



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.1
11 de enero de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56° período de sesiones
Tema 14 c) del programa provisional

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA
Y PERSONAS DESPLAZADAS

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

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 12	2
I. EXAMEN GENERAL DE LA CRISIS POR LO QUE RESPECTA A LOS DESPLAZAMIENTOS	13 - 36	4
II. REACCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL	37 - 63	12
III. LAGUNAS EN LA RESPUESTA	64 - 104	21
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105 - 126	31
<u>Anexo</u> : Mapa de Colombia		37

INTRODUCCIÓN

1. Los desplazados internos en Colombia atraviesan una de las situaciones más graves del mundo. En el país hay más de un millón de desplazados internos, al paso que se siguen registrando nuevos desplazamientos. En los últimos años, la gran mayoría de las personas desplazadas han tenido que huir de sus hogares a causa del grave empeoramiento de la situación por lo que respecta a la seguridad. Con todo, el problema es de larga data y se remonta a varios decenios.
2. La causa principal de los desplazamientos es la violencia política asociada al conflicto armado interno que se caracteriza por graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional. Sin embargo, los desplazamientos en Colombia no se deben únicamente al conflicto armado; son también el resultado de una estrategia bélica deliberada. En efecto, rara vez se producen enfrentamientos directos entre los grupos armados (es decir, los grupos paramilitares, los grupos de guerrillas y las fuerzas armadas y la policía). Antes bien, esos grupos armados tratan de solucionar sus diferencias atacando a los civiles sospechosos de simpatizar con el "otro" bando, y lo hacen con un encarnizamiento tal que no dejan a las personas cuya seguridad física se ve amenazada otra opción que huir.
3. Sin embargo, las amenazas a la seguridad física de las que tratan de huir los desplazados suelen perseguirles con frecuencia hasta las comunidades en que encuentran refugio. El mero hecho de haber tenido que huir no hace sino agravar la sospecha de que profesan lealtad a un determinado grupo armado e intensifica el riesgo de convertir a esas personas en blanco de los demás grupos. Estigmatizados y temerosos por sus vidas, muchos de los desplazados buscan la seguridad en el anonimato, tratando de pasar inadvertidos entre los pobres de las zonas urbanas. Habiendo abandonado sus hogares, bienes y medios de vida y viéndose obligados a vivir en la indigencia y la inseguridad constante, esas personas constituyen un sector extremadamente vulnerable de la sociedad. Por otra parte, las personas desplazadas han empezado a organizarse para defender sus derechos, pero tanto los dirigentes de sus organizaciones como de las organizaciones no gubernamentales locales que tratan de ayudarles se ven cada vez más amenazados o son incluso asesinados por grupos armados.
4. Por lo que respecta al aspecto positivo -si cabe hablar de tal aspecto en tales circunstancias trágicas-, el Gobierno de Colombia reconoce actualmente el problema de los desplazados internos y ha recabado a la cooperación internacional para solucionar ese problema. Así, por invitación del Gobierno, el Representante realizó una segunda visita oficial a Colombia del 20 al 27 de mayo de 1999. Como complemento a la visita, el Representante participó en una conferencia, celebrada en Bogotá del 27 al 29 de mayo, sobre la "Aplicación de los Principios Rectores de los desplazamientos internos en Colombia", que fue copatrocinada por el Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution, la agrupación colombiana de organizaciones no gubernamentales Grupo de Apoyo a Desplazados (GAD) y el Comité Estadounidense para los Refugiados. Además de los representantes de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, asistieron a la conferencia representantes del Gobierno. El informe resumido del seminario figura en la adición 2.
5. La visita oficial se llevó a cabo con objeto de hacer un seguimiento de la misión que el Representante realizó a ese país en 1994 (véase E/CN.4/1995/50/Add.1). Los objetivos de esta visita eran los siguientes: evaluar los acontecimientos ocurridos desde la visita de 1994 habida

cuenta del grave empeoramiento de la situación; evaluar la medida en que se habían aplicado las recomendaciones formuladas durante la visita de 1994, y formular nuevas recomendaciones para hacer frente a la situación actual.

6. Utilizando los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) como punto de referencia, la misión examinó las necesidades y los derechos de los desplazados, así como las responsabilidades que incumbían a las autoridades y a otros órganos competente para hacer frente a esas necesidades en todas las fases del desplazamiento, es decir, antes de que se produzca el desplazamiento, durante el desplazamiento y en la fase de regreso y reintegración. En efecto, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1998/50, que fue aprobada sin votación y estuvo copatrocinada por más de 50 Estados, incluida Colombia, tomó nota de la intención manifestada por el Representante de utilizar los Principios Rectores en su diálogo con los Gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales; y, en su resolución 1999/47, acogió con satisfacción la colaboración establecida por el Representante y le pidió que prosiguiese sus esfuerzos en tal sentido.

7. En Colombia, el uso por el Representante de los Principios Rectores como base para el diálogo fue bien recibido por los funcionarios del Gobierno. En efecto, algunos de esos funcionarios habían preparado previamente un análisis de la situación de los desplazados internos en Colombia basándose en los Principios Rectores. El Director de la Dependencia de Derechos Humanos del Ministerio del Interior expresó el parecer de que los Principios Rectores debían ser considerados como portadores de valores moralmente vinculantes.

8. En el curso de su visita el Representante entabló un diálogo constructivo y franco con el Presidente Andrés Pastrana Arango y con varios funcionarios del Gobierno, con inclusión del Vicepresidente, el Alto Comisionado por la Paz, el Ministro y el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Viceministro del Interior, el Fiscal (Procurador General), el Defensor del pueblo (el ombudsman), el Director de la Dependencia de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Director del Plan Colombia y el Subdirector del Departamento de Planificación Nacional. El Representante se reunió en repetidas ocasiones con el Viceministro del Interior, cargo que, hasta marzo de 1999, también desempeñaba las funciones de Consejero Presidencial para las personas desplazadas, y con el Director de la Red de Solidaridad Social, institución que hasta poco antes de la visita había sido designada como el nuevo centro oficial de coordinación para los desplazamientos internos. Una reunión prevista con el Ministro de Justicia y los representantes del Ejército y la Policía Nacional tuvo que ser suspendida debido a la dimisión del Ministro de Defensa. En los departamentos de Santander, Sucre y Bolívar, el Representante fue recibido por las autoridades regionales y municipales, en particular por los representantes de las oficinas regionales de la Defensoría del pueblo, las Personerías (representantes de la Oficina del Fiscal a nivel regional) y los miembros de las fuerzas armadas y la policía. En el curso de la Misión, el Representante recibió el visto bueno del Presidente para reunirse con los grupos insurgentes, que también accedieron a la reunión propuesta, aunque, al fin de cuentas, esa reunión no pudo celebrarse debido a problemas de horarios.

9. En varios foros diferentes, celebrados tanto en Bogotá como en las regiones, el Representante tuvo la oportunidad de examinar la cuestión de los desplazados internos con representantes de los organismos de la Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales internacionales. También se reunió con los representantes del cuerpo

diplomático y la comunidad internacional de donantes. Una reunión del Grupo de Recursos, integrado por representantes de los organismos de las Naciones Unidas y por intelectuales colombianos, así como las deliberaciones celebradas con los representantes de la Iglesia católica, permitieron realizar un análisis sumamente útil del conflicto en Colombia y del proceso de paz.

10. Se celebraron varias reuniones con los representantes de las personas internamente desplazadas y con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los desplazados. Durante las visitas a los departamentos de Santander, Sucre y Bolívar, el Representante se entrevistó con los representantes de las comunidades de los internamente desplazados de esos departamentos, del departamento vecino de Córdoba y de la región de Montes de María. Varios alcaldes del departamento de Sucre, con quienes se reunió el representante, eran ellos mismos desplazados internos. Un seminario celebrado en Bogotá para las mujeres internamente desplazadas procedentes de todo el país dedicó su sesión de clausura a informar a los representantes de la misión acerca de las recomendaciones que había formulado. El Representante también visitó las comunidades de personas internamente desplazadas en los alrededores de Cartagena (departamento de Bolívar), concretamente en el barrio Nelson Mandela y en los asentamientos de Ciénaga de la Virgen.

11. El Representante toma nota con reconocimiento el espíritu de cooperación manifestado en el curso de sus reuniones con los funcionarios oficiales y desea expresar su gratitud a todos aquellos que expusieron sus ideas y sus preocupaciones acerca de la situación de los desplazados internos en Colombia. Es particularmente digno de mención el apoyo prestado a lo largo de la visita por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). También es preciso expresar reconocimiento a las organizaciones no gubernamentales de Colombia, que facilitaron amplia información y cuya dedicación y ánimo es preciso reconocer.

12. El informe consta de cuatro secciones. En la sección I se ofrece un examen general de la crisis actual por lo que respecta a los desplazamientos. En la sección II se describen las medidas adoptadas en el plano nacional e internacional para afrontar la situación. En la sección III se analizan las deficiencias de las medidas adoptadas en relación con los Principios Rectores. En cada una de esas secciones se hace hincapié en los cambios que se han producido desde 1994, algunos de los cuales denotan progreso, mientras que otros reflejan un empeoramiento de la situación y la necesidad de adoptar nuevas medidas concertadas para afrontarla. Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección IV.

I. EXAMEN GENERAL DE LA CRISIS POR LO QUE RESPECTA A LOS DESPLAZAMIENTOS

A. Magnitud del problema

13. Cuando se llevó a cabo la primera misión del Representante, no se disponía de datos estadísticos precisos y convenidos sobre el número de personas internamente desplazadas en Colombia. Aunque ello sigue siendo cierto incluso hoy, desde 1994 se han realizado esfuerzos importantes para evaluar mejor la magnitud del problema. En 1995 la Conferencia Episcopal de Colombia publicó un estudio sobre el problema de los desplazados internos en Colombia basado

en una encuesta de 1.170 personas desplazadas en los municipios de todo el país, en el que se calculaba que 586.261 personas habían sido desplazadas entre enero de 1985 y agosto de 1994¹. Como seguimiento de este estudio, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) creó un sistema de información sobre los desplazamientos, conocido por la sigla SISDES y apoyado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para calcular el número de desplazados sobre una base anual. Las cifras que figuran a continuación reflejan los resultados de sus estimaciones:

Año	Nuevos desplazados	Total de PID	Incremento porcentual
1985-1994	586.261	586.261	-
1995	89.510	675.771	15
1996	181.000	856.771	26
1997	257.000	1.113.771	30
1998	308.000	1.421.771	28

14. Según estas cifras, en el período comprendido entre 1996 y 1998, 746.000 personas se convirtieron en desplazados internos; esta cifra que es mucho más alta que la estimación oficial de 381.755 personas para el mismo período². Como subrayaron tanto la CODHES como el Gobierno, esas cifras no son sino proyecciones estadísticas que adolecen de imprecisión. No obstante, la importante discrepancia entre ellas se debe a las variaciones en el método utilizado, en particular a la falta de criterios comunes para la reunión de datos. Por ejemplo, mientras que el criterio principal utilizada por CODHES para efectuar sus cálculos es la situación fáctica consistente en ser desplazado interno, el Director de la Red de Solidaridad del Gobierno señaló que la cifra utilizada por su oficina abarca únicamente a los desplazados que se considera requieren atenciones. Dado que los desplazamientos internos que se producen durante decenios, también se plantea la cuestión de cuándo hay que dejar de considerar a las personas como desplazadas. Se trata efectivamente de una cuestión compleja. En defecto de directrices inequívocas que permitan determinar cuándo termina el desplazamiento, es preciso adoptar un enfoque caso por caso teniendo en cuenta los factores de la situación que determinan la posibilidad del regreso al hogar o del reasentamiento como solución duradera³. Otro factor que complica los cálculos del número de personas internamente desplazadas en Colombia es la renuencia de muchos de los desplazados a considerarse como tales, por temor a que se produzcan nuevas amenazas para su seguridad.

15. Las estimaciones del número de personas internamente desplazadas que se citaron durante la misión de seguimiento oscilaban entre 300.000 y 1,5 millones. La mayoría de los

¹ Conferencia Episcopal de Colombia, Derechos Humanos: Desplazados por la Violencia, Santafé de Bogotá, Kimpres, 1995.

² Presidencia de la República, "Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia", 16 de marzo de 1999.

³ Véase Roberta Cohen y Francis M. Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, págs. 35 a 38.

observadores independientes con quienes se entrevistó el Representante se inclinaba por la cifra más alta de esa escala, que rebasa el millón de personas. En particular, el órgano oficial Defensoría del pueblo cita la cifra de 1,5 millones, facilitada por CODHES, de personas desplazadas en los últimos diez años. Según esta cifra, al menos 1 de cada 40 colombianos es un desplazado interno, y, en términos generales, Colombia cuenta con una de las mayores poblaciones del mundo de personas internamente desplazadas.

16. Comentando las diferencias observadas en las cifras, el Viceministro de Relaciones Exteriores sugirió que la evaluación de la magnitud del problema de los desplazamientos internos era una tarea que requería asistencia internacional. Cabe señalar a este respecto que el establecimiento de una red nacional de información sobre los desplazamientos internos constituye uno de los elementos previstos en la legislación nacional, aunque esa labor no haya sido realizada plenamente (véase la sección II infra).

