



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/38/Add.3
24 de enero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

**Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre
los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin**

Adición *

MISIÓN A COLOMBIA

Resumen

El Sr. Walter Kälin, representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, visitó Colombia en misión oficial entre el 15 y el 27 de junio de 2006 por invitación del Gobierno del país y de conformidad con su mandato, que se recuerda en la resolución 2005/46 de la ex Comisión de Derechos Humanos y se prorroga en la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos. El principal objetivo del Representante era entablar un diálogo con el Gobierno con el fin de mejorar la protección y lograr el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas desplazadas en Colombia, cuyo número se estima en 3 millones. En el presente informe se recogen las conclusiones y recomendaciones del Representante.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en español e inglés.

Anexo

**INFORME PRESENTADO POR EL REPRESENTANTE DEL
SECRETARIO GENERAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS, SR. WALTER KÄLIN**

MISIÓN A COLOMBIA

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	3
I. CONTEXTO GENERAL	7 - 8	4
II. MAGNITUD, CAUSAS Y MODALIDADES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA	9 - 19	4
III. REACCIONES AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA	20 - 26	7
A. Reacción de las autoridades nacionales	20 - 24	7
B. Reacción de los agentes internacionales	25 - 26	8
IV. NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN COLOMBIA	27 - 70	9
A. Registro	30 - 33	9
B. Principio de la no discriminación	34 - 35	11
C. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	36 - 39	11
D. Prevención	40 - 45	12
E. Atención humanitaria de emergencia	46 - 50	13
F. Retorno	51 - 57	14
G. Consolidación y estabilización socioeconómica	58 - 64	16
H. Cese de la condición de desplazado interno	65 - 66	18
I. Protección de los bienes abandonados	67 - 70	18
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	71 - 86	19

INTRODUCCIÓN

1. El Sr. Walter Kälin, Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos (el Representante), visitó Colombia en misión oficial entre el 15 y el 27 de junio de 2006 por invitación del Gobierno del país. Esta visita tuvo lugar de conformidad con el mandato del Representante, que se recuerda en la resolución 2005/46 de la ex Comisión de Derechos Humanos y se prorroga en la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos.
2. La misión se situó en el marco de dos misiones llevadas a cabo anteriormente por el predecesor del Representante, el Sr. Francis Deng, en 1994 y 1999 (véanse los documentos E/CN.4/1995/50/Add.1 y E/CN.4/2000/83/Add.1). Sus objetivos eran evaluar la situación del desplazamiento interno en Colombia; asesorar a las autoridades acerca del cumplimiento de su obligación de proteger y ayudar a los desplazados, tomando en consideración los desafíos a que se enfrenta el Gobierno, y de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos; así como formular propuestas a los organismos de las Naciones Unidas, y a las demás partes interesadas, sobre el modo de atender mejor las necesidades de protección de los desplazados.
3. Durante su estancia en Bogotá, el Representante se reunió con el Ministro y el Viceministro de Defensa; con el Director de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales del Ministerio del Interior y de Justicia y con algunos de sus colaboradores; con el Sr. Alfonso Hoyos, Alto Consejero Presidencial para la migración, la política social y la cooperación internacional y director de Acción Social, así como con algunos de sus colaboradores; con el Sr. Edgardo Maya Villazón, Procurador General; con el Sr. Volmar Pérez, Defensor del Pueblo; con miembros de la Corte Constitucional; y con el Sr. Eduardo Pizarro, Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Conciliación. También se reunió con organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la Iglesia, miembros de la comunidad internacional, desplazados internos, y representantes de la población afrocolombiana e indígena.
4. Para tener una impresión directa de la situación, el Representante viajó a Villaviciencio, San José del Guaviare, Tumaco, Santander de Quilichao, Toribío, Curvaradó, San José de Apartadó, Cartagena, Valledupar y Soacha, donde se reunió con las autoridades locales, ONG y representantes de los organismos y órganos de las Naciones Unidas. En todos los lugares que vistió, el Representante procuró reunirse con las autoridades locales, con el comité local encargado de atender a los desplazados internos, con las ONG, y con representantes y dirigentes de las comunidades de desplazados, así como con los propios desplazados.
5. El Representante lamenta no haber podido entrevistarse con el Vicepresidente, como en un principio estaba previsto. No obstante, desea expresar su gratitud al Gobierno de Colombia por su cooperación y por el franco diálogo que pudo mantener con todos los interlocutores, que le permitió hacerse una idea más clara de la situación de los derechos humanos de los desplazados internos en Colombia. También agradece el apoyo que le prestaron el equipo de las Naciones Unidas en el país y los representantes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). El Representante da las gracias en particular a los muchos desplazados que quisieron compartir con él sus experiencias y se manifiesta impresionado por el coraje y dignidad de esas personas.

6. Las conclusiones y recomendaciones del Representante que figuran en el presente informe se basan en los Principios Rectores de los desplazamientos internos ("los Principios Rectores") (E/CN.4/1998/53/Add.2), que los Estados considera que "constituyen un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos"¹.

I. CONTEXTO GENERAL

7. Colombia, el cuarto país más grande de Sudamérica y con una población estimada en más de 43 millones de habitantes, ha sufrido los estragos de un conflicto de cuatro decenios que ha estado marcado por graves vulneraciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tales como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, en particular la violación.

8. Entre los principales agentes de este conflicto se contaban originalmente varios grupos guerrilleros (entre los que aún figuran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN); grupos paramilitares de la extrema derecha, muchos de ellos reunidos en las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); y las fuerzas de seguridad del Estado. El conflicto, que en un principio tuvo su origen en el descontento por la exclusión económica y política, la cuestión de la distribución de las tierras y, de manera más general, cuestiones relacionadas con la gestión política, se ha visto complicado por la influencia del narcotráfico y por las tentativas, por parte de importantes intereses económicos, de hacerse con el control de las tierras.

II. MAGNITUD, CAUSAS Y MODALIDADES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

9. La situación de desplazamiento forzado en Colombia es una de las más graves del mundo actual, y afecta a la mayor parte del país. El número oficial de desplazados internos registrados se eleva a 1.874.917, o 427.200 hogares² (a 30 de septiembre de 2006), y aunque el ritmo de nuevos desplazamientos se ha ralentizado en los últimos años³, la opinión generalizada es que resulta difícil determinar cuáles son las cifras exactas. La mayoría de los interlocutores del Representante, incluido el director de Acción Social, calculan que hay unos 3 millones de desplazados internos.

¹ Véase el párrafo 8 de la resolución 60/168 de la Asamblea General. En los párrafos 34 a 85 del documento E/CN.4/2005/84, y 4 a 12 del documento E/CN.4/2006/71 se recoge el punto de vista del Representante sobre la protección.

² Véanse los datos estadísticos acumulados en http://www.accionsocial.gov.co/SUR/Registro_SUR_Acumulado.xls, visitado el 30 de octubre de 2006.

³ 92.853 hogares en 2002; 49.951 en 2003; 42.149 en 2004; 44.354 en 2005; 25.361 a 30 de septiembre de 2006 (ídem.).

10. En la actualidad, el desplazamiento tiende a ser de personas o de grupos relativamente pequeños, en lugar de las grandes masas que se desplazaban hasta hace poco. En la mayoría de los casos las personas se desplazan de las zonas rurales a los pueblos y pequeñas ciudades rurales, o a las zonas urbanas de mayor tamaño. El desplazamiento interurbano e intraurbano es cada vez más frecuente entre los desplazados internos, y en particular entre sus dirigentes, que han huido a las zonas urbanas, convirtiéndose de nuevo en desplazados, debido principalmente a los intentos de los (reconstituidos) grupos paramilitares o delictivos de hacerse con el control de las zonas urbanas y semiurbanas pobres.

11. Las comunidades afrocolombianas e indígenas representan respectivamente el 8 y el 2% de los colombianos, y tradicionalmente han sido marginadas en una sociedad ya de por sí desigual. Con la propagación del conflicto desde las regiones centrales del país a las zonas remotas y fronterizas durante el último decenio, estas comunidades han pasado a constituir un porcentaje desproporcionado de los desplazados, pues han sufrido de manera especialmente aguda los años de hostilidades y de violencia generalizada o sistemática.

12. Aunque la actual "política de seguridad democrática" del Gobierno ha logrado reforzar el respeto de la legalidad en determinadas partes del país, proteger algunos sectores de la sociedad, y recobrar el control de algunas zonas que estaban sometidas al control o influencia de grupos armados ilegales, sigue habiendo demasiadas poblaciones en peligro, especialmente las más marginadas.

