombiano respaldar el trabajo y garantizar el funcionamiento autónomo e independiente de los organismos de control encargados de vigilar el respeto de los derechos de las personas desplazadas, especialmente la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación;

En relación a la existencia o continuación de violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas

6. Intervenir ante el Gobierno colombiano para que reformule las políticas y medidas que violan los derechos de la población en riesgo o en situación de desplazamiento. En concreto, garantizar que:
a) todas las personas desplazadas, incluyendo las que han sido desplazadas como consecuencia de las fumigaciones aéreas, tengan acceso a los programas de atención estatal; b) suprimir la limita-

ción temporal de un año para la rendición de la declaración en el Sistema Único de Registro; c) suprimir los impedimentos para que la población desplazada sea inscrita en el Registro Único y las causales para su exclusión (artículos 9 y 14 del decreto 2569 de 2000); c) suprimir el criterio de limitación temporal de tres meses para recibir asistencia humanitaria de emergencia (artículo 15 de la ley 387 de 1997 y artículo 20 del decreto 2569 de 2000); y d) suprimir el condicionamiento de la asignación de recursos para los programas de atención humanitaria y estabilización socioeconómica a la disponibilidad presupuestal (artículos 22 y 25 del decreto 2569 de 2000 y acuerdo 003 de 2003); e) ajustar el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada a las normas internacionales de derechos humanos, el derecho humanitario, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos;

7. Intervenir ante el Gobierno para que las políticas públicas incorporen medidas especiales para proteger, de manera diferenciada y favorable a las comunidades indígenas y afrodescendientes, las mujeres, las niñas y los niños en situación de desplazamiento;
8. Proponer al Gobierno colombiano un plan para la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Representante y el ACNUR, y recomendar a estos el establecimiento y puesta en marcha de mecanismos que permitan la rendición de cuentas sobre la respuesta estatal a la población en situación de desplazamiento, la sociedad y la comunidad internacional.

En relación a la prevención de la repetición de violaciones a los derechos humanos de los desplazados internos

9. Instar al Gobierno colombiano a que brinde soluciones duraderas alternativas al retorno al lugar de origen, tales como el reasentamiento y la reintegración local y que, en todo caso, se abstenga de promover retornos cuando no existan las condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.
10. Solicitar al Estado colombiano que se realicen las investigaciones sobre el delito de desplazamiento forzado y que se informe al Representante Especial sobre los avances y resultados de las investigaciones realizadas;
11. Velar para que las autoridades brinden a las personas desplazadas las garantías necesarias para que puedan ejercer su derecho a participar en las decisiones políticas que les afectan, tanto al nivel nacional como al nivel local;

En relación a la reparación a las personas desplazadas por la violación de sus derechos

12. Velar para que Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación se abstengan de expedir disposiciones sobre la cesación la condición de desplazado que resulten incoherentes con los parámetros internacionales de disfrute y ejercicio de los derechos humanos;
13. Promover la aplicación de los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, por parte del Estado Colombiano y garantizar el monitoreo por parte de las agencias de las Naciones Unidas presentes en el país;
14. Instar a las autoridades a que brinden las garantías necesarias para que las víctimas del desplazamiento forzado puedan disfrutar de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral. En este sentido, el Representante debería pronunciarse sobre el decreto 128 de 2003 y la ley 975 de 2005.

En relación a la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas

Como se recordó en el Marco para la Acción sobre Desplazamiento Interno en América, producto del seminario regional sobre desplazamiento interno en América, realizado los días 18 a 20 de febrero de 2004, “el compromiso de la comunidad internacional es una importante forma de reforzar la responsabilidad nacional y la rendición de cuentas para atender el desplazamiento interno, y es particularmente crítica en situaciones donde la voluntad política de atender el problema es inadecuada a nivel nacional”. Con el fin de reforzar los esfuerzos de la comunidad internacional y especialmente del sistema de las Naciones Unidas, se recomienda:

15. Adoptar mecanismos eficaces de monitoreo de la situación de violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas en Colombia, con el apoyo de las ONG nacionales e internacionales y las entidades del Sistema de las Naciones Unidas, de manera que pueda intervenir oportunamente ante las autoridades nacionales cuando la situación lo amerite. En particular, se recomienda intervenir en los casos reseñados en este informe;
16. En sus diálogos con los diversos actores de la comunidad internacional y el Sistema de las Naciones Unidas, recordar que las iniciativas de cooperación internacional financiera y técnica en materia de desplazamiento forzado, no deben apoyar proyectos estatales que perjudican los derechos de las personas desplazadas, deben ser complementarias a la respuesta del Estado colombiano y de ninguna manera deben suplantar la responsabilidad primaria de éste;
17. Por medio de su participación en el Comité Interagencial Permanente, promover que las agencias de las Naciones Unidas que desarrollan proyectos con personas desplazadas en Colombia, construyan un enfoque común y una adecuada coordinación, que tenga como base los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y las recomendaciones formuladas por el ACNUR, el Representante y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas.
18. Estrechar la coordinación con los otros procedimientos especiales de las Naciones Unidas y especialmente los encargados de los derechos de las mujeres, las niñas y los niños, los grupos étnicos y los defensores de los derechos humanos, la restitución de la vivienda y el patrimonio de los refugiados y las personas internamente desplazadas;
19. Brindar asesoría para garantizar que las agencias de las Naciones Unidas hagan seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Representante y del ACNUR, lo mismo que de aquellos mecanismos temáticos de derechos humanos que se han ocupado de temas relacionados con el desplazamiento interno en Colombia;
20. Apoyar y coordinar acciones de protección con el Sistema Interamericano de derechos humanos a favor de las comunidades que, como las de Jiguamiandó y Curbaradó, están cobijadas por medidas cautelares o provisionales otorgadas por la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 2005/73 de la Comisión de Derechos humanos de las Naciones Unidas.

*Bogotá, 1 de diciembre de 2005
Comisión Colombiana de Juristas
Servicio Jesuita a Refugiados Colombia*