17. Aun cuando las cifras relativas a los desplazados internos en Colombia siguen siendo inexactas, lo que es indudable es que el número de tales personas ha aumentado, y además a un ritmo exponencial. Los estudios realizados por la CODHES ponen de manifiesto una fuerte tendencia al alza del número de personas internamente desplazadas a partir de 1994. Las cifras correspondientes a 1998, que denotan un aumento del 28% del número de desplazados internos con respecto al año precedente, reflejarían el período más intenso de desplazamientos en más de diez años y equivaldrían al desplazamiento de unas ocho familias cada hora en el transcurso de ese año⁴. La escalada del conflicto causante de los desplazamientos durante ese período, que se examina en la sección siguiente, abonaría esa conclusión.

18. Por último, aunque existen todavía importantes posibilidades para mejorar la evaluación de la magnitud del problema, mucho más importante que las cifras exactas del número de desplazados internos es el reconocimiento de la situación difícil en que se encuentran y de la necesidad de encontrar una respuesta adecuada al problema. A este respecto, el Representante suscribe el parecer del Viceministro del Interior de que "cualquiera que sea el número de personas internamente desplazadas, esas personas representan un problema humanitario cuya responsabilidad incumbe al Gobierno".

B. El conflicto como el contexto del desplazamiento

19. Al igual que en muchas otras situaciones que ha estudiado el Representante, el desplazamiento interno en Colombia dimana de la violencia política relacionada con el conflicto armado y se caracteriza por graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario. Dado que en el informe de la primera misión (párrafos 18 a 28 del documento E/CN.4/1995/50/Add.1) se ofrece una reseña histórica del largo conflicto y la crisis por lo que respecta al desplazamiento, en el presente informe se hace principal hincapié en los acontecimientos que se han producido desde 1994 y que han tenido repercusiones en el problema de los desplazamientos.

⁴ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), CODHES informa: The CODHES Bulletin, N° 17 (15 de febrero de 1999), pág. 1.

20. Es importante ante todo recordar la complejidad del conflicto habida cuenta de la multiplicidad de actores e intereses en juego. En primer lugar, existen las fuerzas armadas del Estado (integradas por el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea) y la Policía Nacional, ambas adscritas al Ministerio de Defensa. En segundo lugar, hay varios grupos paramilitares pertenecientes al grupo genérico denominado Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La actividad paramilitar se ha intensificado considerablemente en los últimos años. Aunque no gozan ya de la autoridad legal que tenían en el período comprendido entre 1968 y 1989, los grupos paramilitares fueron efectivamente institucionalizados durante la Administración precedente merced al establecimiento de "servicios especiales de vigilancia y seguridad privada" (anteriormente conocidos por el nombre de "Convivir"), legalmente autorizados para portar armas y desempeñar funciones de orden público análogas a las de las fuerzas armadas y la policía. Esos grupos armados operan a menudo sin un control efectivo o una supervisión adecuada por parte de las autoridades y, como señala el OACDH, resulta difícil establecer una distinción entre sus actividades y las de los grupos paramilitares, ya que entre ambas existen, "en numerosos casos, relaciones de coincidencia, convergencia, complementariedad y suplantación" (E/CN.4/1998/16, párr. 92). Cabe señalar que, desde principios de 1998, el Gobierno adoptó medidas por las que se modifican las funciones de los grupos armados y se impone un control más estricto a sus actividades, especialmente mediante la prohibición del uso por esos grupos de armas automáticas, lo que se tradujo en una reducción del número de tales grupos. En tercer lugar, existen las fuerzas de guerrillas organizadas en varios grupos separados y autónomos. Las más importantes de ellas son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular (FARC-EP), que es la más fuerte de las fuerzas guerrilleras militares. Comparativamente más pequeño y con menos fuerza militar es el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Se ha señalado una importante presencia de la guerrilla en la mitad como mínimo de los municipios de Colombia.

21. Todos los bandos cometen violaciones sistemáticas de los derechos humanos e infracciones graves del derecho humanitario que caracterizan al conflicto⁵, si bien en los últimos años se ha podido determinar que son las operaciones paramilitares las principales causantes de las violaciones y las desapariciones. Características comunes del conflicto son las ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias (con frecuencia en forma de matanzas o asesinatos colectivos), las desapariciones forzadas, la tortura, la toma de rehenes y los ataques contra la población civil y contra objetivos civiles. Con la intensificación del conflicto en los últimos años esas violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario han aumentado considerablemente, como también lo han hecho los desplazamientos provocados por esas violaciones y por la situación general de violencia. Asimismo, como consecuencia del conflicto, un gran número de familias han huido para evitar que las fuerzas guerrilleras recluten por la fuerza a sus hijos.

⁵ Para análisis detallados de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional ocurridas en Colombia, véase el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la oficina en Colombia (E/CN.4/1999/8); Vigilancia de los Derechos Humanos, Guerra sin cuartel: Colombia y el Derecho Internacional Humanitario (octubre de 1998); Amnistía Internacional, "¿Qué debemos hacer para seguir viviendo?" Los desplazados internos de Colombia: desposeídos y exiliados en su propia tierra (octubre de 1997); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (26 de febrero de 1999).

22. Uno de los acontecimientos más significativos de los últimos años es que se ha llegado a considerar a los civiles como partes en el conflicto y, por consiguiente, como un objetivo militar, con el resultado de que se ha difuminado considerablemente la condición protegida de la población civil en cuanto a no combatientes. Se procede a la "limpieza" de zonas enteras para erradicar el apoyo que se supone la población presta al "enemigo" recurriendo al desplazamiento en masa de comunidades enteras, tras lo cual esas zonas, especialmente cuando revisten importancia estratégica desde el punto de vista militar o económico, son repobladas por partidarios de las fuerzas que llevan a cabo el desplazamiento. Con frecuencia esos desplazamientos masivos son anunciados por adelantado, y las personas que no acatan la orden corren el peligro de ser exterminadas o de sufrir otros ataques graves contra su integridad física.

23. Los intereses económicos en que se fundamenta la violencia y el conflicto también son factores que inducen al desplazamiento. Como parte de un proceso denominado "contrarreforma agraria" (como resultado de la cual el 3% aproximadamente de los terratenientes controlaban, cuando el Representante realizó su primera misión en 1994, más del 70% de la tierra cultivable del país), el desplazamiento 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 naturales. El hecho de que la mayoría de los campesinos no posean título legal sobre la tierra los convierte en blancos fáciles para llevar a cabo ese proceso, que el Defensor del pueblo define como "reforma agraria realizada a punta de pistola". La OACDH ha recibido testimonios de granjeros pequeños y medianos "que se han visto despojados de sus tierras por paramilitares al servicio de narcotraficantes o de terratenientes locales, o que han tenido que venderlas a bajo precio antes de abandonar la región bajo amenazas de muerte" (E/CN.4/1998/16, párr. 98). También se ha manifestado una pauta análoga de desplazamiento por lo que respecta a la exploración y explotación de los recursos naturales y la ejecución de proyectos de desarrollo en gran escala, que en algunos casos no sólo afecta estrictamente a los intereses económicos del país sino también a los objetivos de las empresas multinacionales. Así pues, no es mera coincidencia el hecho de que las zonas en que las guerrillas y los grupos paramilitares desarrollan una actividad más intensa sean precisamente las más ricas en recursos naturales.

24. Desde que el Representante realizó su última misión, se han producido cambios importantes en lo referente a la responsabilidad por el desplazamiento, como lo demuestran las siguientes cifras compiladas por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

Año	Fuerzas armadas y policía	Paramilitares	Guerrillas	Otros
	(En porcentaje)			
1985-1994	27	21	32	20
1995	19	35	26	20
1996	16	33	28	23
1997	6	54	29	11

25. Si bien el grado de responsabilidad de las fuerzas guerrilleras ha permanecido relativamente constante, desde 1994 se ha registrado una importante disminución del grado de responsabilidad de las fuerzas armadas y la policía, a la par que un aumento simultáneo del 300% en el grado de responsabilidad de los paramilitares. La causa subyacente que explica esa tendencia es la colaboración que existe entre los paramilitares y las fuerzas armadas y la policía. En 1998 la OACDH informó que un importante número de actos de violencia perpetrados por los paramilitares se llevaban a cabo con la connivencia, por no decir complicidad, de los agentes públicos, especialmente los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional (E/CN.4/1998/16, párr. 90). Al decir del Defensor del pueblo, los grupos paramilitares se han convertido en el brazo ilegal de las fuerzas armadas y la policía, para quienes realizan la labor sucia que las fuerzas armadas y la policía no pueden hacer en cuanto autoridades sujetas al imperio de la ley. Así pues, según el Defensor del pueblo, la actividad paramilitar representa una nueva forma de ejercer la represión ilegal a ultranza⁶. En 1999, en una declaración sobre la situación de los derechos humanos en Colombia formulada en nombre de la Comisión, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos instó al Gobierno a que "intensificase al máximo las medidas políticas, administrativas, judiciales y de otra índole que sean necesarias en contra de los órganos oficiales sospechosos de apoyar a los "grupos paramilitares"⁷.

26. La necesidad imperiosa de poner fin al largo conflicto fue la cuestión central de las elecciones presidenciales de 1997. Tras asumir el poder a mediados de 1998, la Administración Pastrana ha dado un impulso importante al esfuerzo en favor de la paz adoptando una iniciativa de paz con las FARC-EP. Como parte de ese proceso, el 7 de noviembre de 1998 el Presidente Pastrana ordenó la retirada, por un período inicial de tres meses, de las fuerzas armadas de cinco municipios de los departamentos de Meta y Guaviare, situados en la parte meridional del país, con anterioridad al comienzo oficial de las conversaciones de paz dos meses después. Desde entonces, el período de retirada se ha prorrogado varias veces. Las graves alegaciones de actos arbitrarios cometidos por las FARC en esta zona han puesto de manifiesto la importancia de establecer, dentro del marco de las conversaciones de paz, reglas mínimas que deban respetarse por las fuerzas guerrilleras en esta zona.

27. El 6 de mayo de 1999 las partes en el proceso de paz publicaron un Programa común para el cambio hacia una nueva Colombia, que consta de 12 puntos, en las que se subraya la importancia de una solución política negociada del conflicto y se mencionan entre sus principales preocupaciones el respeto del derecho humanitario internacional, la justicia, la reforma política, una amplia política agraria y el compromiso de combatir el narcotráfico y la corrupción. Desgraciadamente, en él no se incluye expresamente la cuestión del desplazamiento.

28. Entretanto, se han celebrado de forma intermitente y esporádica conversaciones con el ELN. Por su parte, los grupos paramilitares siguen oponiéndose a su exclusión de las negociaciones de paz recurriendo a tácticas de terror, incluso el secuestro de altos funcionarios públicos, como también ocurrió durante la misión.

⁶ Cuarto Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de Colombia, Santafé de Bogotá, 1997, págs. 59 y 60.

⁷ E/1999/23 - E/CN.4/1999/167, párr. 32.

29. A juicio de la mayoría de los observadores con quienes se reunió el Representante, el proceso de paz aún tiene que ejercer una repercusión perceptible en la mitigación del grado de violencia relacionado con el conflicto y, por consiguiente, en la atenuación del fenómeno del desplazamiento. En efecto, los informes recibidos por el Representante desde que llevó a cabo su misión de seguimiento muestran que la violencia no ha hecho sino intensificarse, habiéndose producido en el verano de 1999 nuevas ofensivas que han vuelto a obligar a muchas personas a huir en busca de seguridad.

C. Pautas del desplazamiento

30. La intensificación y ampliación geográfica del conflicto en los últimos años se ha traducido en una agravación de la crisis del problema del desplazamiento y ha afectado prácticamente a todo el país (véase el mapa que figura en el anexo), con exclusión de unos cuantos departamentos aislados. Las zonas más afectadas son Antioquia, Bolívar, Santander, Córdoba, Magdalena, Chocó, César, Sucre, Meta, Putumayo, Valle de Cauca, Caqueta, Cauca y Guaviare. Los desplazamientos forzados en Antioquia representan el 25% del total nacional.

31. Un examen del perfil de la población afectada pone de manifiesto que el desplazamiento es un problema que afecta principalmente a los sectores más marginados de la sociedad. Como ocurrió en 1994, las víctimas del desplazamiento son esencialmente campesinos que viven en las zonas bajo la influencia de los paramilitares o los guerrilleros. Se ven particularmente afectados los miembros de las comunidades autóctonas y afrocolombianas del país, sobre todo en los departamentos de Chocó, Antioquia, Córdoba, Cauca, Meta, Caqueta y Guaviare, en que se halla concentrada una gran parte de esas poblaciones. Los pueblos indígenas emberá-katio, de la región del Alto Sinú, departamento de Córdoba, se ven especialmente amenazados, ya que han tenido que hacer frente a constantes amenazas y muchos de sus dirigentes han sido asesinados. Por otra parte, el fenómeno de la "limpieza política", que pone en el punto de mira a los líderes sindicales, activistas políticos, dirigentes de las comunidades, alcaldes y ediles, jueces y fiscales, periodistas, activistas de derechos humanos, enseñantes y otros sectores de la población urbana, ha hecho que un creciente número de esos grupos de personas hayan pasado a formar parte de los desplazados.

