

Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

Bogotá, marzo de 2010

TABLA DE CONTENIDO

Presentación

Capítulo 1.

Las Naciones Unidas han llamado la atención sobre las violaciones al derecho a la vida de la población desplazada

Capítulo 2.

Las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior y de Justicia no están enfocadas en las causas de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas

Capítulo 3.

Persisten las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas

Capítulo 4.

Las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno no respetan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y, por lo tanto, no garantizan la protección de la población desplazada

Capítulo 5.

Conclusiones y recomendaciones

Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia

Presentación

El presente documento tiene el propósito de suministrar a la Corte Constitucional información y análisis acerca de la situación del derecho a la vida de las personas en situación de desplazamiento, del que la Corte se ha ocupado en la sentencia T-025 de 2004¹ y el auto 200 de 2007².

La primera sección del documento está trata de las advertencias que han hecho los organismos de las Naciones Unidas acerca de las violaciones al derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado; la segunda sección está dedicada a analizar las medidas adoptadas por el Gobierno luego de la expedición del auto 200 de 2007; la tercera sección consiste en el análisis de las violaciones al derecho a la vida de las personas desplazadas entre 2007 y 2009; y la cuarta aborda las medidas adoptadas por el gobierno que son contrarias a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y que incrementan el riesgo para las personas y comunidades en situación de desplazamiento. Por último, la parte final del documento presenta las conclusiones y las recomendaciones.

1. Las Naciones Unidas han llamado la atención sobre las violaciones al derecho a la vida de la población desplazada

En repetidas ocasiones los órganos de las Naciones Unidas han manifestado su preocupación por la protección de las víctimas del desplazamiento. En este documento recordamos solamente los pronunciamientos del Alto Comisionado para los Refugiados –Acnur- y el Representante Especial del Secretario General. Este último señalaba en 2000 que:

¹ La sentencia T-025 de 2004, en su numeral 5.2, señala que “[e]ntre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes: 1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia”. El mismo fallo señala que “[l]os Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que contribuyen a la interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los Principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada”.

² Corte Constitucional, Auto 200 de 2007. Ref.: Sentencia T-025 de 2004 – Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo. Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., agosto 13 de 2007.

“Debería darse una respuesta eficaz a las amenazas contra la seguridad física de los desplazados, sus dirigentes y otras personas que laboran en su favor. En particular, cuando esas amenazas se señalan a la atención de las autoridades, incumbe a éstas adoptar las medidas pertinentes”³.

Transcurridos siete años, el Acnur, en el Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado 2004-2007, advirtió sobre la permanencia de las violaciones al derecho a la vida de la población desplazada, señalando además que la ausencia de información oficial impedía valorar la magnitud de la problemática:

“Con base en los registros adelantados por la CCJ y en la información proveniente de las oficinas de campo del ACNUR, se estableció que entre el 2004 y el 2006 al menos 83 personas desplazadas fueron asesinadas en el país (...). Pese a que la información tan sólo presenta un registro parcial de la situación, evidencia que el caso más grave se registró en el departamento de Antioquia, en donde 20 personas desplazadas fueron asesinadas, más de la mitad de ellas en la zona de Urabá. Al igual que en ese departamento, la mayoría de los hechos violentos se presentó en pequeños y medianos municipios; tan sólo el 13% de los casos se presentó en las grandes ciudades del país.

El primer esfuerzo de las autoridades debería estar encaminado a levantar y consolidar información que dé cuenta de la magnitud real de esta problemática; de lo contrario, las medidas adoptadas podrían resultar insuficientes. El Estado basa su respuesta, para la protección de los líderes y dirigentes de la población desplazada, en el programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia”⁴.

Los reiterados llamados de atención anteriormente citados muestran el prolongado incumplimiento de la obligación estatal de proteger a las víctimas del desplazamiento.

En el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional, en el auto 200 de 2007, señaló que *“el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004”⁵.*

Solamente a partir de la expedición del auto 200 de 2007 el gobierno adoptó algunas medidas que, debido a su falta de especificidad y a que no respetan los estándares contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no han mejorado la protección del derecho a la vida de las personas en situación de desplazamiento.

³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión. Adición Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia*, E/CN.4/2000/83/Add.1 11 de enero de 2000, Párr. 118.

⁴ Acnur, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá D.C., agosto de 2007, pág. 229.

⁵ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 2.

2. Las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior y de Justicia no están enfocadas en las causas de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas

En el auto mencionado, la Corte expuso una serie de fallas sistemáticas estructurales y de implementación práctica, en la protección a líderes y personas desplazadas cuya vida y seguridad personal se encuentran en situación de riesgo. La Corte ordenó al Director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia gestionar el diseño de un Programa específico para la superación de las falencias de diseño e implementación, y *“adoptar las medidas necesarias para que en lo sucesivo, la presunción de riesgo cuyos alcances y consecuencias jurídicas se explicaron en el aparte III de la parte motiva del presente Auto sea aplicada a cada uno de los líderes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo que cumplan con sus condiciones de aplicación, para efectos de garantizar el cumplimiento de los deberes mínimos de las autoridades en relación con sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal”*⁶.