13. Las causas del desplazamiento forzado en Colombia son múltiples y complejas. Entre ellas figuran la falta de respeto de los distintos grupos armados hacia los civiles, la multiplicación de agentes armados y actividades delictivas a raíz del reciente proceso de desmovilización, el reclutamiento forzoso de niños en grupos armados, las amenazas y presiones para colaborar con los grupos armados, y el asesinato de dirigentes comunitarios a quienes se consideraba cabecillas del movimiento de resistencia de sus comunidades contra las diversas presiones que sufren.

14. Algunos defensores de los derechos humanos y dirigentes comunitarios informaron al Representante de que todos los agentes armados los habían amenazado directamente y los consideraban blanco de ataques, y que temían ser víctimas de ejecuciones sumarias, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, limitaciones a su libertad de movimiento, acusaciones infundadas sobre la comisión de algún delito. Por todo ello, o ya habían huido, o temían verse forzados a huir.

15. Varias mujeres, víctimas importantes del desplazamiento, informaron al Representante de que se habían visto obligadas a desplazarse, entre otros motivos, porque sus maridos habían sido asesinados, porque debían protegerse a sí mismas o a sus hijos de la violencia sexual o de género, o porque debían proteger a sus hijos del reclutamiento forzoso en grupos armados. También hubo casos de niñas que tuvieron que huir de sus comunidades porque las obligaban a mantener relaciones sexuales con miembros de las fuerzas armadas o de los grupos armados.

16. El Representante concluyó que todas las partes en el conflicto y los grupos armados son responsables en mayor o menor grado del desplazamiento forzado, y que ninguna de las partes en conflicto estaba respetando el derecho fundamental y la obligación de los civiles de no participar en las hostilidades. El Representante tuvo conocimiento de varios casos en que se estaba presionando a campesinos, pertenecientes sobre todo a comunidades indígenas y

afrocolombianas, para que colaborasen con los grupos guerrilleros. El miedo a las represalias por parte de estos grupos si se negaban a colaborar, o de las fuerzas armadas si lo hacían, ha llevado a muchos de ellos a adentrarse más en sus territorios o a huir a pueblos situados en el mismo municipio. Además, muchos campesinos se quejaron de que cuando las fuerzas armadas toman el control de sus pueblos, éstas los consideran partidarios de los grupos armados ilegales y que, en algunos casos, se ven obligados a huir de sus hogares a causa del hostigamiento a que los someten los militares.

17. El Representante considera paradójico que, al parecer, sea más peligroso para un civil mantener su neutralidad respecto del conflicto que participar en él. Una y otra vez escuchó a personas decir que no deseaban "participar en este conflicto armado", que no era "su conflicto" y que se sentían indefensos y atrapados entre las distintas partes e intereses beligerantes. Una persona resumió acertadamente la situación: "Si miramos a la izquierda, vemos a los insurgentes. Si miramos a la derecha, vemos a los paramilitares. Si levantamos al vista al cielo para rogar a Dios, vemos los helicópteros del Gobierno".

18. Aunque el Representante supo de personas que se sentían protegidas por la proximidad de las fuerzas armadas, también tuvo conocimiento de varios testimonios corroborados sobre gente que había sido presionada directamente por las fuerzas armadas para que les facilitaran información, comida y cobijo. En otros casos, el riesgo de convertirse en víctima del conflicto armado se ve acentuado por la presencia física de las fuerzas armadas entre la población civil. En Toribío (Cauca), por ejemplo, el Representante vio que las fuerzas armadas habían instalado su cuartel general en el centro del pueblo, junto a una escuela primaria, y habían colocado puestos en la plaza mayor, justo al lado de un parque de recreo y de un centro parroquial. El Representante es consciente de las dificultades inherentes a las actividades de contrainsurgencia, pero señala que estas actividades ponen en peligro a los ciudadanos porque los exponen al riesgo de represalias, y que son contraproducentes porque, en última instancia, la gente prefiere huir antes que quedarse y sufrir nuevas presiones o represalias del bando contrario. En particular, el deseo legítimo de las fuerzas armadas colombianas de proteger a los civiles con su presencia no debería engendrar situaciones en las que precisamente su presencia entre ellos los exponga al fuego enemigo, pues ello tendría un efecto contrario al deseado.

19. Las actividades relacionadas con el narcotráfico son otro factor del desplazamiento forzado, toda vez que este tipo de delincuencia está vinculado a la obtención del control sobre territorios y personas, o contribuyen a crear un clima general de violencia. La combinación de medidas de carácter militar y punitivo empleadas para erradicar el cultivo ilícito de plantas narcógenas, y las repercusiones negativas de la fumigación aérea en la seguridad alimentaria de las zonas afectadas, podrían acentuar el sentimiento general de inseguridad e indefensión que, a su vez, propicia los desplazamientos individuales y en masa. En varios de los lugares visitados, se informó al Representante de que los grupos económicos relacionados con el desarrollo de las actividades agroindustriales (cultivo del banano, la palma de aceite, etc.), y con la explotación de recursos minerales, tenían presuntamente interés en despojar a los campesinos y pequeños agricultores de sus tierras⁴. En otros casos, los desastres naturales y las actividades de

⁴ El anterior Representante, el Sr. Francis Deng, ya calificó este desplazamiento de "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" (E/CN.4/2000/83/Add.1, párr. 23)

desarrollo, que también suponen la apropiación ilegal de tierras, provocan el desplazamiento involuntario de los damnificados.

III. REACCIONES AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

A. Reacción de las autoridades nacionales

20. Colombia tiene una larga tradición jurídica de la que han surgido excelentes juristas, y cuenta con instituciones que se remontan a la proclamación de su independencia. En línea con esta tradición, se aprobaron leyes, decretos y políticas que tienen por objeto atender las necesidades de los desplazados internos en el país. El Representante felicita al Gobierno por su legislación ambiciosa, en particular la Ley N° 387 de 1997 y el Decreto N° 250 de 2005 por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

21. El marco de medidas resultantes es una muestra de que el Gobierno está resuelto a plantar cara al desafío de esta enorme crisis causada por el desplazamiento. Dentro de dicho marco se establece el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SINAIPD), cuya coordinación y, en cierta medida, aplicación dependen de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, conocida con el nombre de Acción Social. El Alto Consejero depende directamente del Presidente de la República y del Vicepresidente. En tanto que órgano coordinador, la Agencia Presidencial tiene poca capacidad operacional, pero para cubrir las necesidades humanitarias de los desplazados puede recurrir a programas más amplios de bienestar social llevados a cabo por el Gobierno.

22. El Representante también toma nota de la innovadora labor de la Corte Constitucional de Colombia para lograr el respeto y aplicación de los derechos de los desplazados internos. Por ejemplo, en la sentencia T-025/04, de diciembre de 2004, la Corte determinó la existencia de un estado de cosas inconstitucional en cuanto a la asistencia y protección de los desplazados internos en Colombia, e instó al Estado a ocuparse sin demora de las causas estructurales de esta situación (entre otras, la insuficiencia de recursos presupuestarios, la falta de capacidad institucional, los obstáculos administrativos inventados para entorpecer el acceso a los servicios y subvenciones, la poca prioridad que otorgan los ministerios y otras entidades a la atención de los derechos de los desplazados internos, y la escasez de oportunidades de participación puestas al alcance de las organizaciones que representan a los desplazados), así como a presentar periódicamente información actualizada sobre las medidas que se estén aplicando para corregir la inconstitucionalidad de la situación. En el momento de redactarse el presente informe, la Corte Constitucional había resuelto en el Auto 218 de 2006, en relación con la aplicación de la sentencia, que los informes del Gobierno eran insuficientes y le ordenó que presentara informes más exhaustivos y analíticos sobre el grado de cumplimiento de la sentencia T-025/04, y en particular que elaborara unos indicadores de resultado que demostraran los avances realizados en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Impresionó al Representante el nivel de orgullo y conocimiento que muestra la gente de a pie, incluso en las zonas alejadas del país, en relación con la Corte Constitucional y la protección de sus derechos. En sus reuniones con representantes de la Corte Constitucional, el Representante también subrayó el alto prestigio de que goza este órgano entre los especialistas en derecho constitucional de todo el mundo.