32. Las mujeres y los niños siguen constituyendo la gran mayoría -el 80% aproximadamente- de las personas desplazadas. Cerca del 58% de los desplazados internos son mujeres, al tiempo que el 55% tienen menos de 18 años. Según un informe de la Defensoría del pueblo y el UNICEF, correspondiente a diciembre de 1998, 620.000 niños como mínimo se han visto afectados por los desplazamientos. Se acoge con beneplácito⁸ la atención prestada a la difícil situación de los niños internamente desplazados por el Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de los niños en los conflictos armados durante su misión a Colombia, que siguió inmediatamente a la del Representante. El desplazamiento tiene por efecto la erosión de las estructuras familiares tradicionales, especialmente cuando los miembros masculinos de la familia han resultado muertos, han desaparecido o están obligados a buscar

⁸ Informe del Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de los niños en los conflictos armados (A/54/430, párrs. 122 a 127).

seguridad o trabajo en otros lugares. Se calcula que entre un 36 y un 39% de las familias desplazadas están dirigidas por mujeres⁹.

33. Las huidas siguen produciéndose principalmente de las zonas rurales a las zonas urbanas. Además, en un fenómeno conocido como "desplazamiento intraurbano", el desplazamiento a las zonas urbanas tiende a producirse a un ritmo incremental, a medida que las constantes amenazas a su seguridad física y las respuestas inadecuadas a sus necesidades de asistencia obligan a los desplazados a huir de ciudades más pequeñas a centros urbanos cada vez mayores. Un gran número de esas personas se dirigen en última instancia a Bogotá (se calcula que 37 familias desplazadas llegan a la capital cada día) y a otras ciudades importantes, en particular Medellín, Cartagena y Barranquilla. Dentro de las ciudades, el desplazamiento tiende a concentrarse en los tugurios y barrios de chabolas, donde los propios desplazados se encuentran entre los más pobres de los pobres urbanos. Otros desplazados suelen ser alojados por miembros de la familia durante largos períodos de tiempo. Habida cuenta de sus orígenes rurales, los desplazados no pueden por menos de tropezar con dificultades para adaptarse a la vida urbana.

34. Si anteriormente las personas solían huir principalmente en cuanto individuos o en pequeños grupos familiares, a partir de 1997 se viene registrando un creciente número de desplazamientos colectivos o en masa, a menudo de comunidades enteras. Esa tendencia se debe a que el desplazamiento está mejor organizado, a que se produce con frecuencia en cumplimiento de órdenes concretas dadas por los representantes de las fuerzas armadas, a diferencia de la huida más espontánea para librarse de las amenazas a la seguridad física. Uno de los casos más notorios de desplazamiento en masa se produjo en la región de Magdalena Medio, en la parte meridional del departamento de Bolívar, cuando, en junio y julio de 1998, unas 10.000 personas de 17 municipios diferentes fueron desplazadas a Barrancabermeja, donde permanecieron en terribles condiciones de hacinamiento durante más de tres meses hasta su regreso, que también resultó ser altamente problemático (véase la sección C del capítulo III).

35. Un cambio importante en la pauta de los desplazamientos ha sido el establecimiento en 1997, por primera vez en Colombia, de asentamientos, similares a campos, de personas internamente desplazadas, como el campo de Pavarando (Antioquia) y la concentración de personas internamente desplazadas en el coliseo de Turbo (Antioquia). Aunque la importante cobertura informativa del campo de Pavarando, en el que las personas internamente desplazadas vivieron en condiciones de suma pobreza durante períodos de hasta dos años, contribuyó a sensibilizar a la población respecto del fenómeno del desplazamiento interno en Colombia, también puso claramente de manifiesto la respuesta inadecuada por parte de las autoridades para hacer frente al fenómeno del desplazamiento en masa.

36. Otro aspecto digno de mención es la nueva dimensión internacional de la crisis relacionada con los desplazamientos como resultado de la huida a través de las fronteras. Aunque la militarización de las zonas fronterizas y la existencia de obstáculos naturales tales como montañas, ríos y selvas siguen dificultando a los desplazados la huida del país, han aumentado

⁹ Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia, *op. cit.*, pág. 8; Women's Commission for Refugee Women & Children, A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia's Forcibly Displaced (Nueva York, mayo de 1999), pág. 2.

perceptiblemente los intentos de huidas. En el primer semestre de 1997, un empeoramiento de las condiciones de seguridad en las zonas fronterizas indujeron a un gran número de personas a huir a Panamá y, posteriormente, a Venezuela y Ecuador. No obstante, la mayoría de los desplazados que consiguen llegar a esos países no son reconocidos, no ya como refugiados, sino como migrantes indocumentados, y muchos de ellos son devueltos contra su voluntad¹⁰. La evolución de la crisis del desplazamiento que entraña un elemento de huida a través de la frontera ha tenido importantes repercusiones en la reacción internacional, más concretamente en la participación del ACNUR. Esta cuestión se examinará infra.

II. REACCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

A. El Gobierno de Colombia

37. Durante la primera misión realizada por el Representante en 1994, el Gobierno apenas empezaba a reconocer el problema del desplazamiento interno en Colombia. No existía una política clara acerca del desplazamiento interno y existían incertidumbres en cuanto a la magnitud del problema y la respuesta adecuada. Es más, la falta de coordinación dentro del Gobierno y entre éste y la comunidad internacional obstaculizaba la respuesta existente. También había necesidad de armonizar las perspectivas y actividades de los órganos centrales y locales del Gobierno y mejorar las relaciones entre las autoridades y las organizaciones no gubernamentales, que se caracterizaban por la sospecha mutua y la falta de cooperación. Las recomendaciones del Representante se centraron en la necesidad de superar esas preocupaciones, en particular mediante una mayor sensibilización respecto del problema, alentar al Gobierno para que elaborase una política sobre los desplazamientos internos, exigir una mejor coordinación con las instituciones estatales y entre el Estado y la comunidad internacional, y abogar en favor de la cooperación entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

38. El Representante pudo comprobar durante su misión de seguimiento que desde su última visita se habían realizado progresos en la reacción de las autoridades nacionales ante la situación de los desplazados internos. En primer lugar, el Gobierno tiene mayor conciencia de la crisis de los desplazados internos en Colombia y de la responsabilidad que le incumbe para solucionarla. Más especialmente, el 9 de septiembre de 1994 -Jornada Nacional de los Derechos Humanos en Colombia- el Presidente Samper reconoció el problema del desplazamiento interno y la responsabilidad del Estado para solucionarlo¹¹. La Administración Pastrana ha reafirmado ese reconocimiento.

¹⁰ Véase U.S. Committee for Refugees, Colombia's Silent Crisis: One Million Displaced by Violence, Washington, D.C., marzo de 1998, pág. 82.

¹¹ Nelson Vitoria Larios, "Exposición de motivos: proyecto de ley, por el cual se dictan medidas especiales de apoyo a los desplazados forzosos en Colombia", julio de 1995, citado en Liliana Obregón y María Stravropoulou, "In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", en Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced, Washington, D.C., Brookings Institution, 1998, pág. 426, nota 95.

39. El reconocimiento por el Gobierno de sus responsabilidades para con los desplazados internos ha quedado reflejado en varios documentos de política. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) -entidad perteneciente al ramo ejecutivo- aprobó en 1995 un Programa Nacional de Atención Inmediata a la Población Desplazada por la Violencia¹². Aunque el documento incorporaba varias de las recomendaciones formuladas por el Representante y por la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas (CPDIA), el programa adolecía de varias deficiencias estructurales, en particular, según lo reconocieron las autoridades, de "de dificultades con la gestión y coordinación interinstitucionales, la información y la financiación"¹³.

40. En un intento por superar esas deficiencias, en mayo de 1997 se procedió a la modificación del Programa Nacional en un segundo documento del CONPES en el que se establecía un "sistema" nacional para abordar el problema del desplazamiento interno y elaborar una estrategia de prevención, prestación inmediata de asistencia y "consolidación y estabilización socioeconómica". Ese documento fue aprobado por el Ministerio del Interior, el Consejero Presidencial para los Desplazados (cargo establecido por decreto el 28 de abril de 1997), el Consejero Presidencial sobre Derechos Humanos, el Consejero Presidencial para la Política Social y el Departamento Nacional de Planificación¹⁴.

41. Los programas contenidos en ambos documentos del CONPES y las iniciativas de política formuladas en varios decretos oficiales fueron formalizados y consolidados en un Plan Nacional para los Desplazados Internos mediante la promulgación de la Ley N° 387, aprobada por el Congreso el 18 de julio de 1997¹⁵. Seis meses después, concretamente el 26 de enero de 1998, se formularon propuestas detalladas para la aplicación de la Ley N° 387 en un Plan de Acción emitido por decreto Presidencial¹⁶. En marzo de ese año se promulgó un nuevo decreto que preveía la asignación de 40.000 millones de pesos (30,7 millones de dólares de los EE.UU.) para abordar el problema del desplazamiento interno conforme a lo dispuesto en la Ley N° 387¹⁷.

¹² República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, documento CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, 13 de septiembre de 1995.

¹³ Informe de la Presidencia, citado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 26 de febrero de 1999, párr. 82.

¹⁴ República de Colombia Departamento Nacional de Planeación, documento CONPES 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, 28 de mayo de 1997.

¹⁵ Ley N° 387, de 18 de julio de 1997, "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

¹⁶ Decreto N° 173, de 26 de enero de 1998, "por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia".

¹⁷ Decreto N° 501, de 13 de marzo de 1998.

Otro documento importante de política es el Plan Nacional de Desarrollo para 1999-2002, en el que se presta atención a los desplazados internos en el contexto del desarrollo de las zonas afectadas por el conflicto armado.

42. El mecanismo institucional previsto en el segundo documento del CONPES y en la Ley N° 387 consta de tres elementos. En primer lugar, el Consejo Nacional para la Prestación de Asistencia Integral a los Desplazados, compuesto por altos funcionarios oficiales y presidido por un delegado del Presidente¹⁸. Este órgano consultivo se encarga de formular la política nacional relativa a los desplazamientos internos, así como de proporcionar los recursos financieros necesarios para poner en práctica esa política. En segundo lugar, 15 instituciones nacionales especializadas se encargan de la aplicación efectiva de la política nacional a este respecto. En tercer lugar, se crearán comités sobre el desplazamiento interno en los distintos niveles de la administración local (municipios, distritos, departamentos). Estos comités, que estarán presididos por las autoridades civiles (gobernadores o alcaldes) y de los que formarán parte los representantes de la autoridad militar local, la policía, la autoridad de defensa civil, el órgano encargado de la salud, el organismo que vela por el bienestar de la familia, la Cruz Roja de Colombia y la Iglesia, así como dos representantes de las comunidades de desplazados internos, se encargarán de prestar apoyo al sistema nacional para los desplazados en el plano local.

43. Con el fin de facilitar la labor de ese mecanismo institucional a tres niveles y evaluar la eficacia del Plan Nacional para los Desplazados Internos, la Ley N° 387 prevé asimismo la creación de una Red Nacional de Información sobre los Desplazados Internos. El propósito de dicha Red es suministrar información sobre las tendencias nacionales y regionales y facilitar análisis cuantitativo del fenómeno del desplazamiento forzado, así como la formulación de medidas para prestar asistencia y protección y encontrar soluciones duraderas al problema de los desplazados internos. Con el fin de reunir información, se establecerán centros municipales de coordinación y se alentará a las entidades no gubernamentales para que participen en ese proceso.

44. La Ley N° 387 también prevé la creación de un Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia. Este órgano, integrado por expertos, actuará como un órgano analítico y consultivo. El Observatorio está obligado por ley a presentar informes analíticos sobre la magnitud del desplazamiento forzado, sus diversas tendencias y los resultados de las políticas oficiales con miras a hacer frente a dicho fenómeno.

45. Así pues, el Gobierno ha realizado, desde la primera visita del Representante, importantes progresos en la formulación de políticas públicas y la elaboración de marcos legislativos e institucionales para hacer frente a la situación de los desplazados internos. Sin embargo, es en el ámbito de la aplicación donde la reacción del Gobierno es a todas luces insuficiente. En realidad, el establecimiento del sistema nacional para hacer frente al desplazamiento interno

¹⁸ El Consejo está formado por el Consejero Presidencial para los Desplazados, el Consejero Presidencial para política social, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Defensa, el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planificación, la Defensoría del pueblo, el Consejero de la Presidencia de Derechos Humanos, el Alto Comisionado par la Paz y el Gestor de la Red de Solidaridad Social.

ha transcurrido con suma lentitud. Como lo ha reconocido el propio Gobierno, hay varios obstáculos estructurales que se oponen a la aplicación de su política, ya que no se han asumido plenamente las responsabilidades institucionales en los planos central y local, no se ha dispuesto de recursos técnicos y financieros suficientes para que las instituciones puedan desempeñar sus responsabilidades y ha habido una falta de coordinación entre las instituciones¹⁹.

46. Por lo que respecta a la asunción incompleta de las responsabilidades institucionales, el problema se debe en parte al hecho de que la Ley N° 387 requiere "reglamentación", es decir, una elaboración de las modalidades de aplicación. Sin ello, las autoridades oficiales a todos los niveles carecen de una definición clara de sus responsabilidades. En efecto, las autoridades a nivel departamental y municipal señalaron al Representante que la falta de especificidad sobre la manera de aplicar la política gubernamental era uno de los principales obstáculos con que tropezaban. Es evidente que se necesitan directrices en cuanto a la manera en que las autoridades deben abordar la cuestión del desplazamiento interno para evitar lo que los funcionarios definen como la "acción aleatoria" que caracteriza a la respuesta dada hasta la fecha. Aunque se han realizado algunos esfuerzos iniciales con miras a la reglamentación de la Ley N° 387, es indispensable completar ese proceso.