En los últimos meses de 2007, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada –CNAIPD- anunció la adopción de dos medidas con las que pretendía dar cumplimiento a las órdenes del auto 2000: la primera de estas medidas corresponde al Acuerdo No. 009 de 2007 *“Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”*⁷. La segunda medida consistía en una propuesta de reforma al decreto 250 de 2005 que expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada⁸.

El Acuerdo 009 de 2007 se limita a instruir a las entidades públicas nacionales y territoriales que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- para que evidencien y profundicen las acciones de coordinación y articulación con el Programa de Protección a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia; realizar sesiones de trabajo con el fin de cumplir con la disposición anterior y adoptar nuevas acciones de coordinación que permitan superar las falencias en el deber de protección de la vida e integridad de la población desplazada señaladas en el auto 200 de 2007; enviar a Acción Social un protocolo para garantizar a la persona protegida por el Programa de Protección que los miembros de su familia tendrán *“acceso a programas que garanticen el mínimo vital dentro de los parámetros fijados por los indicadores de goce de derechos adoptados por las entidades del SNAIPD en cumplimiento de la Sentencia T- 025 de 2004”*⁹.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Acuerdo No 009 de 2007 del CNAIPD *“Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”*.

⁸ Decreto 250 de 2005 *“Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”*.

⁹ Acuerdo No 009 de 2007, citado *supra* en Nota 7.

La segunda medida relacionada con el auto 200 de 2007 fue propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia, y consistía en un proyecto de decreto: *“Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 250 de febrero 7 de 2005 mediante el que ‘se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones’ ”*. Dicho proyecto de decreto fue puesto a consideración del CNAIPD, en su sesión del 26 de noviembre de 2007.

Dicho proyecto de decreto no estaba enfocado sobre las causas y los responsables de las violaciones a la vida de las personas desplazadas. Por el contrario, en dicho proyecto el Ministerio buscaba incorporar muchos elementos de la *“Doctrina de Acción Integral”* y de la estrategia militar de consolidación de la política de *“Seguridad democrática”*¹⁰, las cuales son contrarias a los *Principios Rectores relativos a la protección durante el desplazamiento*¹¹, puesto que desconocen principio de distinción entre civiles y combatientes contenido en el derecho internacional humanitario que tiene por finalidad proteger a los civiles, y el principio de imparcialidad propio de las acciones humanitarias.

En octubre de 2008, el gobierno nacional presentó a la Corte Constitucional un informe que, entre otros aspectos, contenía cifras relacionadas con la situación de los derechos a la *Vida, integridad, libertad y seguridad personal*¹² de la población desplazada. Con base en datos de la Fiscalía General de la Nación, el informe reconoció que *“por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento”* 5.926 personas habían sido asesinadas, que las víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades era de 3.911 (0.3% de la población) y que las víctimas de tortura cuyo caso ha sido puesto en conocimiento de las autoridades era de 723 (0.1% de la población plenamente identificada).

Pese a la persistencia del grave riesgo para la vida de la población desplazada, a la existencia de recomendaciones internacionales en la materia y a las órdenes de la Corte Constitucional, los componentes de prevención y protección de la política pública de atención a la población desplazada aún no han incorporado un enfoque de respeto y garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, aunque dicho enfoque aparece nominalmente en algunos de los documentos de política y en los informes de rendición de cuentas¹³. Por el contrario, dichos componentes de la política están altamente supeditados a un enfoque de seguridad en el que prevalece la acción militar.

¹⁰ El Documento Conpes 3460 de 2007 *“Política de consolidación de la seguridad democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad”*, señala que uno de los objetivos estratégicos de dicha política es el desarrollo de *“la Doctrina de Acción Integral a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social, las acciones de las demás instituciones del Estado y de la sociedad civil”*. Según dicha política, *“la Doctrina de Acción Integral (DAI) se constituirá en la principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social”*.

¹¹ El Principio Rector de los Desplazamientos Internos No 10 en su numeral 2 establece, que las personas desplazadas serán protegidas contra los actos de violencia, entre los que se encuentran *“e) Su utilización como escudos de ataques contra escudos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares”*.

¹² Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, *Medición de los indicadores sectoriales y descripción de la oferta de servicios de cada una de las entidades del Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada - SNAIPD, Anexo III del informe “Respuesta Auto 116. Seguimiento de Indicadores de Goce Efectivo de Derecho*. Bogotá, Octubre 31 de 2008.

¹³ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD–, *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del Estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*, Bogotá, octubre 30 de 2009, págs. 25 y 26.