23. La Defensoría del Pueblo y sus representantes en todos los departamentos cumplen una misión importante en la protección de los desplazados. Además, la Defensoría dispone de una red de 21 representantes locales (los defensores comunitarios) que están presentes en las comunidades de riesgo, y abarcan 77 municipios en 13 departamentos. En la actualidad, este programa no se financia con cargo al presupuesto ordinario del Estado, como sucede con el resto de la Defensoría del Pueblo, sino que sus fondos proceden principalmente de donantes. El Representante pudo conocer a algunos destacados defensores comunitarios que, a menudo con gran riesgo para su integridad física, dan lo mejor de sí para proteger a las personas que se encuentran en su jurisdicción.

24. El Procurador General también tiene una función supervisora que abarca a los desplazados internos, especialmente en lo que se refiere al modo en que los funcionarios públicos ayudan a los desplazados. El Representante acoge con agrado el informe publicado por la Procuraduría en junio de 2006 acerca de la reinserción y desmovilización de miembros de los grupos paramilitares, y sobre sus consecuencias para los desplazados internos en particular⁵. Preocupó concretamente al Representante la observación del Procurador General de que los recursos destinados a los desmovilizados y a sus familias excedían en diez veces los dedicados a la población desplazada.

B. Reacción de los agentes internacionales

25. Varios órganos y organismos de las Naciones Unidas se ocupan de los problemas relacionados con el desplazamiento interno. En 1997 el Gobierno de Colombia pidió a uno de ellos, el ACNUR, que ayudara a sus instituciones a atender las necesidades de asistencia y protección de la población desplazada en Colombia. A lo largo de los años, el ACNUR ha adquirido una sólida capacidad para atender las necesidades de protección de los desplazados. Por su parte, al ACNUDH le ha sido encomendado que vigile el respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el país; que asesore a la autoridades y sociedad civil sobre la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para promover y proteger los derechos humanos; y que preste asistencia técnica en estos ámbitos. Aunque no sea el objetivo principal de su labor, el ACNUDH también vigila la situación del desplazamiento interno y de las personas que lo sufren. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) colaboran con Acción Social prestando asistencia humanitaria a los desplazados internos.

26. Una misión del Comité Permanente entre Organismos enviada a Colombia en septiembre de 2006 sugirió que, para mejorar la coordinación y dar mayor coherencia a los esfuerzos de colaboración destinados a atender las necesidades de protección y asistencia de los desplazados, se crearan tres grupos temáticos en el marco del equipo humanitario en el país: a) protección de los desplazados internos, dirigido por el ACNUR; b) asistencia y servicios básicos, bajo la dirección conjunta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y c) primeras

⁵ Proyecto "Control preventivo y Seguimiento a las Políticas Públicas en materia de Reinserción y Desmovilización", http://www.Procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/tomo1_reinsertados.pdf y http://www.Procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/tomo2_reinsertados.pdf.

actividades de recuperación, dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIM. Se ha pedido a los grupos que establezcan claramente metas, referencias, indicadores y calendarios para acometer las cuestiones de su competencia. El Representante acoge con agrado estas recomendaciones y el hecho de que ya se estén aplicando.

IV. NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN COLOMBIA

27. El Representante expresa su preocupación por el claro desfase entre las políticas adoptadas en la capital, Bogotá, y su aplicación, a menudo ineficaz, en los departamentos y municipios. Al parecer, la aplicación efectiva de las políticas nacionales depende demasiado de los esfuerzos que cada funcionario esté dispuesto a hacer para que el sistema funcione. Si bien reconoce que la estructura administrativa de Colombia es muy compleja y que algunos de los problemas subyacentes son sistémicos y no sólo se refieren a los desplazamientos, estima que la particular vulnerabilidad de los desplazados internos justifica la adopción de medidas especiales destinadas a corregir ese desfase.

28. En general, se considera que la respuesta humanitaria inicial a los desplazamientos en masa funciona más o menos bien. No obstante, preocupa al Representante que, en los casos de desplazamientos individuales, los desplazados tengan muchas más dificultades para recibir asistencia y protección. El Representante es consciente de que, en la lógica de las cantidades, que es uno de los problemas a los que se enfrenta Colombia, resulta difícil reparar en la persona a título individual. No obstante, recuerda a las autoridades que el enfoque basado en los derechos humanos exige precisamente que se preste atención al individuo y anima a encontrar el modo más adecuado de atender sus necesidades de asistencia y protección.

29. Habida cuenta del avanzado marco jurídico e institucional establecido en Colombia para atender las necesidades de las personas desplazadas dentro del país, la estructura de la siguiente parte del informe se basa en la Ley N° 387.

A. Registro

30. El Representante valora los esfuerzos del Gobierno de Colombia por registrar a los desplazados internos mediante el Sistema Unificado de Registro (SUR) con el fin de atender sus necesidades. Entiende que es necesario contar con un registro central y que el Gobierno trata de que ese registro sea lo más completo posible. Asimismo, subraya que el registro debe seguir siendo un instrumento para identificar a las personas que pueden recibir ayuda y prestaciones de otro tipo, pero no debe utilizarse para definir una condición jurídica específica para los desplazados. Por lo tanto, no debería utilizarse como requisito previo para conceder la condición de desplazado interno. No se defenderían los derechos de los desplazados si el SUR se convirtiera en el único marco de referencia del Gobierno para todas las personas desplazadas dentro de Colombia, ya que ese sistema siempre estará incompleto. Por ejemplo, los desplazados que tienen medios suficientes para mantenerse a sí mismos, o que cuentan con la ayuda de su familia, no solicitan ayuda al Estado y, por lo tanto, no figuran en el registro. No obstante, esas personas están desplazadas dentro de su propio país y tienen derecho a ser consideradas víctimas de esa situación. Estén o no registradas, tienen derecho a recibir una indemnización y una restitución, según lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N° 387.

31. El propio sistema de registro tiene también algunas deficiencias. En primer lugar, la categoría de personas que pueden registrarse no tienen en cuenta, por ser demasiado limitada, las complejas causas de los desplazamientos en Colombia. La definición de desplazado que figura en el artículo 1 de la Ley N° 387 se centra en el desplazamiento provocado por actos violentos y es más limitada que la de los Principios Rectores⁶ ya que excluye el desplazamiento como consecuencia de catástrofes naturales, algo frecuente en Colombia, o proyectos de desarrollo. Aunque la Ley N° 387 no se refiere a ellos de manera explícita, el Representante oyó mencionar en varias ocasiones que las medidas para la prevención de los desplazamientos y el reconocimiento de los desplazados únicamente se referían a "grupos armados ilegales", y no a las fuerzas armadas ni a la violencia causada por la ausencia de un estado de derecho en zonas en las que operan las bandas criminales organizadas y los grupos paramilitares reconstituidos. El Representante escuchó muchos testimonios de campesinos que habían huido tras ser obligados a cooperar con las fuerzas armadas o con los grupos armados, o con ambos, y que no querían seguir siendo objeto de más presiones y amenazas, pero que no podían registrarse. Por último, se informó al Representante de que las personas que huían a otro lugar dentro de su propio municipio o, en el caso de los pueblos indígenas, de su reserva, o las víctimas de múltiples desplazamientos, en particular en zonas urbanas, tenían que hacer frente a obstáculos insuperables para registrarse o volver a registrarse.

32. En segundo lugar, existen problemas en cuanto al modo de tramitar el registro. El Representante recibió muchas quejas de desplazados en todo el país sobre las numerosas dificultades que habían tenido para registrarse en el SUR debido a los imprevisibles horarios de atención de las oficinas, los problemas de transporte, y la actitud de funcionarios maleducados o indiferentes, o quejas de desplazados cuya solicitud había sido rechazada porque supuestamente había sido presentada demasiado tarde, pese a que existían pruebas de que habían sido forzados a desplazarse. Por otro lado, también se reunió con algunos representantes de Acción Social de los departamentos que expresaron su frustración por la falta de orientación o la orientación contradictoria dada por la capital; el envío por parte de las autoridades municipales de formularios de registro incompletos en los que falta información fundamental; o los estrechos criterios impuestos por sus superiores, en particular en relación con los grupos armados que causan desplazamientos forzados pero que no son oficialmente reconocidos como tales. Por último, se informó al Representante de que en la práctica no se aceptaba el registro una vez transcurrido más de un año desde el desplazamiento forzado, lo que era contrario a la legislación vigente de Colombia⁷.

33. Se informó al Representante en las reuniones que mantuvo con Acción Social, de las lagunas en materia de registro y del objetivo de lograr que todos los desplazados internos estuvieran registrados para finales de 2007. Esto podría resolver el problema de las personas que

⁶ Según los Principios Rectores, se entiende por desplazados internos las personas "que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida".