47. También es importante velar por el establecimiento y el funcionamiento eficaz de los nuevos mecanismos institucionales previstos en la ley. Durante la misión, y casi dos años después de su establecimiento, el Consejo Nacional para la Prestación de Asistencia Integral a los Desplazados aún no se había reunido, pese a las solicitudes expresas de distintos miembros del Consejo para que lo hiciera. Dado que el Consejo Nacional es responsable de la formulación de políticas nacionales sobre el desplazamiento interno y la provisión de recursos efectivos para poner en práctica esas políticas, el constante retraso de su convocatoria no puede por menos de impedir el funcionamiento eficaz de todo el sistema. En el plano local se han dado casos en que la constitución de los comités departamentales y municipales se ha llevado a cabo a un ritmo muy lento. Entre tanto, aun cuando han empezado a precisarse los esfuerzos con miras al establecimiento de la Red Nacional de Información, mediante la creación (con ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)), del soporte lógico necesario, no se ha aplicado plenamente esta iniciativa. Además, aunque el Gobierno sigue reconociendo la importancia del Observatorio, no se han adoptado medidas concretas con miras a su creación. El establecimiento del Observatorio haría posible una evaluación efectiva tanto del problema del desplazamiento interno como de la respuesta a dicho problema en la medida en que reuniría a expertos ajenos al Gobierno para evaluar la respuesta dada por éste.

48. Es de lamentar que siga existiendo la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades centrales y las autoridades regionales y locales que se puso de manifiesto durante la primera visita del Representante. Tanto las autoridades nacionales como locales señalaron al Representante las dificultades con que tropezaban para comunicar entre sí. En efecto, era extraño oír a las autoridades de las regiones hablar del "Gobierno" como si no formaran parte de él. Habida cuenta de las responsabilidades encomendadas a los comités departamentales y municipales, es esencial que se establezca una colaboración más estrecha entre las autoridades centrales y locales.

¹⁹ Ministerio del Interior, El Desplazamiento Humano Forzado en Colombia, diciembre de 1998.

49. Cabe esperar que el reciente establecimiento, en marzo de 1999, de la Red de Solidaridad Social como organismo de coordinación nacional para los desplazamientos internos asegure una mayor coordinación. En marzo de 1999 se suprimió el cargo de Consejero Presidencial para los Desplazamientos Internos, que había existido desde 1997, confiándose sus funciones a la Red²⁰. Establecida en 1994, la Red tiene por misión atender a las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad, como los pobres, los niños, las mujeres, las minorías y, además, los desplazados internos. Como en el caso del anterior Consejero Presidencial, la Red depende directamente de la Oficina del Presidente. Además, la Red, que cuenta con oficinas en todo el país, presenta la ventaja añadida de contar con una capacidad operacional de ámbito nacional y, por consiguiente, con la posibilidad de trabajar directamente con los asociados en los planes departamental, regional y municipal. Sin embargo, para realizar eficazmente esa labor será preciso fortalecer la capacidad de los comités departamentales, regionales y municipales para los desplazados internos, lo que, como reconoce la Red, aún no se ha logrado. También será preciso una labor de formación y comprensión de las cuestiones relativas a la protección. A diferencia de los pobres, los internamente desplazados afrontan cuestiones de seguridad física que deben solucionarse.

50. Un medio importante de poner en práctica el marco institucional previsto en la ley consiste en prestar asistencia técnica a los mecanismos pertinentes que se ocupan de los desplazados internos. A este respecto, es alentadora la decisión, adoptada recientemente por el Gobierno, de establecer una Dependencia Técnica Mixta (DTM) dentro de la Red para prestar asesoramiento técnico con miras al fortalecimiento de la respuesta operacional al fenómeno de los desplazamientos internos. Administrada por un comité de dirección compuesto por representantes de los organismos oficiales encargados de financiar y aplicar todos los aspectos de la asistencia a los internamente desplazados, a las organizaciones internacionales pertinentes y a las organizaciones nacionales no gubernamentales que se ocupan de la asistencia humanitaria, la DTM establecerá un grupo móvil de expertos nacionales e internacionales para prestar apoyo técnico al personal de la Red, a los comités municipales, a las organizaciones no gubernamentales y a otras organizaciones que realizan actividades en favor de las personas desplazadas.

51. Por lo que respecta a la cuestión de la financiación, se ha calculado que en 1997-1998 el Gobierno asignó unos 38.500 dólares para ayudar a los desplazados internos, lo que equivale a 0,32 dólares por persona²¹. Ahora bien, la Red explicó que actualmente se dispone de recursos adicionales, según sea la fase del desplazamiento. Por lo que respecta a la prevención, las fuentes principales de financiación son el Plan Colombia (un plan nacional de desarrollo financiado con miles de millones de dólares)²², la Red y la ayuda internacional. Por lo que respecta a la asistencia humanitaria, existe el Fondo Nacional para Desastres, el programa de donación de la Red y los fondos municipales, nacionales e internacionales destinados a la prestación de socorro a los desplazados internos. En apoyo de la fase relativa a las soluciones,

²⁰ Decreto N° 387, de 3 de marzo de 1999, y decreto N° 489, de 11 de marzo de 1999.

²¹ Forced Displacement: Families Flee Their Homes, Londres, ABC Colombia Group, 1998.

²² En el Plan Colombia se trazan estrategias en diez aspectos principales, incluida la paz, el desarrollo económico, la lucha contra el narcotráfico y los derechos humanos.

existe el Plan Colombia, los fondos sectoriales destinados a los desplazados internos y la ayuda internacional. En 1999 se destinarían 20 millones de dólares a los desplazados internos como parte de la asignación, consignada en el Plan Colombia, de 100 millones de dólares durante cinco años. La Red también solicita activamente ayuda internacional para sus programas en favor de los desplazados internos. Sin embargo, aún no se han facilitado plenamente los distintos recursos.

52. Además de la cuantía de los fondos, existe la cuestión de su distribución. Las autoridades regionales y locales señalaron que las graves demoras en los desembolsos de fondos constituían un grave impedimento para el desempeño eficaz de sus responsabilidades en favor de los desplazados internos. También existe la necesidad de que los fondos asignados a las autoridades regionales y locales estén en consonancia con sus importantes responsabilidades.

53. Otro de los problemas es la importancia excesiva que se da hoy a la asistencia humanitaria, sin pararse demasiado a pensar en la prevención o en soluciones duraderas. Según un gobernador, de las medidas adoptadas por las autoridades hasta la fecha podría decirse que sirven para "apagar fuegos" o responder simplemente a los desplazamientos una vez ocurridos, pero no sirven para prevenirlos. A su juicio "no es con una política así como se resuelve un problema de esta envergadura". Además, la asistencia humanitaria que se presta, como se verá en la sección siguiente, es muy limitada en cuanto a su alcance y contenido y no llega a gran número de desplazados necesitados. Cabe esperar que las lagunas y deficiencias observadas en la política nacional relativa al desplazamiento interno se aborden de manera eficaz en el tercer documento del CONPES que se estaba elaborando coincidiendo con la visita del representante.

54. Hay que reforzar y hacer más sistemática la participación de las organizaciones no gubernamentales en la preparación y el análisis de la respuesta nacional a los desplazamientos internos. En 1994, el Representante subrayó que el Gobierno debe considerar a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y el derecho humanitario como copartícipes en la labor relacionada con la prestación de ayuda a los desplazados (E/CN.4/1995/50/Add.1, párr. 113). Respecto de la misión de seguimiento, las organizaciones no gubernamentales señalaron que, aunque en algunos casos había habido cierta colaboración constructiva con órganos oficiales competentes, la coordinación con ellos podía calificarse más bien de esporádica. Algunas autoridades regionales y locales reconocieron que todavía quedaba mucho por hacer para lograr un nivel de integración adecuado entre las autoridades oficiales y los otros actores. En particular, era necesario abrir un cauce para el diálogo entre el Gobierno y la comunidad de organizaciones no gubernamentales. Y, es precisamente ahora, cuando se reformula la política nacional sobre los desplazados internos y se han modificado las responsabilidades institucionales, cuando más fructífero resultaría hacerlo, ya que ello permitiría al conjunto de organizaciones no gubernamentales compartir con los demás su caudal de prácticas óptimas y crítica constructiva de las actuales políticas y programas. El compromiso contraído por los representantes del Gobierno en la reunión de trabajo de convocar en junio una reunión con las organizaciones no gubernamentales y de establecer un foro de diálogo más estable en forma de una mesa de trabajo mixto era una señal muy alentadora. No obstante, lo que no deja de ser un síntoma de la respuesta nacional al fenómeno del desplazamiento en general, a la hora de pasar a los hechos todo va quedando en agua de borrajas, y aún no se ha convocado esa mesa de trabajo mixto, aunque sí se celebró en junio una reunión entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Se le dijo al Representante que no se permitió asistir a varias organizaciones no gubernamentales de las más

destacadas. Está clara la necesidad de un criterio más incluyente y de un foro más estable. No vendría mal que hubiera un agente de enlace con las organizaciones no gubernamentales para fomentar la cooperación con ellas.

B. La comunidad internacional

55. El Gobierno de Colombia se ha mostrado dispuesto a aceptar o solicitar la cooperación internacional para satisfacer las necesidades de asistencia y protección de los desplazados internos, lo que es particularmente cierto en los últimos años, con el resultado de que varios organismos internacionales se han establecido en Colombia o han ampliado su presencia desde la visita del Representante en 1994, en la que una de las recomendaciones clave que se hizo fue la de aumentar la presencia internacional. Aunque el espacio disponible no permite reseña todas las actividades internacionales en favor de los desplazados, en el informe se resumen las realizadas por las principales organizaciones internacionales que más activamente se ocupan del desplazamiento interno.

56. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que lleva trabajando en Colombia desde 1969, es la presencia internacional más importante y extensa, con una plantilla formada por más de 50 expatriados y 150 nacionales tiene su sede central en Bogotá y 14 subdelegaciones en todo el país. Mediante los contactos regulares con todas las partes en el conflicto, los delegados del CICR tratan de promover el respeto del derecho humanitario internacional, a fin de crear las condiciones que permitan a los civiles seguir en sus hogares en condiciones de seguridad y dignidad. Además de sus actividades de protección, el CICR presta ayuda de emergencia a las personas desplazadas dentro del país, centrándose en los que han pasado por ese trance recientemente. En 1998 el CICR ayudó a 137.000 desplazados internos, de los cuales 100.000 correspondían a desplazamientos en masa y el resto eran casos individuales. Dado el creciente número de desplazados, el CICR ha anunciado que ampliará su programa de asistencia de emergencia en 1999 para abarcar a 171.000 desplazados internos²³. Se entregan juegos de ayuda de emergencia para 90 días que, además, comprenden comida, utensilios de cocina, mantas y colchones. En algunos casos, como ocurre en el campo de Pavarando, el CICR ha prorrogado la asistencia de emergencia más allá de los tres meses y hasta un año. No obstante, en general, el CICR trata de ayudar a hacerse autosuficientes a aquellos que se han visto desplazados durante mucho tiempo proporcionándoles artículos tales como aperos agrícolas y artes de pesca.

57. La presencia internacional, aparte el Comité Internacional de la Cruz Roja, también ha aumentado desde la visita del Representante en 1994 merced a la aparición de nuevos actores. En 1997, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos abrió una oficina en Bogotá, de conformidad con el acuerdo concertado con el Gobierno el 29 de noviembre de 1996. El mandato de la oficina es doble: vigilar la situación de los derechos humanos y prestar cooperación técnica a fin de resolver las causas subyacentes de esos problemas. Especial atención se presta al problema del desplazamiento interno, para lo que se ha establecido en la oficina un centro de coordinación ad hoc.

²³ "Colombia: el CICR asistirá a más de 170.000 personas desplazadas en 1999", CICR News, N° 34 (19 de agosto de 1999).

58. Otra novedad importante es la apertura por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en julio de 1998, de una oficina en Colombia. En 1997, el Representante había escrito a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados alentando a la oficina a establecer su presencia en el país, en particular sobre el terreno. En la respuesta a situaciones de desplazamiento interno ese es uno de los elementos primordiales de las actividades del ACNUR en Colombia y, a ese efecto, se ha elaborado un programa que persigue una doble finalidad: apoyar una labor eficaz, integrada y coordinada del Estado y la sociedad civil en favor de los desplazados internos sobre la base de los principios fundamentales de la protección y haciendo especial hincapié en las instituciones nacionales; y contribuir a las iniciativas del proceso de paz reforzando la respuesta a las preocupaciones humanitarias suscitadas por los desplazamientos internos. Entre las actividades emprendidas en este sentido figuran las siguientes: i) el fortalecimiento del marco general jurídico e institucional de la nación para hacer frente al fenómeno del desplazamiento interno; ii) fomento y prestación de apoyo a la elaboración de estrategias de protección por parte del Gobierno colombiano a fin de prevenir el desplazamiento; iii) mejora de la respuesta de emergencia a fin de satisfacer plenamente las necesidades de los desplazados; iv) formulación de soluciones para resolver la situación de los desplazados internos, incluida la participación directa de esas personas en la búsqueda de tales soluciones; v) formulación de actividades para sensibilizar al público respecto de los desplazados internos, conseguir los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades e integrar la cuestión de los desplazados internos en el programa de las negociaciones de paz. Con este programa, que se piensa ejecutar de julio de 1999 a diciembre de 2000, está previsto obtener los siguientes resultados: crear a nivel del Estado una capacidad institucional nacional dotada de los conocimientos técnicos y administrativos necesarios para evaluar, vigilar y hacer frente a las necesidades de los desplazados internos en colaboración con las instituciones de la sociedad civil; aliviar la difícil situación de los desplazados internos, en particular mediante el reforzamiento de la seguridad física el ejercicio de los derechos fundamentales y el acceso a los servicios esenciales. Aunque la modesta presencia del ACNUR se limita actualmente a Bogotá, se están elaborando planes para abrir tres oficinas sobre el terreno, que estarán atendidas por Voluntarios de las Naciones Unidas, en Barrancabermeja, Apartado y Puerto Asís (Putumayo) y se prevé que estén en funcionamiento para finales de 1999.