El mencionado enfoque de seguridad militar se aprecia claramente en el numeral 3.2.2. *Lineamientos de la política de prevención y prevención* del informe que el SNAIPD presentó a la Corte en octubre de 2009, en el cual se reseñan las acciones del “*Plan Nacional de Consolidación*” y el “*afianzamiento del control territorial por parte de la fuerza pública*”¹⁴, que corresponden a la “política de seguridad democrática” y la “doctrina de acción integral”, las cuales, como se señaló anteriormente, no respetan las obligaciones establecidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los convenios internacionales de derechos humanos y derecho humanitario¹⁵.

En su informe de 2009, el SNAIPD da cuenta del diseño de la Ruta de Protección cuyo propósito es “*articular y coordinar el nivel municipal, departamental y nacional a fin de proteger oportuna y efectivamente los derechos a la vida, a la integridad personal, y a la libertad y seguridad personales de población desplazada con nivel de riesgo extraordinario o extremo*”. Asimismo, el gobierno informó acerca del “*nuevo Instrumento Estándar de Evaluación de Riesgo y Adopción de Medidas de Protección para evaluar la naturaleza de los riesgos individuales que enfrenta la población en situación de desplazamiento*”¹⁶.

El SNAIPD se limita a mencionar que “[l]os dirigentes de población desplazada como las personas no líderes inscritas en el RUPD que han solicitado medidas han sido atendidas por el Programa de Protección del Ministerio del Interior a través de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, cuyo objetivo consiste según el Decreto 2816 de 2006 en “*Apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda a la vida, integridad, libertad de la población objeto, que se encuentra en riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias*”¹⁷.

Los informes presentados a la Corte Constitucional por parte del Gobierno Nacional evidencian la existencia de un problema de información con relación a la situación de protección de la población desplazada, así como de coordinación de las instituciones, lo cual genera la ausencia de aproximación integral y común al problema. Al evaluar los avances sobre la responsabilidad estatal de protección de los derechos a la vida, el gobierno solamente considera la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) con riesgo extraordinario o extremo que ha solicitado medidas de protección¹⁸, la cual representa un universo muy restringido que excluye a las personas desplazadas que no han logrado su inclusión en el RUPD, debido a las falencias que dificultan el acceso a dicho registro. Los datos oficiales en materia de protección a la población desplazada tampoco incluyen a las personas desplazadas que estando inscritas en el RUPD no han solicitado medidas de protección al Ministerio del Interior y de Justicia.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 35 y 36.

¹⁵ Para ampliar la información acerca de las implicaciones de la estrategia de militarización y recuperación social del territorio sobre la legalización del despojo de las tierras, se puede consultar el documento de la Comisión Colombiana de Juristas *Colombia: La metáfora del dismantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe del balance de la aplicación de la ley 975 de 2005*, Bogotá, marzo de 2010. págs. 111 a 119.

¹⁶ SNAIPD, citado *supra* e Nota 13, pág. 38.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 245.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 244.

Adicionalmente, en el informe citado el gobierno afirma que “[l]os casos de personas desplazadas asesinadas corresponden al histórico desde 1999 a la fecha. Actualmente el 60% de los casos se encuentran en indagación, el 20% en acusación y el 20% en inhibitorio. Se aclara que a la fecha, hay 4 casos denunciados por tentativa de homicidio, que actualmente se encuentran en indagación, según información de la Fiscalía General de la Nación”¹⁹

Las anteriores cifras oficiales acerca de la actuación de la justicia dan lugar a serias preocupaciones sobre las investigaciones de los hechos violatorios del derecho a la vida de las personas en situación de desplazamiento, que se exponen a continuación:

a) La situación más preocupante con respecto a la actuación de la justicia está en el hecho de que en el 80% de los casos conocidos por la Fiscalía -los casos en indagación²⁰ sumados a los casos en inhibitorio²¹- no existen avances en las investigaciones.

b) En el 60% de los casos, al encontrarse en etapa de indagación, existen dudas acerca de la procedencia de la apertura la ocurrencia del homicidio, si se actuó con responsabilidad y no se ha establecido si la conducta cumple el requisito de procesabilidad para iniciar la acción penal y para recaudar las pruebas para lograr la identificación e individualización de los autores de la conducta punible.

c) En el 20% de los casos, al encontrarse en inhibitorio, la Fiscalía se abstuvo de iniciar la respectiva instrucción, lo cual significa que concluyó que la conducta es atípica, que la acción penal no puede iniciarse o proseguirse, ausencia de responsabilidad o que no ha existido.

d) El bajo porcentaje de casos de homicidios que llegan a etapa de acusación hace temer que la Fiscalía no ha otorgado prioridad a las investigaciones de estos hechos cuando las víctimas son personas en situación de desplazamiento.

e) Las cifras oficiales no dan cuenta de la existencia de investigaciones por el delito de desaparición forzada de personas en situación de desplazamiento, lo que haría pensar que la magnitud de las violaciones contra el derecho a la vida de esta población es superior a las reportadas en el informe oficial citado.

Asimismo, los niveles de impunidad sobre estas violaciones aumentan si se tomaran en cuenta los casos de desaparición forzada contra personas desplazadas.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 246.