⁷ Véase el artículo 18 del Decreto N° 2569/00.

no pudieron registrarse pese a reunir las condiciones para hacerlo, pero deja de lado a las numerosas personas que son desplazadas en el sentido de los Principios Rectores, pero que no pueden registrarse debido a la estricta interpretación de la ley por parte de las autoridades de Colombia.

B. Principio de la no discriminación

34. El Representante acoge con satisfacción los principios generales establecidos en el artículo 2 de la Ley N° 387, que incorporan partes importantes de los Principios Rectores en la legislación interna. Con relación al principio de no discriminación de los desplazados, el Representante oyó decir en varias ocasiones que los propios desplazados se sentían discriminados debido a que la población no desplazada y algunas autoridades consideraban que si se habían visto obligados a huir era porque habían hecho algo malo o porque habían actuado en connivencia con los grupos armados, y ese desplazamiento era una especie de castigo por no haber actuado correctamente. Como le explicó uno de los desplazados, "por algo ha de ser". Si bien esos sentimientos no resultan sorprendentes en un país en el que durante décadas se ha ido acumulando la desconfianza y el miedo, es importante recordar que esas personas no desean desplazarse, sino que son víctimas de desplazamientos forzados, hecho que se considera delito en virtud del derecho penal de Colombia.

35. El requisito de la no discriminación exige también distintos enfoques para atender las necesidades humanitarias y de protección específicas de las distintas categorías de desplazados, en particular las mujeres, las personas mayores, los indígenas y los afrocolombianos. Debido a la falta de datos desglosados por sexo, edad y grupo étnico en las estadísticas sobre los desplazados internos resulta sumamente difícil responder adecuadamente a las necesidades de los distintos sectores. Faltan también planes de acción específicos para la protección y la ayuda de las comunidades indígenas y afrocolombianas, que deberían elaborarse en estrecha colaboración con esas comunidades.

C. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

36. El Representante felicita a los sucesivos gobiernos de Colombia por sus esfuerzos por establecer un sistema amplio y coherente para atender las necesidades de los desplazados internos mediante la creación de un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Está de acuerdo en que la única manera de poder responder realmente y de forma integral a las necesidades de los desplazados es mediante la combinación de diversos servicios y organismos.

37. Según la legislación, el SNAIPD es el órgano encargado de aplicar esta política. Está formado por autoridades de distintas entidades. Las ONG y las organizaciones de desaparecidos también pueden participar pero no tienen voz ni voto.

38. El Representante entiende que en cualquier país en conflicto es sumamente difícil que el gobierno actúe de intermediario neutral entre las personas desplazadas dentro del país y los responsables de ese desplazamiento. Esto es sin embargo lo que debe hacer un gobierno para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El Representante expresa su asombro por el hecho de que en todos los proyectos y las políticas estatales que le han presentado, las actividades de las

fuerzas armadas de Colombia, independientemente de lo legítimas que sean, no se consideran en ningún caso un riesgo potencial o una causa de desplazamiento. Mientras esto no se tenga en cuenta en el análisis de los riesgos a los que están expuestas las comunidades y la procedencia de esos riesgos, el SNAIPD no podrá aplicar plenamente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4 de la Ley N° 387 en el que se indica la necesidad de "neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario".

39. El Representante acoge con satisfacción los esfuerzos del Gobierno por aumentar considerablemente el presupuesto destinado a la ayuda para los desplazados ordenado en varias sentencias de la Corte Constitucional. No obstante, observa que, en particular, los recursos destinados a proteger los derechos humanos de los desplazados, por ejemplo, mediante la red de defensores comunitarios y las medidas adoptadas para fortalecer las "comunidades de riesgo" o para proteger las propiedades de las personas desplazadas, siguen sin contar con la financiación adecuada.

D. Prevención

40. El párrafo 7 del artículo 2 de la Ley N° 387 pone de relieve el derecho de los colombianos a no ser desplazados forzadamente. Aunque el desplazamiento forzado se considera un delito con arreglo al derecho de Colombia, al parecer se enjuician menos del 1% de todos los casos. La mayoría de las veces los desplazamientos forzados se examinan junto con otros delitos tipificados en el derecho penal de Colombia y no por sí solos. El Representante estima que en esta práctica no se tiene en cuenta el hecho de que la única violación de los derechos humanos que han sufrido muchos desplazados es la de haber sido desplazados forzadamente. La Corte Constitucional determinó en su sentencia T-025 de 2004 que las víctimas del delito de desplazamiento forzado en virtud de la legislación de Colombia, tenían derecho, entre otras cosas, a que se revelara la verdad de los hechos, se hiciera justicia y se le concediera una reparación.

41. El artículo 8 de la Ley N° 387 establece que corresponde principalmente a los municipios la responsabilidad de prevenir y responder a los desplazamientos forzados. El Representante está de acuerdo con este enfoque ya que acerca la respuesta a los desplazados. No obstante, para cumplir con su tarea, los municipios deberían tener obligaciones más claras y contar con medios más adecuados para poder proponer otras formas de resolver los conflictos y otras medidas efectivas para reducir al mínimo o erradicar los procesos incipientes de persecución o violencia.

42. En el ámbito nacional, el sistema de alerta temprana (SAT), único en su género, es el principal instrumento de prevención de los desplazamientos. Los representantes del Defensor del Pueblo vigilan de cerca la situación de los civiles en cinco zonas clave de Colombia y elaboran informes en los que analizan los riesgos a los que pueden enfrentarse esos civiles en función de los movimientos militares, las posibles hostilidades armadas y otros factores. La Defensoría del Pueblo en Bogotá transmite los informes a un Comité interinstitucional de alerta temprana (CIAT) presidido por el Ministerio del Interior y formado por representantes del Ministerio de Defensa, la Vicepresidencia, el Ejército, la Dirección Operativa de la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y Acción Social. Basándose en los informes y demás información disponible, el CIAT decide emitir una alerta temprana, y

libera los recursos presupuestarios y de otro tipo necesarios para responder preventivamente a amenazas concretas. Según la información recabada por el Representante sobre el terreno, las medidas adoptadas pueden ir desde la distribución de teléfonos móviles a los líderes de la comunidad amenazada hasta el despliegue de tropas militares para proteger bienes nacionales.

43. El Representante, aunque celebra el propósito progresista de la Ley N° 387 de prevenir los desplazamientos, indica que a menudo no se cumple ese objetivo. En muchos lugares las autoridades locales y los representantes locales de la Defensoría del Pueblo subrayaron el desfase existente entre los informes sobre la evaluación del riesgo elaborados a nivel local y las medidas adoptadas en consecuencia por las autoridades nacionales o la ausencia de esas medidas. Este desfase se debe principalmente a causas sistémicas, como los criterios utilizados para evaluar los riesgos, o la composición del CIAT en el que la Defensoría del Pueblo no está invitada a participar cuando se examinan sus informes de evaluación. Por otro lado, las evaluaciones del riesgo sólo se refieren a agentes ilegales, sin tener en cuenta la dinámica general de un conflicto armado, en el que la causa de los desplazamientos forzados pueden ser las hostilidades o la preparación para ellas en general, y la anarquía reinante en zonas en que la delincuencia está generalizada, pero también los efectos colaterales no deseados de las actividades de lucha contra las drogas. Todos estos factores pueden explicar la prioridad que se concede a las estrategias militares, como las supuestamente adoptadas durante las hostilidades que se produjeron en Nariño en 2006 cuando las fuerzas armadas respondieron a tiempo, pero en vez de ayudar a las personas que se encontraban atrapadas en medio de las hostilidades protegieron importantes enclaves militares estratégicos.

44. Además del SAT, Acción Social coordina también programas de asistencia y desarrollo para las comunidades de riesgo, destinados a fortalecer la estructura social y los mecanismos de solución de problemas de las comunidades, así como otro proyecto para defender la tenencia de tierras de los desplazados durante su ausencia determinando cuáles son las tierras abandonadas a nivel comunitario y municipal. Estos proyectos se financian principalmente con los fondos aportados por los Estados Unidos al "Plan Colombia", por lo que despiertan recelo en algunos círculos. El Representante acoge con satisfacción el enfoque centrado en las comunidades de riesgo, pero no puede evaluar la eficacia global del actual programa. Al mismo tiempo, le sigue preocupando que no se mantengan las suficientes consultas con esas comunidades y que éstas no participen en la planificación de las respuestas a los riesgos a los que se enfrentan. Expresa también su inquietud por que las comunidades indígenas o afrocolombianas no sean una prioridad en esos programas, pese a estar desproporcionadamente afectadas por los desplazamientos.