59. Además de ejecutar su propio plan de operaciones, el ACNUR, atendiendo a la petición oficiosa del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el país, desempeña un papel importante facilitando los contactos entre los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas en lo referente al desplazamiento interno. En este cometido, el ACNUR apoya la labor de cuatro comités interinstitucionales (sobre información y prevención; sobre revisión del marco normativo; sobre coordinación de la cooperación internacional; y sobre apoyo a los comités locales).

60. Las actividades de los otros organismos en favor de los desplazados internos sólo se examinan sucintamente. El PNUD participa en varios proyectos de apoyo al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales que se ocupan de los desplazados internos, en particular por lo que respecta al apoyo al establecimiento de una capacidad de alerta temprana dentro de la Defensoría del Pueblo. También de destacar es el Proyecto de Desarrollo y Paz en la región del Magdalena Medio -cuya oficina regional visitó el Representante

en Barrancabermeja-, con el que se pretende fortalecer la sociedad civil y respaldar el desarrollo sostenible de esta región, tan gravemente afectada por el desplazamiento interno. El UNICEF además de prestar apoyo al sistema de información de la CODHES, emprende proyectos de apoyo psicosocial a los niños desplazados, distribuye juegos educativos y presta asistencia sanitaria básica a unas 20.000 familias desplazadas internas. La Organización Mundial de la Salud (OMS), en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud, cuenta con un proyecto que aspira al fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Salud para velar por la atención a las necesidades sanitarias de los desplazados internos. El Programa Mundial de Alimentos, que lleva realizando operaciones en Colombia desde 1962, apoya proyectos de alimentos por trabajo para los desplazados, tiene un programa específico de asistencia a las comunidades indígenas desplazadas y mantiene un fondo de crédito rotatorio cuyo fin es promover las actividades socioeconómicas merced a la facilitación del crédito. Cuando se realizó la visita, el Programa Mundial de Alimentos tenía previsto ampliar su programa destinado a los desplazados internos gracias a un proyecto bienal de 9 millones de dólares (que debe iniciarse en febrero de 2000) para prestar ayuda alimentaria de emergencia, alimentos por trabajo o alimentación complementaria a unos 227.000 desplazados internos, en especial a los grupos vulnerables, como mujeres cabeza de familia, niños en edad preescolar y de la enseñanza primaria y comunidades indígenas y afrocolombianas. En relación con un proyecto conjunto con el PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) presta asistencia técnica en la producción de alimentos a fin de aumentar la seguridad alimentaria de los desplazados internos. A los servicios de salud reproductiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas se acogen, entre otros, los desplazados internos. Hay que mencionar también la labor de la Organización Internacional para las Migraciones, que prevén, entre otras cosas, la prestación de asistencia técnica en la elaboración y aplicación de un sistema de información sobre el desplazamiento interno, proyecto que tiene por objeto lograr que los desplazados tengan documentos de identidad y que los trabajadores sociales estén mejor capacitados para prestar asistencia psicosocial a los desplazados internos.

61. Hay asimismo más de una docena de organizaciones internacionales no gubernamentales dedicadas actualmente a los desplazados internos. Por otra parte, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea sufraga la labor de varios organismos internacionales que se ocupan de este sector de la población. Algunos de esos organismos, así como otros organismos internacionales que se ocupan de las cuestiones humanitarias y de desarrollo y que trabajan con los desplazados internos, pertenecen al grupo interinstitucional denominado "DIAL" (por el Diálogo Interagencial), por conducto del cual coordinan sus actividades y su defensa de los intereses de los desplazados internos.

62. Se informó al Representante de que aun cuando la coordinación entre todos estos actores internacionales dedicados a proteger y ayudar a los desplazados internos ha aumentado considerablemente, esa labor sigue siendo insuficiente. De ahí que el Representante acogiera con agrado que se uniera a la misión un representante de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios a fin de examinar esa necesidad y formular recomendaciones para atenderla.

El Grupo de Trabajo del Comité Interinstitucional Permanente, a raíz de la presentación por el Representante de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de los resultados de la misión²⁴, reconoció la necesidad de reforzar la coordinación en las cuestiones relativas a los desplazados internos. A este respecto, el Grupo de Trabajo suscribió la propuesta de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de apoyar con recursos humanos al ACNUR en su función de coordinar la respuesta internacional al desplazamiento interno.

63. Cabe destacar que la participación internacional ha aumentado sin duda en los últimos cinco años. No obstante, la presencia internacional sigue siendo limitada, salvo por lo que respecta al CICR. Además, la presencia internacional se concentra principalmente en la capital y no se distribuye de manera suficiente por todo el país, y los programas internacionales se destinan únicamente a un sector de la población desplazada. Una de las razones de esa presencia limitada es que la disposición del Gobierno a recurrir a la participación internacional podría poner en entredicho las obligaciones del Estado para con la población desplazada. De hecho, varias autoridades, a distintos niveles, al preguntárseles lo que había que hacer, trataban con frecuencia de hacer recaer la responsabilidad principal en la comunidad internacional. Sin duda, es preciso establecer un equilibrio entre el papel de la comunidad internacional, que reviste importancia fundamental, y la necesidad de velar por que Colombia -país con gran capacidad de recursos naturales y humanos- no haga recaer en la comunidad internacional las responsabilidades que le incumben y que está en condiciones de cumplir.

III. LAGUNAS EN LA RESPUESTA

64. Los Principios Rectores establecen el marco normativo para evaluar las necesidades de los desplazados internos y determinar la respuesta necesaria. En consecuencia, y en relación con los propios Principios, la presente sección está estructurada de forma que corresponde a las tres fases del desplazamiento, a saber: la protección contra el desplazamiento arbitrario; la protección y prestación de asistencia durante el desplazamiento y durante el regreso y el reasentamiento, y la reintegración. Lamentablemente, como señaló el Defensor del pueblo, son muchos los Principios que no se respetan.

A. Protección contra el desplazamiento arbitrario

65. El constante aumento del número de desplazados pone claramente de manifiesto que son insuficientes los esfuerzos realizados para brindar protección contra el desplazamiento arbitrario. La adhesión del Gobierno, tal y como recomendó en 1994 el Representante, al Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (en cuyo artículo 17 se prohíbe expresamente el desplazamiento) es sin duda una evolución positiva. También lo son los programas de enseñanza de los derechos humanos emprendidos por las fuerzas públicas y la

²⁴ El documento de antecedentes sobre la situación de los desplazados internos en Colombia y los consiguientes problemas de coordinación, que preparó la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios basándose en la misión y presentó a la reunión del Grupo de Trabajo del Comité Permanente Interinstitucional el 17 de septiembre de 1999, puede conseguirse (únicamente en inglés) en la Dependencia de Formulación de Políticas de la Oficina, Nueva York: ocha-pdu@un.org.

promesa hecha por el Comandante de la Quinta Brigada al Representante de incluir los Principios Rectores en esos programas. Aun así, como ya queda señalado, las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario siguen siendo sistemáticas y generalizadas; en realidad parece que esas violaciones no han hecho sino intensificarse y agravarse desde la primera visita del Representante.

66. Es, pues, necesario que las autoridades respeten y promuevan el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario, lo que, a su vez, permitirán prevenir y evitar las condiciones que provocan los desplazamientos. En particular, es necesario que todos los actores armados reconozcan a los civiles como no combatientes y como personas protegidas con arreglo al derecho humanitario internacional. "Eso", tal y como subrayó un desplazado, "es el mensaje más importante. Es así de fácil, así de sencillo." Este llamamiento es aplicable tanto a los particulares y agrupaciones comunitarias civiles que han manifestado expresamente su carácter de no combatientes, como las "comunidades de paz" que se han formado en algunas zonas con el apoyo de la Iglesia, y diversas comunidades indígenas que se han declarado abiertamente neutrales. Sin embargo, en el mes anterior a la misión, varias "comunidades de paz" fueron atacadas en la región de Urabá, con el resultado de varios muertos y secuestrados de entre sus miembros y muchos desplazamientos. El 24 de abril de 1999 mataron, disparándole ocho tiros, a Lucindo Cabrera, dirigente indígena de la tribu Emberá-katio, de la Reserva del Alto Sinú que, como otras autoridades indígenas, había tratado de evitar el desplazamiento de parte de su comunidad en febrero de 1999.

67. Dado que muchas de las matanzas cometidas por las partes armadas se anuncian previamente (eso ocurrió en el 50% de las matanzas perpetradas en 1998, según la Defensoría del Pueblo), no cabe duda de que es posible adoptar acciones preventivas para proteger a la población del desplazamiento interno o de una suerte peor. En el artículo 14 de la Ley N° 387 se detallan algunas medidas preventivas, incluido el papel de las fuerzas armadas, para hacer frente a las causas del desplazamiento. No obstante, resulta evidente que la prevención es el eslabón más débil de la respuesta del Gobierno. Aunque a menudo los representantes de los organismos internacionales, de las organizaciones no gubernamentales y de la Defensoría del Pueblo y prisioneros comunican con frecuencia a las autoridades locales y nacionales los casos de violaciones de los derechos humanos y de desplazamientos en masa, no se actúa en consecuencia.

68. Sin duda, como lo han señalado algunos representantes oficiales, el Gobierno tal vez no esté en condiciones de brindar una protección adecuada en todas las zonas, pero eso no explica que no se haga ningún esfuerzo concertado. Como mínimo, es necesaria una respuesta por parte del Gobierno que demuestre su disposición a mitigar las amenazas de matanzas y desplazamientos que se le comunican, especialmente aumentando la presencia del Estado en esas zonas de alto riesgo. Lo que no significa necesariamente tan sólo la presencia de la policía y el ejército, sino también de las instituciones del Estado. Por ejemplo, es preciso reforzar la presencia de la Defensoría del Pueblo y las prisioneras, en particular velando por la seguridad física del personal de esas oficinas, que a menudo es objeto de amenazas. Además, es necesario reforzar el papel de las autoridades locales en lo referente a la alerta temprana y la prevención.

69. Como medida complementaria, la comunidad internacional tiene que reforzar su presencia sobre el terreno. Al Representante se le comunicaron casos en los que la presencia de personal de las Naciones Unidas o de organizaciones no gubernamentales internacionales había

contribuido a impedir, por lo menos de momento, las matanzas que se preparaban. Para que esta protección tenga efectos más duraderos, y tal como demuestra la experiencia de las Brigadas Internacionales de Paz y del Comité Internacional de la Cruz Roja, es necesario establecer una presencia internacional permanente sobre el terreno. Habiendo evaluado de nuevo la situación sobre el terreno, el Representante está más convencido que nunca de la necesidad de que la OACDH y el ACNUR, tal y como él lo viene recomendando en los últimos años, abran oficinas sobre el terreno en Colombia fuera de la capital (véase, por ejemplo, E/CN.4/1998/53, párr. 60; E/CN.4/1999/79, párr. 84), razón de más para acoger con satisfacción los planes del ACNUR para establecer oficinas regionales. Se pide la cooperación del Gobierno para que la OACDH pueda hacer lo propio.

70. Naturalmente, dado que muchos de los desplazamientos se producen en el contexto del conflicto armado, en última instancia es el final del conflicto la prevención por excelencia de cualquier desplazamiento en el futuro, por lo que el proceso de paz iniciado por el Presidente Pastrana es un paso audaz, bienvenido y merecedor del apoyo internacional. Además, hay que tener presente que los desplazamientos se deben también a la realización de proyectos de desarrollo en gran escala en la región del Alto Sinué, por lo que hay que cerciorarse de que esos proyectos responden a los intereses nacionales supremos y que se observan escrupulosamente las garantías previstas en los Principios Rectores cuando se permite tal desplazamiento.

B. Protección y prestación de asistencia durante el desplazamiento

71. Preocupa especialmente la seguridad física, el derecho a solicitar asilo, la seguridad física de quienes trabajan en favor de los desplazados, el acceso a la asistencia humanitaria básica, la educación y las oportunidades de obtención de ingresos.

1. La seguridad física de los desplazados

72. Hay abundantes pruebas, como ya han indicado tanto la Defensoría del Pueblo como las organizaciones no gubernamentales locales y los organismos internacionales en relación con casos específicos, de que no se respetan las garantías de seguridad física de los desplazados y de que se viola a diario su derecho a la vida y a la integridad física.