²⁰ La ley 600 de 2000 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal* en su Artículo 322 define las Finalidades de la Investigación Previa: “En caso de duda sobre la procedencia de la apertura de la instrucción, la investigación previa tendrá como finalidad determinar si ha tenido ocurrencia la conducta que por cualquier medio haya llegado a conocimiento de las autoridades, si está descrita en la ley penal como punible, si se ha actuado al amparo de una causal de ausencia de responsabilidad, si cumple el requisito de procesabilidad para iniciar la acción penal y para recaudar las pruebas indispensables para lograr la individualización o identificación de los autores o partícipes de la conducta punible”.

²¹ La ley 600 de 2000 en su Artículo 327 define así la Resolución inhibitoria: “El Fiscal General de la Nación o su delegado, se abstendrán de iniciar instrucción cuando aparezca que la conducta no ha existido, que es atípica, que la acción penal no puede iniciarse o proseguirse o que está demostrada una causal de ausencia de responsabilidad”.

f) El bajo porcentaje de casos que se encuentran en acusación no permite establecer la existencia de patrones en la comisión de las violaciones al derecho a la vida de las personas desplazadas, ni hipótesis al respecto. El establecimiento de dichos patrones e hipótesis es indispensable para que la Fiscalía diseñe una metodología específica de investigación de las violaciones contra los derechos de las personas en situación de desplazamiento, grupo poblacional que se encuentra en una grave situación de vulnerabilidad. Una metodología específica de investigación de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas posibilitaría conocer la existencia de otras conductas tales como ejecuciones extrajudiciales y hechos tortura y de violencia sexual, cuya ocurrencia puede estar permaneciendo invisible o la menos subestimada.

g) A los escasos avances en la investigaciones de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas se suma la gravísima situación de impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado, que alcanza el 99.98% de los casos investigados²².

3. Persisten las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas

La permanencia de numerosas violaciones al derecho a la vida de las personas desplazadas muestra que las medidas adoptadas por el gobierno no han resultado efectivas para garantizar la protección durante el desplazamiento y para avanzar en la superación del “estado de cosas inconstitucional” declarado en la sentencia T-025 de 2004. Los datos suministrados por fuentes no oficiales, como el Acnur, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –Acnudh- y la CCJ, permiten hacer una aproximación a la gravedad de dichas violaciones y a la ineffectividad de las medidas gubernamentales adoptadas con posterioridad a la expedición del auto 200 de 2007.

El Acnur registró 21 homicidios de personas desplazadas cometidos durante 2008, entre las cuales diez tuvieron como víctimas a líderes de organizaciones de dicha población. Al menos una de las personas desplazadas asesinadas había solicitado medidas de protección al Ministerio del Interior y de Justicia, otra era destinataria de tales medidas al momento del homicidio, y 19 no habían solicitado medidas de Protección o, habiendo denunciado su situación ante otras autoridades estas no habían remitido su caso al Programa de Protección e incluso, en al menos un caso, habiendo llegado la información al Ministerio, el programa no había respondido

²² De acuerdo con la respuesta de la Fiscalía General de la Nación al Derecho de Petición DF 55/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, a septiembre de 2009 existían 2.649 casos activos por el delito de desplazamiento forzado en el marco de la ley 600 de 2000, de los cuales el 96,68% de estos (2.561 casos) no contaba siquiera con la identificación del presunto (os) autor(es), pues se encuentran en etapa de indagación preliminar, y el 3,32% (88 casos) se encontraba en etapa de instrucción. En el marco de la ley 906 de 2004, existían 5.536 casos activos, de los cuales el 99,87% (5.529 casos) aún no contaban siquiera con individualización del autor, ya que se encontraban en la etapa de indagación; el 0,02% (1 caso) está en etapa de investigación, el 0,09% (5 casos) está en etapa de juicio y el 0,02% (1 caso) terminó anticipadamente.

oportunamente. Así mismo una persona fue víctima de homicidio²³, siendo destinataria de un esquema de “medidas duras de protección”²⁴.

Por su parte, la oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –Acnudh- también ha advertido la permanencia de las violaciones contra el derecho a la vida de la población desplazada. La Acnudh tuvo conocimiento de la comisión, durante 2008, de *“el homicidio aún no aclarado de nueve personas desplazadas y sobre amenazas contra por lo menos 250, muchas de las cuales son líderes de organizaciones de desplazados”*²⁵.