45. Por último, los actuales mecanismos de prevención no abordan el creciente fenómeno de los desplazamientos interurbanos e intraurbanos (véase el párrafo 15). Esos desplazados, además de verse obligados a pasar de nuevo por la experiencia traumática de la huida, siguen estando al parecer muy desprotegidos contra esas continuas amenazas.

E. Atención humanitaria de emergencia

46. Según el artículo 15 de la Ley N° 387, la atención humanitaria de emergencia se concede por un período de tres meses y, en caso necesario, es prorrogable por otros tres. El Representante elogia al Gobierno de Colombia por tratar de atender las necesidades humanitarias más urgentes. No obstante, en algunos de los lugares que visitó, oyó decir que la

mayoría de las veces la ayuda no llegaba a tiempo, que las cantidades recibidas eran insuficientes para las grandes familias, y que las raciones eran uniformes y no estaban adaptadas a las necesidades específicas de las grandes familias, las personas vulnerables como los ancianos, o las tradiciones culturales de las comunidades indígenas. Además, debido a las deficiencias del proceso de registro antes mencionadas, las familias y las víctimas de desplazamientos interurbanos e intraurbanos que no logran registrarse de nuevo a menudo tienen problemas para beneficiarse de la ayuda de emergencia.

47. Tras numerosas reuniones con las comunidades indígenas y afrocolombianas en distintas partes del país, el Representante llegó a la conclusión de que era necesario aplicar un enfoque distinto para ayudar a esas comunidades con miras a garantizar una ayuda adecuada y compatible con sus estructuras sociales, su estilo de vida tradicional y sus valores culturales. El tipo de productos que se distribuyen como parte de la ayuda humanitaria (por ejemplo, alimentos que esas comunidades no comen normalmente) así como el modo de distribución (a las personas y las familias en vez de a la comunidad) no satisface a menudo las necesidades de esas comunidades.

48. Preocupa al Representante que no exista una política nacional que aborde la violencia contra las mujeres y, en particular, contra las mujeres desplazadas dentro del país, y ofrezca a las víctimas de esa violencia el apoyo y los servicios que precisan. Según su experiencia, en cualquier país en el que se produce un conflicto armado, la violencia en el hogar aumenta bruscamente, al igual que las demás formas de violencia sexual y de género, y cabe suponer que las mujeres desplazadas también se vean afectadas.

49. Un problema de carácter más limitado, aunque grave, es la situación de los ancianos desplazados que, como consecuencia de ese desplazamiento, han perdido el apoyo familiar debido a que sus hijos les han abandonado o se han empobrecido tanto que no los pueden ayudar. No parece existir ningún programa que trate las necesidades específicas de los desplazados de edad avanzada.

50. Por último, algunos desplazados sufren traumas y padecen trastornos mentales. Se informó al Representante de las lagunas existentes en la ayuda psicológica prestada para tratar las necesidades específicas de los desplazados.

F. Retorno

51. El párrafo 5 del artículo 2 de la Ley N° 387 dispone que el desplazado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación. Según el artículo 16, el Gobierno apoya y protege a los desplazados que quieren retornar a sus lugares de origen. El Representante desearía recordar que el retorno de los desplazados debe estar basado en una decisión libre e informada, ser una opción segura y sin riesgo, permitir que la persona viva dignamente, y ser sostenible. La Policía Nacional tiene en cuenta en cierta medida esos elementos, pero es preciso prestar más atención a la forma de aplicarlos. La aplicación de esos principios supone un reto importante en un contexto en el que es poco probable que la paz mundial pueda lograrse en un futuro próximo y donde, sin embargo, han de encontrarse soluciones duraderas para los millones de desplazados internos.

52. Aunque aún no se han establecido las condiciones para que se produzcan retornos en masa, un número limitado de desplazados ha regresado a sus lugares de origen. El Representante se reunió con algunos desplazados que, tras haber retornado en grupo en vez de por separado, por considerar que era más seguro permanecer juntos, indicaron que tenían miedo de perder sus tierras si las abandonaban durante demasiado tiempo. Todos ellos habían recibido muy poca o ninguna ayuda para su retorno. En San José de Apartadó, Antioquia, los retornados se quejaron de que, pese a las promesas de las autoridades locales, seguía sin existir infraestructura básica y persistía la situación de inseguridad. En Valledupar, Cesar, los retornados explicaron que se habían visto obligados a reconstruir sus propiedades con sus propias manos ya que ni siquiera recibieron herramientas básicas. Al parecer, no existían incentivos económicos, como el acceso a microcréditos o préstamos sin intereses, que les permitiesen salir adelante hasta que su tierra volviera a ser productiva.

53. El Representante reconoce que algunas de las causas subyacentes de los desplazamientos y de muchos de los obstáculos para encontrar soluciones duraderas guardan relación con cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y a títulos de propiedad que no han sido solucionadas adecuadamente durante décadas. Los desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado. Se denunció ante el Representante la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y propiedades colectivas afrocolombianas en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley N° 70. De hecho, en el informe de la Procuraduría⁸ se indica que Acción Social informó de que durante los últimos diez años se habían abandonado más de 6 millones de hectáreas de tierra agrícola.

54. Es necesario tratar con rigor la cuestión de la apropiación de las tierras por terceros durante el desplazamiento de la población original. Los retornos únicamente podrán ser sostenibles si las personas afectadas tienen la oportunidad de restablecer sus medios de vida. Como la inmensa mayoría de los desplazados son agricultores de subsistencia, el uso de sus tierras es un elemento fundamental que debería formar parte de una política amplia que ofrezca soluciones duraderas. El Representante encomia los esfuerzos realizados por Acción Social para registrar las tierras de los desplazados internos, pero lamenta que esas medidas solo se adopten en el caso de los desplazados registrados y no de todas las personas que se han visto obligadas a abandonar sus tierras pero que no han podido o no han querido registrarse en el SUR (véanse los párrafos 30 a 33).

55. El Representante reconoce que el sistema nacional de registro de tierras está muy anticuado y necesita una profunda revisión. Esta revisión debería tener un carácter prioritario, al igual que las medidas y los programas de prevención emprendidos actualmente por Acción Social, cuyo objetivo es preservar la propiedad de las tierras abandonadas y de las comunidades de riesgo.

⁸ Véase la nota 5.

56. A la luz de la sentencia C-370/2006 de la Corte Constitucional sobre la Ley de justicia y paz, habría que obligar a las personas que desean beneficiarse de medidas de amnistía a que revelaran toda la verdad, incluida su participación en desplazamientos forzados, las tierras y propiedades que confiscaron durante sus actividades y, en caso de que no se quedaran con ellas, las personas a quienes fueron transferidas. Esto permitiría reconstruir la cadena de propietarios ilícitos o ilegales, o incluso de los que actuaron de buena fe.

57. Además, a la vista del proceso de desmovilización, el Representante recuerda al Gobierno de Colombia que existe un claro vínculo entre la reintegración de las personas desmovilizadas, su posible impunidad y el escaso número de desplazados que retornan a sus lugares de origen. Cuando los responsables de los desplazamientos forzados permanecen en los lugares donde cometieron sus delitos, las personas tienen miedo a retornar, ya que no se sienten seguras. El Representante expresa también su inquietud por la información recibida de que a muchas personas desmovilizadas se les asignan tierras confiscadas de forma ilegal a los desplazados. Le preocupa el hecho de que las personas desmovilizadas estén recibiendo más ayuda y apoyo para la integración que sus víctimas, las personas desplazadas, como se indica en el informe del Procurador de la Nación que se menciona en el párrafo 23.

G. Consolidación y estabilización socioeconómica

58. Además de las preocupaciones sobre la seguridad, las principales quejas de muchos desplazados internos con quienes el Representante se reunió en entornos urbanos se referían a sus dificultades para disfrutar de sus derechos económicos y sociales, en particular, la falta de vivienda adecuada y de medios de vida disponibles. En ese contexto, el Representante celebra el artículo 17 de la Ley N° 387 que establece que las autoridades adoptarán medidas para promover condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada independientemente de que regresen a las zonas rurales de origen o se integren en otras partes del país.