73. Además, tampoco la huida les libra de la falta de protección, ya que a menudo los desplazados también ven amenazada su seguridad física en las comunidades en las que se refugian. Como queda señalado, el mero hecho de haber huido los hace aún más sospechosos de simpatizar con una u otra parte en el conflicto, con lo que se agrava el peligro de convertirse en blanco. "Nos sentimos muy desprotegidos", le dijeron al Representante los desplazados. Según ellos, las autoridades "no se toman en serio" las amenazas a su seguridad física, con el resultado de que muchos desplazados ni siquiera se atreven a presentarse a las autoridades por temor a levantar más sospechas y sufrir más amenazas.

74. Con todo, en los últimos años es cada vez mayor el número de desplazados que tratan de hallar seguridad en la solidaridad, formando entre ellos asociaciones para defender colectivamente sus derechos ante las autoridades. Pero los dirigentes de estos grupos se exponen mucho, ya que son con frecuencia víctimas de acosos y agresiones, incluida la tortura y el asesinato. Por ejemplo, en septiembre de 1999 fue asesinado el Presidente de la Asociación de

Desplazados de Rioblanco (departamento de Tolima), y en los dos últimos años han sido asesinados 127 dirigentes de comunidades indígenas desplazadas.

2. El derecho a solicitar asilo

75. Habida cuenta de las dificultades con que tropiezan muchos desplazados internos que buscan seguridad en Colombia, incumbe a otros países respetar el derecho de las personas que huyen del peligro. El ACNUR y los grupos no gubernamentales, como el Comité Estadounidense para los Refugiados, han documentado el hecho de la devolución de colombianos huidos, con lo que no sólo han contribuido a aumentar el número de desplazados internos, sino que también han expuesto a los solicitantes de asilo a un grave peligro para su seguridad y bienestar²⁵.

3. La seguridad física de quienes trabajan en favor de los desplazados

76. También quienes tratan de dar protección y asistencia a los desplazados ponen en peligro su seguridad física, de tal manera que sigue siendo válido el llamamiento del Representante para que se den garantías y condiciones de trabajo seguras a las organizaciones de desplazados internos y a las personas que trabajan en favor de ellos (E/CN.4/1995/50/Add.1, párr. 113). Durante toda la misión de seguimiento se informó al Representante de numerosos casos de violaciones graves de los derechos humanos, incluso asesinatos, cometidas contra las personas que trabajan con los desplazados. Por ejemplo, tres miembros de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS), con la que el Representante visitó varios asentamientos de desplazados en las afueras de Cartagena, fueron asesinados en 1996 y 1997. A principios de 1999, Carlos Castaño, dirigente proclamado de la organización paramilitar AUC, declaró que los defensores de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales en general eran "objetivos militares". Esta amenaza ha creado un clima de temor entre los defensores de los derechos humanos y el personal de las organizaciones no gubernamentales, además de haber aumentado el número de desapariciones y muertes, el desplazamiento de muchos defensores de los derechos humanos y el cierre de varias oficinas de las organizaciones no gubernamentales.

77. Hay que señalar que los funcionarios públicos no escapan a esas amenazas, y los propios representantes de la Defensoría del Pueblo se han convertido en blanco. Es más, la senadora Piedad Córdoba, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado y defensora declarada de los derechos de los desplazados, fue secuestrada por grupos paramilitares durante una misión; afortunadamente, posteriormente fue puesta en libertad. En general, no obstante, desde que se llevó a cabo la misión la situación de los desplazados y de quienes actúan en su favor no ha hecho más que empeorar.

78. También el personal de las organizaciones humanitarias internacionales corre cada vez más peligro, lo que ha provocado la reciente retirada o la reducción de actividades de algunas organizaciones en determinadas zonas. Las garantías de seguridad son uno de los requisitos fundamentales de una mayor presencia internacional.

²⁵ U.S. Committee for Refugees, Colombia's Silent Crisis.

4. Necesidades humanitarias básicas

79. Conforme a la Ley N° 387, el Gobierno prestará ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, durante tres meses, plazo que se puede prorrogar excepcionalmente por otros tres meses. A pesar de esa disposición y de la importancia dada al sistema nacional de respuesta al desplazamiento interno, en la práctica muchos desplazados internos no reciben asistencia. En 1997 sólo el 54% de los desplazados internos recibieron algún tipo de asistencia, y en el 40% de estos casos, la que recibieron consistió sólo en alimentos, al paso que se calcula que sólo el 20% recibió alojamiento y atenciones sanitarias²⁶. Entre los desplazados con los que se entrevistó el Representante, el período durante el que recibieron asistencia iba de más de un año a seis meses, a tres meses o menos, o a nada.

80. Aun cuando se considera que la insuficiente cobertura de las necesidades humanitarias se debe en parte a la escasez de recursos, incluido el presunto mal empleo de los fondos, el problema fundamental estriba en el trámite de "certificación", ya que los desplazados internos han de ser certificados como tales para poder acogerse a la asistencia y a otras ayudas que les corresponden por ley.

81. En realidad son pocos los desplazados internos que han recibido tal certificación. Existen varias razones para ello. En primer lugar, dado el recelo que despiertan, muchos no se atreven siquiera a pedir la certificación por miedo a ser fichados, mientras que quienes presentan la solicitud pueden encontrarse con que se pone en tela de juicio la veracidad de sus declaraciones y de la existencia de peligros que les obligaron a huir se les puede pedir que aporten los nombres de testigos que confirmen sus denuncias, lo que, comprensiblemente, tal vez no estén muy dispuestos a hacer para no poner en peligro la vida de otros. A menudo, los funcionarios también insisten en ver los documentos de identidad, como el acta de nacimiento, para tramitar la solicitud de certificación. No obstante, al igual que en otros países, sucede con frecuencia que los desplazados, en su huida, pierden la documentación. Además, en Colombia muchos de los desplazados no llegaron jamás a tenerla, en particular en zonas rurales, donde, según se dice, no es muy necesaria. Según cifras oficiales, sólo el 17,64% de las desplazadas internas tienen algún tipo de documentación personal, en comparación con el 60% de los varones²⁷. Para obtener los documentos de identidad necesarios para la certificación, los desplazados tendrían que regresar a su lugar de origen, justo a aquel del que huyeron para salvar la vida. En lugar de eso, las autoridades deberían expedir a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y el ejercicio de sus derechos legales sin imponer condiciones poco razonables, como la de regresar al lugar de residencia habitual para conseguir los documentos requeridos. Ese regreso al lugar de origen para conseguir la documentación no es un requisito previsto en los trámites legales de certificación; se trata más bien con frecuencia de una exigencia impuesta por los funcionarios locales, lo que constituye una prueba más de la necesidad apremiante de aclarar la ley y los procedimientos conexos a quienes tienen que ver con su aplicación.

²⁶ Informe final de la CODHES correspondiente a 1997, citado en Project Counselling Service, Forced Displacement in Colombia, Lima 1998, pág. 51.

²⁷ Segundo Informe de la Gestión Estatal en Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia, *op. cit.*, pág. 8.

82. También es necesario racionalizar y agilizar el trámite de certificación. Los plazos dilatados significan que incluso aquellos cuya solicitud resulta aprobada a fin de cuentas, tienen que esperar varios meses para recibir asistencia. El programa de registro móvil iniciado por el ACNUR y el CICR, en colaboración con el Ministerio de Gobierno, la Oficina de Registro y la Red, es un paso importante en la solución del problema.

83. También preocupa el plazo de tres a seis meses para tener derecho a la asistencia, que además es problemática, ya que la mayoría de los desplazados lo son por períodos más largos, a menudo años. De hecho, algunas organizaciones no gubernamentales internacionales con las que se reunió el Representante indicaron que los desplazados por períodos más largos están en una situación peor que los desplazados recientes, quienes al menos tienen derecho a la asistencia. Es preciso idear estrategias para hacer frente no sólo a las necesidades de asistencia inmediata de los desplazados, sino también a sus necesidades a largo plazo. Son, pues, de importancia decisiva los programas del CICR, del Programa Mundial de Alimentos, de la FAO y de varias organizaciones no gubernamentales para afianzar la seguridad alimentaria a largo plazo de los desplazados. No obstante, también las autoridades deben actuar más enérgicamente a este respecto.

84. Otra laguna de la respuesta nacional a las necesidades de asistencia consiste en que los esfuerzos se han centrado mayormente en los desplazados que forman parte de los movimientos masivos, sin prestar atención suficiente a las necesidades de un gran número de personas que huyen por su cuenta. Es preciso elaborar estrategias nacionales que permitan hacer frente a los casos individuales de desplazamiento. Por lo que se refiere a la respuesta internacional, el programa de asistencia del CICR, como ya queda dicho, tiene en cuenta algunos casos aislados. Pero, en general, los organismos internacionales señalaron al Representante la necesidad de que los donantes internacionales presten mayor apoyo a los proyectos para hacer frente a las necesidades de los desplazados individuales.

85. Algunas personas -representantes de las autoridades, las organizaciones no gubernamentales y los desplazados por igual- destacaron también la necesidad de que los desplazados internos participen más activamente en la elaboración y ejecución de los programas destinados a ellos. También se recomendó poner especial empeño en velar por la plena participación de las mujeres en la planificación y distribución de los suministros humanitarios básicos.

86. Las desplazadas internas señalaron que las necesidades de salud eran una de sus principales preocupaciones. Sin certificado, no pueden acceder a los servicios de salud pública, e incluso con él dicen que se las discrimina por ser desplazadas. Sólo el 20% de los niños desplazados tienen acceso a la asistencia médica²⁸. No obstante, todos los desplazados internos que estén enfermos o discapacitados deben recibir en la mayor medida posible y en el plazo más breve posible los cuidados y atenciones médicos que necesitan, sin establecer distinción alguna por motivos distintos de los médicos. El derecho internacional prohíbe discriminar contra los desplazados en lo referente a las atenciones a la salud por el mero hecho de ser desplazados.

²⁸ Informe final de la CODHES correspondiente a 1997, *op. cit.*, pág. 51.

87. Los desplazados señalaron también que, incluso cuando consiguen el acceso a los cuidados médicos, carecen de dinero para comprar medicamentos. El ambulatorio construido por las autoridades locales en el asentamiento Nelson Mandela y el programa del CICR con la Cruz Roja de Colombia consistente en enviar brigadas de salud móviles a las regiones de Urabá que, a causa del conflicto, quedan fuera del alcance de otro personal sanitario, son ejemplos del tipo de labor necesaria para atender las necesidades de los desplazados en materia de salud.

88. Como pudo comprobar el Representante durante su visita, las condiciones de alojamiento de los desplazados son de las peores que haya visto nunca. Eso es particularmente cierto por lo que respecta a Ciénaga de la Virgen, asentamiento ubicado en marismas estancadas. Sirviéndose de los desechos como terraplén, los desplazados delimitan una parcela en la marisma y construyen chozas rudimentarias con el material que encuentran a mano, como cajas de cartón; algunos estaban en ello cuando los visitó el Representante. A las chozas se llega con ayuda de tabloncillos finos colocados sobre las aguas cenagosas y contaminadas que, cuando llueve, encharcan el suelo. Algunas de las chozas no tenían techo. Tampoco había ningún tipo de protección contra los insectos, algo fundamental en un asentamiento como ese, en plena ciénaga plagada de mosquitos.

89. Aunque las condiciones en el cercano barrio de Nelson Mandela eran en comparación mucho mejores, en parte debido a la actividad de la iglesia y de las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, la población de más de 25.000 habitantes seguía sin tener agua corriente, alcantarillado y electricidad. La proximidad a un vertedero despierta verdadera preocupación por la posibilidad de contaminación y los consiguientes problemas sanitarios.

90. Que se den estas condiciones de privación en las afueras de una ciudad turística mantenida en condiciones impecables como Cartagena hace especialmente difícil admitirlo. En una reunión posterior con las autoridades del departamento y el municipio, el Representante trató de convencerlos para que visitaran los asentamientos y vieran con sus propios ojos las condiciones indecibles en que viven los desplazados, para luego hablar con los socios internacionales y tratar de subsanarlas. Los lugareños dijeron al Representante que las autoridades locales sólo van a los asentamientos cuando hay elecciones.

5. Educación

91. Llama poderosamente la atención el hecho comunicado por la Defensoría del Pueblo y confirmado por organizaciones no gubernamentales locales e internacionales que sólo a alrededor del 15% de los niños desplazados internos se les imparte alguna forma de instrucción. Este índice de asistencia tan bajo obedece a varios factores. Las familias de desplazados internos no pueden hacer frente al gasto relacionado con los libros y uniformes. Por más que se trate de cantidades modestas -se hablaba de 5 ó 10 pesos- ni siquiera las tienen. Otra explicación es que la desesperada situación económica de los desplazados obliga a muchos de los niños a entrar en el mercado laboral no estructurado, incluso en la prostitución. Otro impedimento es la falta de maestros, que, como ya se señaló, figuran entre los blancos de la "depuración política". La discriminación para con los desplazados internos también desanima a los pequeños de ir al colegio: una mujer contaba que el maestro le dijo a su hijo: "No me extraña que seas tonto. Eres un desplazado".

92. En cuanto a los niños desplazados que sí van a la escuela, suelen tener un rendimiento bajo debido a la elevada incidencia de alteraciones del aprendizaje, pérdida de memoria, malnutrición y problemas psicosociales. Las autoridades deberán, de conformidad con los Principios Rectores, velar por que los niños desplazados reciban instrucción gratuita y obligatoria a nivel primario y poner instalaciones educativas al alcance de los desplazados, en particular adolescentes y mujeres, tan pronto la situación lo permita.