En desarrollo de su trabajo de investigación y seguimiento, la Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- monitorea las violaciones al derecho a la vida de la población desplazada. Aunque se trata de un registro parcial, debido a las limitaciones para obtener información, la CCJ ha registrado por lo menos 118 personas en situación de desplazamiento que fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida, entre el 1 de enero de 2007 y 30 de septiembre de 2009²⁶. Las características de dichas violaciones son:

- a) Se conoce el sexo de 115 víctimas, de las cuales el 12% eran mujeres (14 víctimas).
- b) El 25% de los casos (30 víctimas) corresponden a miembros de organizaciones de población desplazada o de organizaciones sociales, tales como asociaciones campesinas, consejos comunitarios de comunidades negras y cabildos indígenas.
- c) Se registraron cuatro casos constitutivos de masacre con 20 víctimas, cometidas en los departamentos de Arauca, Bolívar, Cauca y Chocó. En una masacre el presunto autor fue un grupo paramilitar, en otra un grupo guerrillero y en las dos restantes grupos armados sin identificar.
- d) Se registraron seis víctimas de desaparición forzada, que corresponden al 5% del registro total de víctimas.
- e) En los casos en los que se conoce el presunto autor genérico (52 víctimas), un elevado porcentaje de las violaciones a la vida de personas desplazadas involucran la presunta responsabilidad de agentes estatales por perpetración directa o por apoyo o tolerancia con los

²³ Acnur, *Análisis del Programa de Protección a Población Desplazada del Ministerio del Interior y de Justicia*, documento elaborado para la Corte Constitucional con motivo de la sesión pública de información técnica realizada en el 12 de diciembre de 2008, pág. 4.

²⁴ El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia clasifica las medidas de protección en preventivas y de protección. Estas últimas se dividen en blandas y duras. Dentro de las medidas blandas se encuentran los equipos de comunicación, los medios de transporte, el apoyo de reubicación temporal. Las medidas duras *“son los esquemas de protección, compuestos por escoltas, un vehículo corriente o blindado, chalecos antibalas, armamento y medios de comunicación otorgados a un beneficiario”*.

²⁵ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Décimo período de sesiones, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/10/032, 19 de febrero de 2009, párr. 85.

²⁶ Ver anexo *“Listado de víctimas de violaciones al derecho a la vida en contra de personas en situación de desplazamiento -1° de enero de 2007 a 30 de septiembre de 2009”*, elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas.

grupos paramilitares: El 90,38% de los casos se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 21,15% (11 víctimas); y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares el 69,23% (36 víctimas).

f) A los grupos guerrilleros se les atribuyó la autoría del 9,62% de los casos (5 víctimas).

g) Al menos ocho de los casos en los que fue posible obtener información complementaria corresponden a personas desplazadas que reclamaban sus derecho sobre la tierra.

Cabe anotar que la anterior característica coincide con el hallazgo de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, quien observó que los *“líderes y activistas que trabajan a favor de las personas desplazadas y los campesinos que defienden sus tierras han sido también sujetos a persecución”*²⁷.

h) Las violaciones contra la vida registradas fueron cometidas en 20 departamentos del país y dos zonas de frontera. La siguiente tabla reporta la ocurrencia de los hechos por departamento.

Departamento	No de Violaciones
Antioquia	9
Arauca	30
Bolívar	9
Caquetá	1
Cauca	9
Cesar	3
Chocó	10
Córdoba	7
Frontera con Ecuador	3
Frontera con Venezuela	1
Guaviare	1
Huila	4
La Guajira	4
Magdalena	1
Meta	4
Nariño	2
Norte de Santander	5
Putumayo	2

²⁷ United Nations, Human Rights Council, Thirteenth session, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya. Addendum Mission to Colombia (7–18 September 2009)*, A/HRC/13/22/Add.3, 1 March 2010, Párr. 27.

Santander	5
Sucre	1
Tolima	1
Valle del Cauca	6
Total general	118

Luego de la fecha de cierre del presente informe se tuvo conocimiento de amenazas contra mujeres pertenecientes a organizaciones de población desplazada en Bogotá y Cartagena.²⁸

4. Las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno no respetan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y, por lo tanto, no garantizan la protección de la población desplazada

El elevado número de violaciones al derecho a la vida de personas desplazadas perpetradas en la mayor parte de los departamentos del país, muestra que durante el desplazamiento esta población permanece en situación de riesgo y que las medidas adoptadas por el gobierno no han resultado adecuadas para garantizar su protección. A continuación se reseñan algunas de las falencias y vacíos en la responsabilidad estatal de protección durante el desplazamiento:

a) Las medidas gubernamentales de protección durante el desplazamiento se limitan casi exclusivamente al Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia. Dicho Programa no está diseñado para responder a los riesgos específicos que afronta el conjunto de la población desplazada y no está enfocado sobre las causas de las violaciones a los derechos humanos de dicha población.

La cobertura del mencionado programa de protección beneficia solamente a líderes, excluyendo a la gran mayoría de la población desplazada.

b) Las medidas de protección durante el desplazamiento presentan un notorio vacío en cuanto la prevención de los factores de riesgo originados en las amenazas, señalamientos, ataques y otras acciones por parte de los miembros de la Fuerza Pública y los funcionarios públicos.

c) En el marco de sus obligaciones de protección, el gobierno no ha atendido el llamado de la Corte Constitucional en el sentido de aplicar un enfoque de prevención y protección frente a

²⁸ El 27 de enero de 2010, la Corporación Sisma Mujer denunció públicamente las “*graves amenazas contra la vida de varios líderes y lideresas en situación de desplazamiento*” transmitidas en el Séptimo boletín del grupo paramilitar “Águilas Negras” que fue enviado al correo electrónico de la organización. El 28 de enero de 2010 la Liga de Mujeres Desplazadas denunció las continuas amenazas contra su Representante Legal, la señora Doris Berrío Palomino, cuyo hijo fue asesinado en Cartagena el 31 de agosto de 2009.

riesgos previsibles “en el desarrollo de la legítima acción del Estado de mantener el orden público en todo el territorio nacional”²⁹.