59. Las disposiciones del artículo 17 están en conformidad con los principios básicos de la libre elección entre el retorno, la integración local en el lugar de desplazamiento o el reasentamiento en otro país, y las obligaciones de los Estados de hacer todo lo posible para encontrar soluciones duraderas para los desplazados (Principio Rector N° 28). Para poder elegir entre una opción u otra, los desplazados deben tener acceso a la información sobre la situación en los lugares de su elección. Las soluciones duraderas comprenden como mínimo los siguientes tres elementos: seguridad y protección, la restitución de los bienes o el acceso a ellos, y un entorno que les permita vivir en condiciones normales, en particular acceso a infraestructuras y servicios básicos, como agua, escuelas y servicios de salud, así como oportunidades económicas y medios de vida dignos. Las soluciones duraderas también traen consigo la necesidad de mantener consultas estrechas con los interesados. En los párrafos anteriores se ha analizado la necesidad de hacer más en las zonas rurales de retorno, por lo que esta sección se centra en la integración en las zonas urbanas y semiurbanas.

60. Acción Social incluye en sus estrategias de mitigación de la pobreza a las familias desplazadas que en un plazo de seis meses no logran hacer la transición a una vida autosuficiente en las zonas de desplazamiento. El apoyo consiste en el alargamiento de subsidios de alquiler durante dos años, la planificación de programas de vivienda que permitan su acceso a una nueva

vivienda en las zonas hacia donde se han desplazado, y ayuda financiera y de otro tipo en el marco del programa Familias en Acción.

61. Esta estrategia es elogiada puesto que parte del reconocimiento de que muchos desplazados internos tienen necesidades humanitarias después de transcurrido el período inicial de seis meses. El impacto general de estas medidas es limitado dado que los medios financieros finitos de que se dispone nunca serán suficientes para atender todas las necesidades del gran número de desplazados en Colombia. Además, esta clase de apoyo humanitario no produce resultados sostenibles puesto que muchos desplazados no han podido mejorar su situación económica en el período en que recibieron ayuda humanitaria y para aliviar la pobreza. Además, varios desplazados dijeron al Representante que el acceso a las prestaciones a menudo les cuesta más que lo que verdaderamente obtienen puesto que tienen que pagarse el transporte para ir a retirar las sumas modestas que se les asignan.

62. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ofrece capacitación a los desplazados que han huido de zonas rurales a centros urbanos para ayudarles a encontrar alternativas productivas. Asimismo, muchos desplazados, si bien admitieron haber recibido capacitación, dijeron al Representante que les faltaba materiales, infraestructura, oportunidades laborales o créditos para comenzar a utilizar su capacitación en nuevos trabajos.

63. Estas políticas parecen estar basadas en la hipótesis de que una vez que los desplazados han recibido algún tipo de asistencia humanitaria básica podrán comenzar a ganarse la vida nuevamente, tal como hacían antes de que hubiesen huido de sus lugares de origen. Los que no pueden hacerlo pasan a engrosar las filas de los beneficiarios de estrategias generales de reducción de la pobreza de Colombia. Sin referirse a los méritos de las prestaciones específicas, a juicio del Representante estos enfoques presentan deficiencias intrínsecas. Las estrategias de reducción de la pobreza habitualmente están dirigidas y pueden ser eficaces para los menos indigentes entre los pobres, ayudan a quienes pueden salir por sí mismos de la pobreza gracias a subsidios financieros durante el período transitorio, pero no ayudan a los más pobres entre los pobres a mejorar verdaderamente su situación. Por consiguiente, el actual sistema no toma adecuadamente en consideración el hecho de que muchos desplazados internos pasan a formar parte de los estratos más bajos de la pirámide social. Debería estudiarse seriamente la posibilidad de un cambio de estrategia para poder ir más allá de los actuales programas de asistencia humanitaria y mitigación de la pobreza. Dada la magnitud del problema en Colombia, el Gobierno, junto con la comunidad internacional, debería apuntar a una combinación de asistencia humanitaria con enfoques de desarrollo y recuperación temprana que mejorarían las posibilidades de lograr la autosuficiencia de los desplazados internos.

64. Una opción podría ser que los municipios adjudiquen tierras y las equipen con infraestructura básica (agua potable, servicios básicos de saneamiento) para que los desplazados puedan asentarse gozando de seguridad de la tenencia (sacándolos de esa manera de los asentamientos ilegales conocidos con el nombre de "invasiones"), después de haber recibido una donación única en efectivo y en especie. A la larga esto podría resultar ser menos oneroso para el Gobierno y más sostenible para la población afectada que los programas actuales de subsidios de alquiler y vivienda. Asimismo, en lugar de recurrir exclusivamente a la capacitación para trabajos que no existen o actividades económicas que no pueden emprenderse sin alguna inversión inicial, se podría ampliar el actual sistema de microcrédito y complementarlo con un sistema que favorezca el acceso de los desplazados internos a préstamos bancarios concedidos a

tasas asequibles y respaldados con la garantía del Gobierno, lo cual permitiría a las personas que han finalizado su readiestramiento adquirir los materiales necesarios para ejercer sus nuevas profesiones. El Representante también recomienda atender las necesidades específicas de las mujeres, permitiéndoles emanciparse de sus roles laborales tradicionales y emprender actividades económicas nuevas y tal vez más lucrativas. Muchas mujeres desplazadas en zonas urbanas dijeron al Representante que estaban relegadas al trabajo como empleadas domésticas y eran víctimas de una estigmatización particular por ser desplazadas, por lo que *a priori* no se les consideraba fiables.

H. Cese de la condición de desplazado interno

65. El artículo 18 de la Ley N° 387 reconoce, de conformidad con los Principios Rectores, que la condición de desplazado interno cesa "cuando se logra la consolidación y estabilización económica" en el lugar de origen o en la zona de integración local. Además de la definición precisa de indicadores solicitados por la Corte Constitucional para determinar cuándo se logra esa estabilización, el Representante recomienda que el Gobierno de Colombia considere la búsqueda de soluciones duraderas como un proceso en el cual gradualmente todos los derechos serán ejercidos, y las personas desplazadas dejarán de tener necesidades diferentes de las que tienen las personas que los rodean o las personas que viven en sus lugares de origen. Esto supone la adopción de medidas especiales para evitar la discriminación en la integración o el retorno, el acceso a servicios judiciales y de otro tipo y el pleno restablecimiento de sus derechos, así como mecanismos de vigilancia para asegurar su cumplimiento.

66. Además, el Representante destaca la necesidad de encontrar los medios para la reparación e indemnización de las víctimas del desplazamiento forzado. Se le informó de que el delito de desplazamiento forzado no se consideraba una de las violaciones que crearía derechos para los reclamantes dentro del marco de la labor que realiza la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación. El Representante estima que dada la reciente sentencia C-370/2006 de la Corte Constitucional relativa a la Ley de Justicia y Paz, la revelación plena de la verdad por quienes solicitan la amnistía debería abarcar la información de quién fue desplazado forzosamente por el autor de la violación, así como acerca de qué se ha hecho con las tierras y posesiones del desplazado. Sin este elemento fundamental, será imposible restablecer los derechos de los desplazados internos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la reparación y las garantías de no repetición.

I. Protección de los bienes abandonados

67. En cuanto a las medidas previstas por el artículo 27 de la Ley N° 387 para proteger a los propietarios de bienes en los casos de interrupción (perturbación) de la posesión, el Representante recibió información muy contradictoria en cuanto a los períodos (entre 20 y 5 años) de aplicación de esta ley. Por ese motivo, así como por algunas nuevas disposiciones poco claras sobre la adquisición por medio de la posesión, el Representante tuvo dificultades para comprender claramente cuál era la verdadera situación jurídica. A su juicio, si él tuvo dificultades para entender cuáles son los períodos aplicables, cabe suponer que también será difícil para los desplazados internos saber cuáles son sus derechos y medidas de protección.

68. Pese a un proyecto interesante, aunque pequeño, realizado por Acción Social en el que se procura registrar las tierras abandonadas en los municipios, no se hace lo suficiente para corroborar los registros, actualizar los títulos registrados en INCODER y asegurar que la información reunida en los municipios se compile en el ámbito nacional y se ponga a disposición de todos los interesados independientemente de donde se encuentren en el país.