6. El empleo y la obtención de ingresos

93. Los desplazados internos destacaron que el empleo y la obtención de ingresos es una cuestión prioritaria. Procedentes en su mayoría del campo, los desplazados llegan a las ciudades y se encuentran con que la necesidad de tener dinero tan sólo para comprar comida y el pago del alquiler o para comprar materiales con que construirse un refugio es acuciante y tremenda. En el Plan Nacional para los Desplazados Internos uno de los componentes principales es el apoyo a "la consolidación y la estabilización económica y social", según se señala en la Ley N° 387.

94. No obstante, la regresión económica que afecta al país desde 1997 a causa del descenso del índice general de crecimiento económico, hace muy difícil el dar con una actividad económica significativa. La tasa de desempleo alcanza al 20% (hasta el 30% en algunas ciudades, según el decir de algunos). Para los desplazados, la búsqueda de trabajo se complica aun más por el estigma y el recelo con que se ve su situación y a menudo por la falta de instrucción y de los conocimientos necesarios para los trabajos urbanos. Las actividades remuneradas a que se dedican los desplazados tienden a estar mal pagadas, a ser provisionales y sin prestaciones sociales o con muy pocas, como la construcción para los hombres y el empleo doméstico para las mujeres. Se cree que el abuso sexual de las empleadas domésticas es un fenómeno generalizado²⁹. También es habitual que los desplazados se dediquen a la venta ambulante de artículos tales como comida, baratijas y artículos para el hogar, algo que no deja tampoco grandes ingresos. Son muy numerosas las mujeres y jovencitas desplazadas que al parecer no encuentran otra alternativa que la prostitución.

95. Como otra posible forma de empleo y fuente de remuneración, los desplazados internos sugirieron que se los contratase para trabajar en obras públicas y se alentara la participación del sector privado en la creación de oportunidades que ellos pudieran aprovechar. Se hizo referencia al programa de microcrédito del PMA para comunidades indígenas desplazadas en cuanto ejemplo de intervención específica adaptada a las particulares necesidades de esos grupos. Las mujeres desplazadas destacaron la necesidad de asistir a cursos de formación y participar en proyectos y planes de microcrédito.

96. Para sostener las actividades remuneradas de la mujer, se necesitan servicios de guardería. Un ejemplo de programa estatal a este respecto es el de "Madres comunitarias" en el barrio de Nelson Mandela, en el que se paga a algunas mujeres desplazadas para que cuiden a los hijos de las madres trabajadoras. Las mujeres también sugirieron que el subvencionar el transporte público de los desplazados sería una medida útil con la que el Estado podría favorecer las actividades remuneradas, además de aliviar la carga financiera que supone la vida urbana.

²⁹ Obregón y Stavropoulou, *op. cit.*, pág. 419.

7. Información

97. En general, los desplazados no suelen estar muy bien informados de los derechos que les corresponden conforme a la política nacional o de los procedimientos para hacerlos valer. El Defensor del pueblo, en su valioso análisis de la situación de los desplazados, destacó el derecho a la información, es decir a conocer las prestaciones que concede el Estado y cómo obtenerlas. Algunas autoridades locales admitieron que los desplazados no tienen suficiente información, con lo que se plantea una vez más la necesidad de aclarar la cuestión y prestar asesoramiento a todos los interesados, trátese de autoridades o de desplazados internos, sobre el contenido de la ley y las modalidades de su aplicación. En el seminario nacional de mujeres desplazadas se sugirió cómo se podía subsanar esa deficiencia mediante la publicación de un folleto en el que se facilitase a los desplazados la información sobre las prestaciones a que tienen derecho, el procedimiento para conseguirlas y los programas oficiales y de las organizaciones no gubernamentales a los que podrían acogerse. Se trata de una medida concreta y de bajo costo que podría ser muy útil para los interesados.

C. Regreso o reasentamiento y reintegración

98. Por lo que se refiere a las soluciones duraderas del problema de los desplazados, hay que señalar que la labor del Gobierno hasta la fecha se ha concentrado en la cuestión del regreso, sin prestar la debida atención a la alternativa del reasentamiento. En realidad, en la Ley N° 387 no se contemplan soluciones duraderas; sólo se habla de regreso. En cuanto a la cuestión de la voluntariedad, hay que señalar que a los desplazados internos en general no se los obliga a regresar de manera directa. No obstante, a menudo las autoridades de la comunidad en la que se refugian los apremian indirectamente a regresar o se ven obligados a regresar movidos por la falta de protección y asistencia, lo que les hace sentir que no tienen más remedio que optar por esa solución. Además, en algunos casos a los desplazados se les ha alentado a regresar basándose en las seguridades dadas por las autoridades acerca de la protección que se les brindaría, para luego caer en la cuenta, con dramático resultado, de que no había tal protección.

99. Por estos motivos, es de la máxima importancia que a las comunidades que piensan regresar se les dé información clara sobre las condiciones de seguridad y la asistencia que podrán recibir en las zonas de regreso o reasentamiento. Sólo cuando cuenten con esa información se podrá tener la seguridad de que la decisión de regresar es voluntaria. Al Representante se le habló de algunos casos en que las comunidades desplazadas habían tratado de regresar a sus lugares de origen, a pesar de que eran mínimas las condiciones de seguridad y de que estaba claro que aún reinaban las mismas condiciones que los habían obligado a irse. Uno de los desplazados con los que habló el Representante dijo que justo el día anterior había intentado regresar a su hogar en la región de Montes de María y que unos hombres armados detuvieron el vehículo en el que viajaba y que hubo varios pasajeros muertos. Al no existir garantías de seguridad física, no es de extrañar que en ocasiones los desplazados que regresan vuelvan a desplazarse una segunda e incluso una tercera vez.

100. Los dirigentes de comunidades que regresan se convierten a menudo en blanco de agresión, y eso a guisa de advertencia a la comunidad entera. Hay dos casos recientes muy sonados que ilustran el fenómeno. Uno en 1998, cuando 4.000 desplazados internos del campamento de Pavarando regresaron a seis municipios de Riosucio (Chocó), donde formaron una "comunidad de paz" con el apoyo de la Iglesia católica, marcando expresamente distancias

con todos los contendientes armados. A pesar de eso, el 5 de abril de 1999 un grupo paramilitar entró en los asentamientos, dio muerte a 12 dirigentes y secuestró a 7 (a los que luego puso en libertad). En otro caso, también relacionado con el mismo desplazamiento colectivo de unas 8.000 personas del sur de Bolívar a Barrancabermeja, el regreso de esas personas se vio empañado en noviembre de 1998 por la muerte y mutilación, a manos de fuerzas paramilitares, de varios dirigentes del grupo. En ambos casos el proceso de retorno se produjo de conformidad con el acuerdo concertado entre los desplazados y el Gobierno, que se había comprometido por escrito a garantizar la seguridad de los retornados.

101. Huelga decirlo, pero creo que, a la luz de lo anterior, no puede por menos de decirse, que si el Gobierno contrae este tipo de compromisos, debe cumplirlos, para lo cual ha de adoptar todas las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los retornados. Una mayor presencia en las zonas de retorno de las instituciones del Estado, como la Defensoría del Pueblo, la Dependencia de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el poder judicial, así como de la policía y el ejército, serían algunas de esas medidas. También sería importante aumentar la presencia internacional en las zonas de regreso para hacer una evaluación objetiva de las condiciones de seguridad en esas zonas y vigilar por la seguridad de los desplazados que regresan, siempre y cuando se trate sólo de complementar la actuación del Estado.

102. La necesidad de que las autoridades cumplan sus compromisos con respecto al retorno también guarda relación con la asistencia que ha de prestarse para garantizar condiciones de dignidad y sostenibilidad. Aunque en la ley se prevé la prestación de socorros y de asistencia para realizar obras de infraestructura, ha habido casos en que las comunidades se han encontrado con que no se prestaban esos servicios o con que llegaban con gran retraso.

103. Otro elemento importante de las soluciones sostenibles que es preciso abordar de manera más eficaz es la restitución o el pago de indemnización por las tierras y bienes perdidos como resultado del desplazamiento. Hay que destacar que, conforme a los Principios Rectores, las autoridades tienen el deber y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados retornados o reasentados para que recuperen, en la medida de lo posible, los bienes y posesiones que dejaron o de los que fueron despojados. Cuando no se puede recuperar esos bienes y posesiones debe ayudarse a los interesados a conseguir la indemnización que les corresponda o cualquier otra reparación justa.

104. En Colombia, donde el control del terreno pesa tanto en el conflicto, un proceso equitativo de reforma y distribución de la tierra reviste importancia fundamental para hallar una solución duradera. No obstante, el hecho de que la mayoría de los desplazados internos no tengan título legal sobre la tierra que abandonaron dificulta en extremo la recuperación de la tierra perdida o, en su defecto, el pago de indemnización por la pérdida sufrida. El artículo 19 de la Ley N° 387 estipula que el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) debe adoptar medidas especiales para expedir escrituras de propiedad sobre la tierra y escrituras de traspaso en las zonas de expulsión y acogida e implantar líneas especiales de crédito preferencial para los desplazados. Sin embargo, la devolución o reasignación de tierras a los desplazados es un proceso sumamente lento que puede durar de nueve meses a dos años, período durante el cual los desplazados suelen quedar sin asistencia humanitaria u otros medios de apoyo. Además, en la legislación sobre la reforma agraria, en particular en la Ley N° 160/94, no se tiene

suficientemente en cuenta la situación particular de los desplazados, de los que se espera, como si se tratara de cualquier otro campesino peticionario de tierras, que paguen el 30% del costo total de las nuevas parcelas de tierra que se les asignan; dinero del que no dispone la mayoría de los desplazados, al haber quedado despojados de todos sus bienes y medios de vida habituales.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

105. En vista de lo que antecede, resulta evidente que, aunque el Gobierno ha asumido en mayor grado su responsabilidad para con los desplazados internos estableciendo el marco jurídico e institucional para resolver el problema, aún existen muchas de las dificultades que se observaron en 1994. El problema principal no es tanto la elaboración de leyes o la elección de estrategias -labor que merece elogio-, sino la puesta en práctica de esas leyes y estrategias. En palabras de un observador local, la Ley N° 387 se ha convertido en una "ley fantasma", ya que mayormente no existe más que sobre el papel.

106. Los problemas que plantea la aplicación de dicha ley obedecen a numerosos factores. En general parece no haber suficiente voluntad o determinación por parte del Gobierno para poner en práctica sus leyes, por lo que, siguen sin aclararse las responsabilidades institucionales. La asignación de recursos adolece de grandes demoras y no está bastante descentralizada. Se permite que las barreras burocráticas, en particular los trámites de "certificación", impidan a los desplazados obtener asistencia. Las perspectivas radicalmente distintas del Gobierno central y de las autoridades locales entorpecen la elaboración de respuestas previsibles y eficaces a las necesidades de los desplazados. Sigue siendo problemática la coordinación entre el Gobierno y el conjunto de organizaciones no gubernamentales y no ha perdido nada de su arraigo el recelo ante los desplazados, lo que hace que se los trate con negligencia y se discrimine contra ellos. Es por tanto muy inquietante la tendencia a hacer recaer en la comunidad internacional la responsabilidad por el problema. Y, por si no bastara, no existe la debida integración entre la labor de los actores nacionales e internacionales que prestan ayuda a los desplazados. El mismo logro de la paz, que sin duda habrá de ayudar a los desplazados, parece relegar a un segundo plano la necesidad urgente de prevenir más desplazamientos arbitrarios, de proteger y ayudar a los numerosos desplazados y de dar soluciones duraderas a su apurada situación. Entretanto, en Colombia sigue aumentando el número de desplazados internos.

107. Ante la inquietud que suscita el empeoramiento de la situación de los desplazados internos, se impone con urgencia la necesidad de una estrategia general en la que se precise el papel del Estado y se integre la labor complementaria de otros actores, tanto no gubernamentales como intergubernamentales. A continuación se sugieren lo que podrían ser los componentes de esa estrategia.

108. Una evaluación clara de la respuesta nacional e internacional al problema. Recordando la petición de asistencia internacional para evaluar la magnitud del problema hecha por el Viceministro de Relaciones Exteriores, convendría tener una idea más precisa del número de desplazados internos, sobre todo para que el Gobierno y la comunidad internacional se hagan cargo de la envergadura y gravedad del problema. Además, hay que reconocer que es importante la labor realizada en este sentido, especialmente por la Iglesia y las organizaciones no gubernamentales locales, hasta el punto de que, según opinan muchos, inclusive algunas

autoridades gubernamentales, el problema está suficientemente diagnosticado. De hecho, la situación de los desplazados internos en Colombia es una de las mejores documentadas del mundo, y en lo que habría que empeñarse es en resolverla. A este respecto, el representante recomienda que se evalúe la respuesta dada a las necesidades de los desplazados, examinando quién hace qué, dónde y con qué resultados. Ese análisis serviría para determinar los vacíos en la cobertura de zonas geográficas y en la satisfacción de las necesidades, además de evitar la duplicación de esfuerzos.