No existen medidas orientadas a evitar los riesgos derivados de las acciones militares de la Fuerza Pública. En ese sentido, el Acnur identificó hace más de dos años una serie de riesgos previsibles en el marco del desarrollo de operaciones militares que deberían ser objeto de medidas preventivas y de protección de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento³⁰. De acuerdo con el Acnur, deberían ser objeto de medidas de prevención y protección seis riesgos previsibles:

- Los efectos de las operaciones militares concentradas en determinadas zonas geográficas;
- Los enfrentamientos militares;
- Los combates por la erradicación manual de cultivos ilícitos;
- La afectación del principio de distinción;
- Los controles alimentarios implementados por parte de la Fuerza Pública; y
- La confusión de la acción humanitaria desarrollada por el Estado con la acción militar.

Con respecto a este último riesgo derivado de la actividad militar del Estado, el Acnur ha llamado la atención acerca de la ausencia de incorporación del enfoque humanitario en los distintos programas y acerca de los riesgos originados en programas como el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República –CCAI- que, por el contrario, generan restricciones y el cierre de los espacios humanitarios:

“i) El apoyo de las fuerzas militares en la entrega de la ayuda humanitaria debe ser una última medida y debe evaluarse con especial cuidado frente a otras alternativas; ii) no debe afectarse la percepción de neutralidad del agente humanitario; iii) deben ser evaluados los riesgos de la acción; iv) es necesario mantener una distinción clara entre el rol y la función de los actores humanitarios y militares”³¹.

No obstante, el gobierno ha actuado en sentido contrario a las recomendaciones internacionales. Particularmente, el gobierno expidió la Directiva Presidencial 001 de 2008 que busca “fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcoóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado SALTO ESTRATEGICO”³². La implementación de la Directiva se basa en un Plan Nacional, para cuya ejecución el gobierno ha ordenado diseñar Planes de Acción Regionales

²⁹ Corte Constitucional, Auto 218 de 2006, Ref.: Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, agosto 11 de 2006.

³⁰ Acnur, citado *supra* en Nota 4, págs. 210 a 213.

³¹ Acnur, citado *supra* en Nota 4, pág. 219.

³² Presidencia de la República, Directiva Presidencial No. 01 de marzo de 2009, Asunto: *Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial*.

para la Consolidación, orientados a articular “*los esfuerzos militares y civiles*”³³. El Plan Nacional de Consolidación es coordinado por CCAI-, cuyo Consejo Directivo está integrado por el Ministro de Defensa, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Alto Consejero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el director del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- y el Fiscal General de la Nación.

De esta manera, el gobierno está actuando contrariamente a las obligaciones establecidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³⁴ y a las recomendaciones de Acnur, puesto que, al colocar la acción humanitaria al servicio de la consolidación de la presencia militar en los territorios, desconoce el principio de imparcialidad de dicha acción humanitaria aumentando el riesgo de ataques contra la población desplazada y las comunidades en riesgo de desplazamiento.

d) La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se encuentra implementando un programa de retorno a 28 municipios de seis departamentos, que tiene por meta para 2010 el regreso de 120 mil personas desplazadas³⁵. No obstante, en los informes del SNAIPD no se reportan medidas específicas de protección para la población desplazada durante el regreso y en los lugares de retorno. Por el contrario, Acción Social reporta casos de retorno implementados bajo la lógica militar de la política de “seguridad democrática”, tal como el retorno del pueblo Wiwa a su territorio, ubicado en San Juan del Cesar (Guajira), en el cual el CCAI se hizo cargo de “*la entrega de obras de infraestructura, jornada médica y donaciones*”³⁶.

e) Las medidas adoptadas por el gobierno no incluyen un mecanismo que garantice la aplicación de las recomendaciones de los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas –SAT-, de manera que se tomen las respectivas medidas de protección de la población desplazada, respetando los parámetros contemplados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los demás instrumentos de protección de los derechos humanos.

f) Como indica el registro de la CCJ, la mayor parte de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas tienen como presuntos responsables a miembros de la Fuerza Pública, directamente o por tolerancia o complicidad con los grupos paramilitares. Sin embargo, entre las medidas de protección durante el desplazamiento el gobierno no ha incluido ninguna acción orientada a evitar los señalamientos, amenazas y ataques contra los miembros de las comunidades desplazadas por parte de funcionarios del Estado.

³³ *Ibidem*.

³⁴ El Principio Rector de los Desplazamientos Internos No 24 establece que: “1. *La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.*

2. *No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares*”.