69. El Representante sigue preocupado por las cuestiones no resueltas, pese a lo que dice la ley, de las tierras transferidas bajo coacción o adquiridas y registradas en contravención de la ley, por ejemplo en los casos de las tierras comunales. Recuerda al Gobierno de Colombia que la cuestión de la tierra y la propiedad es un elemento fundamental del posible retorno de los desplazados internos y de la búsqueda de soluciones sostenibles para quienes no deseen regresar a sus lugares de origen. Esto no solamente se aplica a los que hayan vivido en sus tierras durante generaciones, como las comunidades indígenas y afrocolombianas, sino también a quienes han adquirido y plantado sus tierras en épocas más recientes en calidad de colonos.

70. En el caso de los grupos indígenas y las comunidades afrocolombianas, inquietó al Representante el hecho de que al parecer sus tierras son, cada vez más, objeto de incursiones de distintos grupos armados o militares, como fue el caso en Cuvaradó o en San José del Guaviare, a veces para beneficiar a intereses económicos privados. Estimó que se tomaban pocas medidas de protección para evitar esto.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

71. Como se observó en la introducción, el Representante elogia al Gobierno de Colombia por haber adoptado una legislación y política amplias sobre los desplazados internos, así como por haber realizado esfuerzos para responder a sus necesidades humanitarias. Esta legislación, así como el mecanismo institucional puesto en marcha, sumada a la tradición de contrapesos y salvaguardias ejercidos por la Corte Constitucional, la Defensoría, la Procuraduría y la Fiscalía, a los que se agrega una sociedad civil vital y con voz, constituyen muy buenas bases para la atención y protección de los desplazados internos. Sin embargo, la dinámica de los conflictos en Colombia y la escala del desplazamiento demuestran que esos mecanismos no son por sí mismos suficientes para solucionar el problema de los desplazados. Si bien, el ritmo de desplazamiento interno ha venido disminuyendo en los últimos años, por efecto de acumulación el número de desplazados internos sigue en aumento. El Gobierno se enfrenta al doble problema de las nuevas necesidades que se siguen presentando y del creciente número de personas que precisarán soluciones sostenibles una vez que puedan encontrarse.

72. El representante sigue preocupado por el claro desfase entre las políticas decididas en la capital, Bogotá, y su aplicación efectiva en los departamentos y municipios. Le sorprendió especialmente lo que parece ser una desconexión entre la formulación de políticas a nivel nacional y la aplicación operacional a nivel local. Llegó a la conclusión de que la falta de una aplicación sistemática y coherente de esas políticas afecta a la capacidad de los desplazados internos para ejercer efectivamente esos derechos.

73. En cuanto a la aplicación de la política sobre los desplazados internos, el representante recomienda:

- a) Seguir reforzando la excelente Ley N° 387 y, al mismo tiempo, adoptar las medidas que se recomiendan a continuación;**
- b) Elaborar, como solicitó la Corte Constitucional en su sentencia T-025/04 y posteriormente en los Autos 176, 177 y 178 de agosto de 2005, que reafirmó en el Auto 218 de agosto de 2006, criterios e indicadores cualitativos que permitan a los funcionarios públicos en los ámbitos regional y municipal aplicar la política estatal sobre el desplazamiento interno;**
- c) Proporcionar los medios necesarios para la aplicación de la política y asignar, con carácter prioritario, partidas presupuestarias adicionales, en particular para fortalecer el apoyo a los mecanismos encargados de proteger los derechos humanos de los desplazados internos.**

74. En cuanto al desfase entre la formulación de políticas en Bogotá y la aplicación y ejecución en los departamentos y municipios, el Representante recomienda:

- a) Racionalizar las estructuras y los procedimientos existentes;**
- b) Proporcionar a las autoridades locales un mayor grado de descentralización y de recursos económicos y administrativos para adoptar decisiones y aplicar las políticas nacionales con mayor rapidez y eficacia; y proporcionar una orientación más clara sobre cómo aplicar las directivas nacionales;**
- c) Mejorar la supervisión, en la sede de los órganos a nivel nacional, del comportamiento y las actitudes que tienen las entidades encargadas de la ejecución hacia los beneficiarios y titulares de derechos, así como vigilar la aplicación de los indicadores;**
- d) Reforzar la capacitación de las autoridades municipales sobre cómo aplicar la política nacional sobre los desplazados en sus ámbitos, así como suministrarles las herramientas necesarias para hacerlo.**

75. En cuanto a la prevención del desplazamiento, el Representante recomienda:

- a) Adoptar una noción más amplia de la "protección de civiles" o "protección de las comunidades de riesgo" como criterio para evaluar el potencial de riesgo de una situación;**
- b) Incluir a la Defensoría, como principal autor de los informes sobre evaluación de los riesgos, en las deliberaciones del CIAT sobre las recomendaciones relativas a la alerta temprana, de conformidad con su mandato constitucional;**
- c) Regular mejor las respuestas a los informes de alerta temprana para que se pueda actuar (y se liberen los fondos) sin que se requiera una medida de alerta temprana propiamente dicha;**

- d) **Utilizar un enfoque participativo que permita celebrar consultas con las poblaciones interesadas en cuanto a lo que éstas consideran los mejores medios de protección.**

76. En cuanto a las causas persistentes y múltiples del desplazamiento, el Representante recomienda:

- a) **A todos los actores armados:**
 - i) **Respetar todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional humanitario, en particular la neutralidad militar intrínseca de los civiles, y abstenerse de ejercer presiones sobre ellos;**
 - ii) **No poner en peligro innecesariamente la seguridad de los civiles violando el principio de distinción y utilizando instalaciones civiles para fines militares;**
 - iii) **Respetar los deseos y las políticas adoptadas por las comunidades que desean permanecer neutrales en el conflicto armado, como medio de protegerlas contra la violencia;**
- b) **Al Gobierno:**
 - i) **Adoptar un enfoque participativo que tenga en cuenta el interés superior de las poblaciones afectadas cuando se adoptan decisiones sobre los medios que han de utilizarse en la lucha contra los cultivos ilícitos;**
 - ii) **Incluir el desplazamiento causado por los desastres naturales para evitar respuestas humanitarias y estructurales distintas.**

77. En cuanto al acceso y registro en el Sistema Unificado de Registro (SUR), el Representante recomienda:

- a) **Dentro del amplio marco previsto en el artículo 1 de la Ley N° 387, incluir como factor de elegibilidad para determinar la condición de desplazado las acciones que, emprendidas por cualquier actor armado por cualquier razón, causen el desplazamiento forzado;**
- b) **Incluir los casos de desplazamiento múltiple en la misma zona urbana o "corregimiento", o en la misma reserva o tierra colectiva en el caso de las poblaciones indígenas o en las comunidades afrocolombianas;**
- c) **Incluir el desplazamiento debido a los desastres naturales para evitar respuestas humanitarias y estructurales diferentes en función de la causa del desplazamiento;**
- d) **Emitir una directiva clara a los órganos departamentales y locales de la administración en el sentido de que los desplazados internos deben recibir el beneficio de la duda;**

- e) **Emitir directivas claras a los funcionarios públicos e información a las personas que han sido objeto de desplazamientos forzados repetidos en el sentido de que pueden volver a registrarse en el SUR y recibir nuevamente asistencia humanitaria si las circunstancias así lo exigen;**
- f) **Publicar información clara, mediante folletos u otros medios, sobre los efectos del registro en el SUR, así como sus beneficios, y sobre otras opciones existentes para los indigentes en caso de que no se los reconozca como desplazados internos.**

78. En cuanto a la prestación de asistencia humanitaria, el Representante recomienda:

- a) **Encontrar los medios de acelerar el proceso de registro o proporcionar alguna forma de asistencia provisional en los casos que no están manifiestamente infundados, así como adoptar medidas, como disposiciones y planificación para imprevistos, en lugar de acciones reactivas, a fin de acortar los plazos hasta que llegue la asistencia del Estado;**
- b) **Adoptar un enfoque participativo con los propios desplazados internos para determinar qué consideran ellos sus necesidades más apremiantes;**
- c) **Adoptar un enfoque diferenciado a la asistencia prestada a las personas y comunidades con necesidades específicas, como las familias numerosas, los ancianos y las comunidades indígenas y afrocolombianas.**
- d) **Renovar la asistencia a las víctimas del desplazamiento interurbano e intraurbano aun si ya han recibido asistencia después de su desplazamiento original.**

79. En cuanto a las medidas para consolidar y estabilizar las condiciones socioeconómicas de los desplazados internos, el Representante recomienda:

- a) **Examinar las maneras de combinar la asistencia humanitaria con un enfoque cuasisimultáneo orientado hacia el desarrollo para encontrar soluciones en el mediano y largo plazo;**
- b) **Trabajar con las autoridades municipales para que los desplazados internos puedan disfrutar de seguridad de la tenencia, así como de infraestructura básica, y proporcionar a esas personas acceso a materiales de construcción;**
- c) **Iniciar microproyectos o planes de microcrédito que permitan a los desplazados internos que han recibido readiestramiento profesional hacer uso de su nueva capacitación;**
- d) **Ampliar los programas de microcrédito flexibles ya existentes y crear nuevos sistemas de préstamo respaldados con la garantía del Estado;**

- e) **Prever los medios para que los desplazados internos no se vean abrumados por la deuda originada en impuestos atrasados o facturas por servicios públicos acumuladas durante el período de su desplazamiento;**
- f) **Velar por que las personas que regresen reciban una ayuda específica para la reconstrucción, así como apoyo hasta que sean nuevamente productivos.**

80. En cuanto a las cuestiones de la tierra, el Representante recomienda que:

- a) **Se declare prioritaria la cuestión de la titulación de las tierras y que se inicie, sin más demoras, el registro pendiente de derechos sobre la tierra tanto en el caso de los desplazados internos como de las comunidades de riesgo.**
- b) **Se adopten medidas para facilitar la regularización de los títulos de propiedad, teniendo en cuenta que una gran cantidad de desplazados internos eran agricultores de subsistencia que, por haber construido sus granjas desde cero, nunca tuvieron títulos de propiedad, o bien si tenían documentos legales de venta nunca los registraron formalmente; esas medidas deberían prever la cancelación de las deudas en concepto de impuestos impagos durante el período del desplazamiento.**
- c) **Se amplíen las actividades de preservación de los bienes realizadas por Acción Social y se proporcionen los recursos necesarios para ello. En ese contexto, debería pedirse a las autoridades locales, tanto en los departamentos como en los municipios, que cooperen y ayuden en la identificación de los bienes abandonados por propietarios desplazados por la fuerza.**
- d) **En cuanto a los títulos colectivos de propiedad de la tierra en el caso de las comunidades indígenas y afrocolombianas, las autoridades deberían declarar inválidos los títulos emitidos que corresponden a partes de tierras colectivas vendidas por particulares.**
- e) **Todos los títulos de propiedad de la tierra adquiridos bajo coacción deberían declararse inválidos y las autoridades deberían velar por que se exija el cumplimiento de las disposiciones que prohíben efectuar transacciones sobre esas tierras.**
- f) **La Fiscalía dicte medidas provisionales basadas en las referencias cruzadas contenidas en los informes de los desplazados internos acerca de las confesiones de apoderamiento de tierras por personas que esperan beneficiarse de la Ley de justicia y paz.**
- g) **Se adopten las medidas legislativas necesarias (Decreto Presidencial) que permitan la restitución directa de los bienes a las víctimas del desplazamiento forzado, en lugar de canalizarlas a través de un Fondo de Reparación General vinculado a la Comisión Nacional de Reparación y Restitución, y se establezcan títulos legales, reconociendo al mismo tiempo que por sí mismos los títulos no**

son suficientes puesto que los propietarios deben estar en condiciones de regresar y tener el usufructo efectivo de sus tierras.

- h) En vista de la reciente sentencia de la Corte Constitucional sobre la Ley de justicia y paz, las personas que deseen beneficiarse de dicha ley deberían decir toda la verdad, incluida la información sobre los desplazamientos que han ocasionado y las tierras y las propiedades que confiscaron durante sus actividades, así como los nombres de las personas a quienes las transfirieron en caso de que no las hayan adquirido para sí mismos.**

81. En cuanto a las acciones legales por el delito de desplazamiento forzado con arreglo al derecho colombiano, el Representante recomienda que:

- a) El Fiscal General elabore un inventario completo de los procedimientos penales existentes hasta la fecha por el delito del desplazamiento forzado, y que inicie acciones por ese delito independientemente de otros posibles delitos y violaciones de derechos humanos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado;**
- b) El Gobierno vele por que el derecho a una reparación plena de los desplazados internos no esté vinculada a su registro en el SUR.**

82. En cuanto a la situación particular de las mujeres, el Representante recomienda que:

- a) Se haga un estudio y análisis sistemático de las cuestiones de violencia sexual y basada en el género de las mujeres y niñas desplazadas, para que esas cuestiones salgan a la luz;**
- b) Se adopte una política amplia en relación con la mujer desplazada teniendo en cuenta su estado de máxima vulnerabilidad en lo que respecta a la violencia en el hogar y otras formas de violencia sexual o basadas en el género.**

83. En cuanto a los ancianos, el Representante recomienda la adopción de medidas especiales que tengan en cuenta las necesidades de salud y asistencia de los ancianos, en particular los que han debido hacerse cargo de niños que sus padres les han encomendado.

84. En cuanto a las comunidades indígenas y afrocolombianas, así como otros grupos altamente vulnerables, el Representante recomienda:

- a) La aplicación de la política de 2003 en vigor relativa a la asistencia a las personas y comunidades indígenas así como la institucionalización de las consultas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en cuanto a las políticas y medidas para proteger a las personas o comunidades indígenas desplazadas que corren riesgo;**
- b) La aplicación de una política amplia en materia de asistencia diferenciada a las comunidades y personas indígenas y afrocolombianas que tenga en cuenta las tradiciones culturales, las estructuras de dirección y el carácter colectivo de dichas comunidades;**

- c) **La adopción y plena aplicación de medidas efectivas para poner fin a la usurpación de sus tierras o para velar por su restitución y al uso cada vez mayor de reservas indígenas para fines militares y de otra índole;**
- d) **La creación de canales y mecanismos que permitan a los grupos de personas sumamente vulnerables iniciar consultas y participar en la determinación de soluciones y de formas de asistencia para atender a sus necesidades.**

85. En cuanto a los contrapesos y salvaguardias existentes en Colombia, el Representante recomienda al Gobierno que:

- a) **Mantenga y aumente la posibilidad de que los desplazados internos presenten acciones de tutela a la Corte Constitucional, y que dé pleno cumplimiento a las sentencias de la Corte al respecto;**
- b) **Apoye la Defensoría en su labor relacionada con los desplazados internos y, en particular, que mantenga, amplíe y fortalezca el sistema de defensores comunitarios y los financie, en la medida de lo posible, con cargo al presupuesto nacional en reconocimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos de todos y, en particular, de las comunidades que corren riesgo;**
- c) **Respete plenamente, se adhiera y aplique las medidas cautelares y preliminares emitidas por el sistema interamericano de derechos humanos;**
- d) **Preste apoyo público a los defensores de los derechos humanos y los desplazados internos en reconocimiento de su importante contribución a una sociedad democrática y pluralista.**

86. En cuanto al papel de la comunidad internacional, el Representante recomienda:

- a) **A los organismos de las Naciones Unidas:**
 - i) **Seguir aplicando las recomendaciones de la misión del Comité Permanente entre Organismos y elaborar los calendarios e indicadores necesarios, así como una metodología y un sistema de remisión común para los casos que precisan protección a fin de asegurar su atención en todo el país y, a ese respecto, definir claramente las funciones respectivas del ACNUR y del ACNUDH;**
 - ii) **Ayudar al Gobierno de Colombia a encontrar maneras creativas de iniciar actividades humanitarias con una perspectiva a largo plazo que permita la estabilización socioeconómica de los desplazados internos, no solamente una vez que han regresado, sino también en el período del desplazamiento;**
 - iii) **Ayudar al Gobierno de Colombia en la asistencia que presta a los desplazados que regresan.**

- b) A los donantes:**
- i) Reconocer que el problema del desplazamiento en Colombia es de tal magnitud que supera las posibilidades económicas, incluso de un país relativamente bien desarrollado;**
 - ii) Seguir apoyando al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos por lograr la atención global de las necesidades humanitarias de los desplazados internos;**
 - iii) Coordinar mejor sus políticas con respecto a la asistencia humanitaria de los desplazados internos por un lado, y apoyar la lucha contra las drogas y el tráfico de drogas, por otro;**
 - iv) Encontrar las maneras de apoyar al Gobierno de Colombia en sus esfuerzos de estabilización socioeconómica de los desplazados internos mientras dure su desplazamiento y posteriormente;**
 - v) Seguir fomentando una paz negociada en lugar de hostilidades prolongadas que siguen ocasionando el desplazamiento forzado de personas que vacían regiones enteras del país.**