109. Aclaración y aplicación de la política nacional. Es necesario adoptar medidas para llevar a la práctica las políticas, lo que significa, más concretamente, lo siguiente: ultimar la reglamentación de la Ley N° 387; finalizar la nueva formulación del tercer documento del CONPES mediante un proceso de consulta de base amplia con la participación de las organizaciones no gubernamentales; e instruir a los mecanismos pertinentes sobre sus obligaciones específicas. Además, es preciso incorporar a la política nacional sobre los desplazados internos los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

110. Creación de los mecanismos institucionales previstos en la Ley N° 387. Esto entraña lo siguiente: convocatoria del Consejo Nacional de Prestación de Asistencia Integral a los Desplazados; prestación de apoyo a la creación y el fomento de la capacidad de los comités locales, regionales y departamentales que se ocupan del desplazamiento interno; velar por la transferencia oportuna de fondos a esos comités en consonancia con sus funciones; puesta en funcionamiento de la Red Nacional de Información; establecimiento del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia. La creación del Observatorio, en particular, es fundamental para que las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales puedan participar en el proceso y determinar el modo y lugar en que pueden contribuir a la respuesta nacional de la manera más eficaz.

111. Fortalecimiento de la coordinación de las respuestas en el plano nacional. Al igual que en 1994, la respuesta del Gobierno se ve obstaculizada por una centralización excesiva, con el resultado de que la política nacional no se corresponde siempre con las necesidades de determinadas regiones. Hace falta una coordinación más estrecha entre las autoridades nacionales y locales, las cuales, a su vez, han de promover la coordinación a este nivel mediante la creación y funcionamiento eficaz de comités regionales, departamentales y municipales para los desplazados, según lo dispuesto en la ley. La labor de la Dependencia Técnica Mixta deberá permitir la mejora de la capacidad de esos comités en tal sentido.

112. Espacios de cooperación y diálogo entre el Gobierno y la comunidad de organizaciones no gubernamentales. Hay que hacer mención especial de la necesidad de fomentar un espíritu de asociación entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Además del establecimiento del Observatorio, se recomiendan las medidas siguientes: convocatoria de una mesa de trabajo mixta para que todas las organizaciones no gubernamentales pertinentes puedan participar en las reuniones celebradas entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales y nombrar un oficial de enlace de las organizaciones no gubernamentales con el Gobierno. Son indispensables las medidas para garantizar la seguridad de las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones que trabajan en favor de los desplazados.

113. Fortalecimiento de la coordinación en el plano internacional. Dentro del sistema de las Naciones Unidas se reconoce que la coordinación no es todo lo buena que podría ser, y que convendría establecer una colaboración más estrecha entre los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Como seguimiento a la misión, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios formuló, con el apoyo del Representante, recomendaciones a los miembros del Comité Permanente Interinstitucional para mejorar la coordinación entre los organismos internacionales. El Comité Permanente ha convenido en que deben mantenerse los actuales arreglos de coordinación "de facto" sobre los desplazados internos, según los cuales el ACNUR debe desempeñar una función coadyuvante, que la Oficina de Coordinación debe seguir sosteniendo esa función del ACNUR, que debe reforzarse el componente humanitario del equipo para el país y que ha de tratarse por todos los medios de evitar la duplicación de los esfuerzos.

114. Establecimiento de una mayor presencia internacional, especialmente sobre el terreno. Sigue revistiendo importancia primordial aumentar la presencia internacional sobre el terreno. El que haya personal internacional, como el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Brigadas de Paz Internacionales, ha servido para brindar protección a los civiles en peligro en las zonas remotas. La decisión del ACNUR de ampliar su presencia más allá de la capital, abriendo tres oficinas sobre el terreno, es pues muy bienvenida. Sería muy de apreciar también si la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos hiciera lo propio. La garantía de la seguridad del personal internacional es sin lugar a dudas un requisito previo decisivo si se desea una mayor presencia internacional sobre el terreno.

115. Lanzamiento de una campaña nacional de sensibilización pública ante la difícil situación de los desplazados internos y sus derechos. Al igual que en 1994, en Colombia se sigue considerando a los desplazados más bien como un "problema", que como conciudadanos víctimas del conflicto y necesitados de protección y asistencia. A lo largo de la misión, algunas personas se refirieron a las muestras generosas de simpatía y apoyo dadas por el Gobierno y la sociedad colombiana en su conjunto a las víctimas del terremoto que sacudió al país en enero de 1999, en contraste con el recelo y la estigmatización que acompaña a los desplazados por el conflicto. Esta manera de ver las cosas se presta a la discriminación, lo que repercute gravemente en el disfrute por los desplazados de sus derechos más fundamentales, a saber, a la protección, la asistencia, las atenciones de la salud, la educación y el empleo. Es, pues, necesario sensibilizar a la sociedad colombiana respecto de las tribulaciones de los desplazados internos a fin de despertar su sentido de solidaridad. Un primer paso importante en tal sentido es la reciente publicación por la Defensoría del pueblo, con el apoyo del ACNUR, de los Principios Rectores de los desplazamientos internos, por los que se prohíbe terminantemente toda discriminación contra los desplazados, publicación a la que debería darse amplia difusión.

116. Integración de la cuestión del desplazamiento en el proceso de paz. No hay ni qué decir que acabar con el conflicto es algo fundamental para resolver el problema del desplazamiento interno en Colombia, por lo que el proceso de paz es algo merecedor de apoyo. El Representante, por su parte, expresó su apoyo a la iniciativa y aprovechó la ocasión que le ofrecían sus entrevistas con el Presidente, el Vicepresidente, el Alto Comisionado por la Paz y otros altos cargos que participan en el proceso de paz para pedir que se integrara en el proceso de paz la cuestión relativa al desplazamiento, a saber, la prevención del fenómeno, la protección y asistencia de los desplazados y su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de

seguridad. El Presidente y los altos cargos dieron indicaciones positivas de estar dispuestos a hacerlo.

117. Esfuerzos concertados para proteger contra el desplazamiento arbitrario. Es 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 condición. Sería útil que se refundieran en un solo sistema general los diversos mecanismos de alerta temprana que existen ya o que se piensa establecer. A su vez, también es menester que las autoridades respondan de manera oportuna y eficaz a la información facilitada oportunamente sobre las violaciones de los derechos humanos y los desplazamientos; el hecho de que las matanzas y los desplazamientos suelen anunciarse con antelación ofrece un margen importante para la acción preventiva, así como mejores posibilidades para una respuesta eficaz a este respecto. Las medidas preventivas para garantizar la seguridad física de las poblaciones en peligro entrañan una mayor presencia de las instituciones militares, policiales y civiles nacionales en las zonas de alto riesgo, a condición de que las actividades de esas instituciones nacionales se desmarquen de las realizadas por los paramilitares y otros grupos armados. También son necesarias medidas especiales de protección para evitar el desplazamiento de comunidades indígenas y otras personas que mantienen un vínculo especial con la tierra.

118. Protección de la seguridad física de los desplazados y de quienes trabajan en su favor. 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.

119. El respeto del derecho a solicitar asilo en otros países. Hasta que pueda garantizarse su protección dentro del país, deberá permitirse a los solicitantes de asilo la entrada en otros países y prohibirse la devolución forzosa de éstos.

120. Garantizar el acceso a la asistencia humanitaria. Como se señala *supra*, hay muchos desplazados que no reciben asistencia humanitaria para atender sus necesidades de alimentos, cobijo, cuidados médicos y saneamiento. Un obstáculo fundamental en este sentido es el trámite de la "certificación", que es largo, engorroso y no muy bien comprendido por los funcionarios encargados de realizarlo, lo que redundará en grave detrimento de los desplazados. El agilizarlo y suprimir los requisitos injustificados, que a menudo son contrarios al derecho internacional, es algo que sí puede hacer el Gobierno y que aliviaría considerablemente la difícil situación de los desplazados, en particular de los desplazados particulares, que el propio Gobierno reconoce deberían recibir mejor trato. El Representante considera que la mejora de los trámites de "certificación" debería revestir la máxima prioridad para el Gobierno.

121. Preparación de un manual para los desplazados. Otra medida fundamental para que los desplazados puedan acceder no sólo a la asistencia humanitaria, sino también a todas las prestaciones que les corresponden por derecho, es velar por que conozcan el procedimiento pertinente. Demasiados desplazados, especialmente mujeres pobres del campo, deambulan por las ciudades sin tener idea de cómo conseguir la comida, los medicamentos y el cobijo que necesitan. Es de esperar que en algún organismo internacional o alguna organización no

gubernamental local o internacional publiquen sin demora esa guía para los desplazados y que se le dé la más amplia difusión.

122. Promoción de la autosuficiencia. Dado que en Colombia los desplazamientos suelen prolongarse varios años, el asistir con cuentagotas a los desplazados no es desde luego una estrategia sostenible, ni tampoco lo que quieren los propios interesados. Al tiempo que se atienden las necesidades inmediatas y urgentes de los desplazados recientes, es también necesario idear estrategias específicas para quienes, al cabo de seis meses, en el mejor de los casos, han de valerse por sí mismos. En particular hay que ampliar los programas de apoyo a la autosuficiencia de los desplazados. También hace falta un respaldo que les permita emprender actividades económicas significativas. Se necesita instruirlos y formarlos, y encontrar la forma de ayudarles a encontrar trabajo, amén de medidas tales como subvenciones para guarderías y transporte público, de forma que los desplazados puedan ayudarse a sí mismos.

123. Atención específica a las necesidades particulares de las mujeres y niños desplazados, que representan la mayoría aplastante de esa población. En el informe se han puesto de relieve algunos de los motivos de preocupación en lo que hace a la documentación, la salud, la educación, la capacitación y la generación de ingresos que afectan gravemente a mujeres y niños. Se alienta firmemente a las desplazadas para que participen en mayor grado en la elaboración y aplicación de políticas y programas, especialmente en el ámbito de los comités locales. Lo mismo cabe decir respecto del establecimiento de una organización nacional de mujeres desplazadas para defender sus derechos y los de sus familias. Una cuestión que requiere mayor atención es la relativa a la protección de los niños contra el reclutamiento forzado. Las recomendaciones formuladas por el Representante Especial del Secretario General sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños a raíz de su reciente misión a Colombia son merecedoras de atención y apoyo³⁰. En particular, el Representante Especial hizo un llamamiento a las FARC para que pusieran fin al reclutamiento de menores de 15 años. También instó al Gobierno a atender las necesidades urgentes de los niños desplazados y sus familias, en particular por lo que respecta a la salud, la educación, las condiciones sanitarias, el alojamiento, el agua, el registro, las oportunidades económicas, la protección física y el retorno o el reasentamiento en condiciones de seguridad.

124. El regreso o el reasentamiento en condiciones de seguridad y dignidad. No debe alentarse en modo alguno el regreso o el reasentamiento sin que se den garantías de seguridad física. Los compromisos contraídos por el Gobierno a este respecto deben materializarse mediante esfuerzos concertados que garanticen su aplicación efectiva. Una mayor presencia internacional en las zonas de retorno o reasentamiento posibles o de hecho permitiría evaluar objetivamente hasta qué punto se dan las condiciones necesarias de seguridad. El Gobierno debe interesarse más por las alternativas al retorno, concretamente el reasentamiento. Y en cualquier caso, la asistencia a la reintegración es fundamental, como también lo son las medidas de resarcimiento y compensación por la pérdida de bienes ocasionada por el desplazamiento y las medidas con miras a una justa redistribución de la tierra.

³⁰ A/54/430, op. cit., párrs. 122 a 127.

125. Seguimiento periódico del estado de aplicación de las presentes recomendaciones. Las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales en particular hicieron hincapié en la importancia de actualizar periódicamente el estado de aplicación de las recomendaciones. El Representante estaría ciertamente dispuesto a alentar ese esfuerzo y acogería con agrado una evaluación actualizada, hecha por todos los que trabajan sobre el terreno, del estado de aplicación y la pertinencia de las recomendaciones formuladas en el presente informe.

126. En el informe se ha prestado principal atención a las recomendaciones sobre las medidas que debe adoptar el Gobierno de Colombia, en parte porque ya en el informe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se abordó la cuestión relativa a la respuesta internacional³¹. Pero, lo que tal vez sea más importante, el informe se centra en la respuesta nacional porque los desplazamientos internos son, ante todo y sobre todo, algo que incumbe a la nación. En este sentido hay que tener presente que el desplazamiento y el conflicto que lo provoca son síntomas de problemas nacionales muy arraigados. Como ocurre en la mayoría, cuando no en todos los países desgarrados por los conflictos y los desplazamientos internos, Colombia es un país muy dividido. Son los pobres del campo, las poblaciones indígenas y los afrocolombianos las principales víctimas de la crisis de identidad nacional que, al tiempo que atiza el conflicto, afecta a la manera en que la nación reacciona a sus efectos. Si bien se pide al Gobierno que responda a la crisis del desplazamiento interno, esa respuesta debe tener en cuenta las raíces del conflicto y aspirar a promover la justicia, la seguridad y la igualdad para todos los ciudadanos. No obstante, dado que la crisis dura ya decenios, no cabe esperar que se dé con una solución completa en un futuro cercano, y los desposeídos de Colombia seguirán esperando de la comunidad internacional protección y asistencia. Es legítima la inquietud de por qué el Gobierno se desentiende de su responsabilidad, trasladándola a la comunidad internacional, pero eso no puede justificar el dejar sin protección y asistencia a una gente desposeída en gran medida por sus propias autoridades nacionales. La comunidad internacional debe esforzarse por llenar ese vacío.

³¹ Op cit., nota 24 supra.

ANEXO



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
SOURCES: COCHES, NCOJA, EUROPA TECHNOLOGIES.