³⁵ “*Acción Social lanza estrategia ‘retornar es vivir’ para que desplazados regresen a más de 200 sitios de origen*”, octubre 10 de 2009. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=4063>

³⁶ “*Los Wiwa, una comunidad que retorna proyectando calidad de vida*”, Acción Social, diciembre 18 de 2009. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=489>

El gobierno tampoco ha adoptado medidas específicas para romper los nexos entre funcionarios del estado con los grupos paramilitares, ni para dismantelar efectivamente sus estructuras militares y de financiación. Por el contrario, el gobierno niega sistemáticamente la existencia de las estructuras paramilitares.

g) Pese al elevado riesgo al que están expuestas las personas desplazadas que demandan garantías efectivas para su derecho de restitución de las tierras, el gobierno no ha adoptado medidas específicas dirigidas a la protección de las comunidades y líderes que adelantan reclamaciones de los bienes y tierras.

h) Como se mencionó anteriormente en el presente informe, la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado alcanza el 99.98% de los casos investigados. Los responsables del desplazamiento y de las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas gozan de impunidad, lo cual incrementa el riesgo para las víctimas. Sin embargo, el Estado no ha adoptado medidas encaminadas a combatir la impunidad sobre el delito de desplazamiento y las violaciones contra el derecho a la vida de la población desplazada.

5. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las conclusiones del análisis de las medidas adoptadas por el gobierno y su impacto sobre las violaciones del derecho a la vida de la población desplazada, las cuales se acompañan de recomendaciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones estatales de protección de esta población durante su desplazamiento.

5.1 Las medidas adoptadas por el gobierno se basan en una lectura incompleta de los riesgos que afronta la población desplazada, puesto que esta considera solamente las acciones de los grupos guerrilleros, dejando por fuera las violaciones cometidas por los grupos paramilitares y la Fuerza Pública.

Las medidas de protección deben considerar la existencia de un elevado riesgo derivado de la acción de los grupos paramilitares y la Fuerza Pública. Estas medidas deben enfocarse en los riesgos de acciones como amenazas, ataques directos o indiscriminados, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, toma de rehenes, privación de alimentos y bienes esenciales, reclutamiento de niños y niñas y cualquier forma de involucramiento en el conflicto armado que busque facilitar o impedir operaciones militares por parte de cualquiera de las partes del conflicto armado.

5.2 El riesgo para la vida de los miembros de las comunidades y organizaciones de la población desplazada cobra mayor gravedad en los casos que ellos son objeto de señalamientos por parte de funcionarios públicos. Por lo tanto, el gobierno debe expedir una directiva con la

prohibición expresa de que los funcionarios públicos profieran señalamientos y amenazas que pueda incrementar el riesgo para la vida, la integridad y la dignidad de las personas desplazadas.

5.3 Las acciones militares y cívico-militares desarrolladas por la Fuerza Pública que forman parte de la política de “seguridad democrática” no protegen los derechos humanos de la población desplazada ni de las comunidades en riesgo de desplazamiento. Por el contrario, dichas acciones buscan presionar a la población civil a involucrarse en el conflicto armado, desconociendo el principio de distinción entre civiles y combatientes y colocando en mayor riesgo a los primeros.

El gobierno debe suspender estas acciones cívico-militares y, en cambio, adoptar medidas de protección de la población desplazada que sean conducidas por las autoridades civiles del Estado y que se ajusten estrictamente a los parámetros establecidos por las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario, que están contempladas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, instrumento que, tal como ha señalado en repetidas ocasiones la Corte Constitucional, integra el Bloque de Constitucionalidad.

5.4 Existe una alta impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado y las violaciones contra el derecho a la vida de las víctimas de dicho delito.

La Fiscalía General de la Nación debe otorgar prioridad a las investigaciones de hechos relacionados con el delito de desplazamiento y de aquellos hechos que constituyen violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas. En tal sentido, es necesario que la Fiscalía diseñe una metodología de investigación específica para dichos delitos y asigne los recursos necesarios para su implementación.

Dicha metodología de investigación debe formularse de acuerdo con las consideraciones y órdenes contenidas en el auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional relativas a las violaciones a los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento³⁷.

5.5 Las entidades del SNAIPD deben respaldar la conformación por parte de la Fiscalía General de la Nación una Unidad Nacional encargada de los delitos de desplazamiento forzado y desaparición forzada, la cual debe disponer de medios profesionales, técnicos y financieros suficientes.

5.6 Las mujeres líderes e integrantes de organizaciones de la población desplazada se encuentran entre las víctimas de violaciones al derecho a la vida. Por lo tanto, Acción Social y las entidades que conforman el SNAIPD deben cumplir las órdenes del auto 092 de 2007 de la Corte Constitucional, en particular mediante la implementación de los programas de Prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento; de Promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres

³⁷ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008. Ref.: *Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, abril 14 de 2008.

desplazadas líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; y de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición³⁸.

5.7 El SNAIPD no ha adoptado medidas de protección que garanticen que los retornos impulsados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se realicen de manera voluntaria, digna y segura, según lo establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos 15, 28 y 29. Acción Social y las entidades del SNAIPD deben garantizar que los retornos de la población desplazada se implementen sin ningún tipo de presión o coacción, según lo señala el Principio Rector 15³⁹. Asimismo, el gobierno debe garantizar que, bajo ninguna circunstancia, la población retornada sea involucrada en el conflicto armado.

5.8 Desde hace más de 15 años los organismos internacionales especializados que realizan observación del desplazamiento forzado en Colombia y brindan asistencia técnica al Estado colombiano han formulado recomendaciones para que este prevenga y atienda el desplazamiento forzado, de acuerdo con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Dichas recomendaciones contienen un conjunto de medidas y acciones que tienen el propósito de que el Estado cumpla efectivamente los compromisos que ha suscrito ante la comunidad internacional al momento de ratificar los tratados de derechos humanos.

Sin embargo, el Estado no ha atendido ni aplicado gran parte de las recomendaciones formuladas por los órganos internacionales de derechos humanos

El Estado debe aplicar las recomendaciones de los organismos de Naciones Unidas en materia de protección a la población desplazada, en particular las que han sido elaboradas por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas; el Acnur y la Acnudh que se reseñan a continuación:

5.8.1 Recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas⁴⁰

a) Para la evaluación del riesgo, se debe adoptar como criterio una noción amplia de la "protección de civiles" o "protección de las comunidades de riesgo". Dicha noción debe comprender los riesgos generados por las acciones de todas las partes del conflicto armado, es decir, los grupos guerrilleros, la Fuerza Pública y los grupos paramilitares.

³⁸*Ibidem*.

³⁹ El Principio Rector No. 15 establece que los desplazados internos tiene derecho a: "*d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro*".

⁴⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto período de sesiones, Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin. Adición* Misión a Colombia,, A/HRC/4/38/Add. 3, 24 de enero de 2007 párr. 75, 76 y 81.

- b) Garantizar la participación de la Defensoría del Pueblo, como principal autor de los informes sobre evaluación de los riesgos, en la formulación y seguimiento a las recomendaciones de alerta temprana emitidas por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT-.
- c) Realizar consultas con las comunidades y poblaciones interesadas, de manera que estas puedan participar en la definición de los medios adecuados de protección.
- d) Cumplir todas las obligaciones del derecho internacional humanitario, en particular la neutralidad militar intrínseca de la población civil, y abstenerse de ejercer presiones sobre ella.
- e) Respetar el principio de distinción y abstenerse de utilizar instalaciones civiles para fines militares y de colocar en peligro la seguridad de la población civil.
- f) Respetar las decisiones e iniciativas desarrolladas por las comunidades que desean permanecer neutrales ante el conflicto armado, como medio de protección contra los actos de violencia.
- g) El Fiscal General de la Nación debe elaborar un inventario completo de los procedimientos penales existentes hasta la fecha por el delito del desplazamiento forzado, e iniciar acciones por ese delito independientemente de otros posibles delitos y violaciones de derechos humanos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado.

De la misma manera, la Fiscalía debe elaborar un inventario de los procesos penales por delitos cometidos contra personas desplazadas, tales como homicidio, desaparición forzada y tortura y desarrollar las respectivas investigaciones.

5.8.2 Recomendaciones del Acnur⁴¹

- a) Diferenciar claramente las acciones humanitarias que deben estar a cargo de las autoridades civiles del Estado de las acciones militares desarrolladas por la Fuerza Pública.
- b) Abstenerse de establecer restricciones al acceso de abastecimientos en las zonas de mayor intensidad de los enfrentamientos.
- c) Definir estrategias de prevención del reclutamiento de jóvenes en áreas de asentamiento de población desplazada.
- d) Dar prioridad a programas de protección para las personas desplazadas que acuden a la justicia en busca de la satisfacción de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

⁴¹ Acnur, citado *supra* en Nota 4, págs. 44 a, 46.

e) Promover ante la Fiscalía General de la Nación una estrategia para el impulso de la investigación del delito de desplazamiento forzado, tanto en casos de desplazamiento masivo —investigación oficiosa frente a la notoriedad del hecho- como de seguimiento a patrones de desplazamiento individual en zonas críticas de desplazamiento.

f) Respaldo institucionalmente, a través de instancias como la Defensoría del Pueblo, los procesos organizativos de la población desplazada encaminados a obtener la reparación de los derechos que tienen como objetivo limitar el grado de exposición a riesgos de las víctimas del desplazamiento forzado.

5.8.3 Recomendación de la Acnudh⁴²

Tomar medidas preventivas concretas para terminar con la preocupante tendencia del incremento del desplazamiento y a proteger a la población desplazada, aprovechando en mayor medida el Sistema de Alertas Tempranas –SAT- de la Defensoría del Pueblo.

⁴² Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 25 párr., 99.