NACIONES UNIDAS **E**

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/83/Add.2
16 de noviembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS:

c) ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

Informe del Representante del Secretario General para los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión

Adición

1. El Representante del Secretario General para los desplazados internos tiene el honor de remitir a la Comisión un informe resumido del Seminario sobre la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, celebrado en Bogotá (Colombia) del 27 al 29 de mayo de 1999 y patrocinado por el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Brookings Institution, el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) y el Comité Estadounidense para los Refugiados.

Anexo

INFORME RESUMIDO DEL SEMINARIO SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS, CELEBRADO EN BOGOTÁ (COLOMBIA) DEL 27 AL 29 DE MAYO DE 1999

ÍNDICE

		Párrafos	Página
EXPRESIÓN DE AGRADECIMIENTO			3
I.	INTRODUCCIÓN	1 - 5	4
II.	LOS PRINCIPIOS RECTORES	6 - 11	4
III.	DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN COLOMBIA	12 - 20	6
IV.	APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES EN COLOMBIA	21 - 66	7
	A. Principios generales (Principios 1 a 4)	21 - 24	7
	B. Prevención de los desplazamientos y protección contra ellos (Principios 5 a 9)	25 - 34	8
	C. Protección durante el desplazamiento (Principios 10 a 23)	35 - 46	10
	D. Asistencia humanitaria (Principios 24 a 27)	47 - 52	12
	E. Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración (Principios 28 a 30)	53 - 66	13
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67 - 78	16

Apéndice

Lista de participantes 19

EXPRESIÓN DE AGRADECIMIENTO

El Proyecto sobre desplazamientos internos de la Brookings Institution expresa su reconocimiento a Bjorn Pettersson por haber preparado el resumen en inglés del informe en español del Seminario sobre la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, celebrado en Bogotá del 27 al 29 de mayo de 1999 y patrocinado por el Proyecto, por el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) y por el Comité Estadounidense para los Refugiados. El informe en español del Seminario, titulado Memorias: Seminario de Divulgación en Colombia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1999), contiene una reseña de las deliberaciones del Seminario, junto con un amplio resumen de ellas, tiene un total de 310 páginas y fue preparado por Juan Manuel Bustillo y Carlos Huerta.

Bjorn Pettersson, el autor del resumen en inglés, representó en el Seminario a la oficina en Bogotá (Colombia) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Sr. Pettersson actuó durante dos años y medio en calidad de Coordinador para los desplazados internos en la oficina del Alto Comisionado en Colombia, y, anteriormente, como promotor del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de los derechos del niño en Colombia, con funciones específicas en relación con los desplazados internos.

I. INTRODUCCIÓN

1. Del 27 al 29 de mayo de 1999 se celebró en Bogotá (Colombia) un Seminario sobre la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Los Principios Rectores[1] constituyen las primeras normas internacionales que responden concretamente a las necesidades de los desplazados internos; abarcan todos los aspectos relacionados con la prevención, protección, asistencia, retorno, reintegración y desarrollo.

2. El Seminario fue convocado conjuntamente por el Proyecto sobre desplazamientos internos de la Brookings Institution (Washington, D.C.), el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD) (Bogotá)[2] y el Comité Estadounidense para los Refugiados (Washington, D.C.).

3. El principal objetivo del Seminario era difundir y promover la aplicación de los Principios Rectores en Colombia mediante un análisis detallado de la medida en que se están llevando a efecto. Con ese fin, las organizaciones que lo convocaron invitaron a participar en el Seminario a representantes del Gobierno de Colombia, los organismos de las Naciones Unidas presentes en este país, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales y la Iglesia católica, así como a representantes de las comunidades de desplazados internos.

4. En la primera jornada del Seminario de tres días de duración, el Representante del Secretario General para los desplazados internos, Francis M. Deng, hizo una sinopsis histórica de su mandato y explicó la evolución y los objetivos de los Principios Rectores, presentando asimismo una visión de su aplicación en el futuro. Roberta Cohen, codirectora del Proyecto sobre los desplazamientos internos de la Brookings Institution, presentó los Principios Rectores y examinó, en particular, los primeros principios generales (1 a 4) y la función y responsabilidad de los Estados, las organizaciones regionales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en la aplicación de los Principios.

5. Los oradores de las comunidades nacional e internacional invitados presentaron seguidamente sus opiniones acerca del estado actual de la aplicación de los Principios Rectores en Colombia e indicaron los medios para mejorar esa aplicación en el futuro. Cada uno de los oradores abordó Principios concretos y, en conjunto, se refirieron a los aspectos de la prevención, la protección durante los desplazamientos, la asistencia humanitaria y el regreso y reasentamiento. Ello fue seguido por un debate general acerca de la mejor manera de aplicar los Principios en Colombia. En el presente informe se resumen los resultados del debate.

II. LOS PRINCIPIOS RECTORES

6. Basados en el derecho relativo a los derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados, tal como existen actualmente, los Principios Rectores definen los derechos de los desplazados internos y las obligaciones de los gobiernos, las fuerzas insurgentes y otros agentes e instancias pertinentes en todas las fases del desplazamiento, antes de que éste ocurra (es decir, protección contra desplazamientos arbitrarios), durante el desplazamiento y en la fase de regreso y reasentamiento.

7. Los Principios fueron elaborados por un grupo de expertos jurídicos internacionales que actuó bajo la dirección del representante del Secretario General para los desplazados internos y se presentaron a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en abril de 1998. Aunque no tienen fuerza legal, reflejan y no contradicen el derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados.

8. La finalidad de los Principios es dar orientaciones, no sólo a los gobiernos sino también a la comunidad internacional, en particular los organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales en las esferas humanitarias y del desarrollo, órganos regionales y organizaciones no gubernamentales. En un período relativamente breve, los Principios han adquirido cierta importancia y autoridad. En resoluciones y decisiones adoptadas por unanimidad, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social, los han reconocido, y también lo han hecho órganos regionales tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de la Unidad Africana (OUA). El Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas, integrado por los jefes ejecutivos de los principales organismos y agrupaciones de organizaciones no gubernamentales que se ocupan del socorro internacional, y las cuestiones de desarrollo y derechos humanos, ha acogido con satisfacción los Principios y ha pedido a sus organismos miembros que los difundan y que alienten a su personal a utilizarlos sobre el terreno en sus actividades relacionadas con los desplazados internos.

9. Los participantes en el Seminario convinieron en que los Principios Rectores constituían un instrumento sumamente útil para los profesionales y las autoridades responsables de las políticas, por igual, bien dentro de una estructura gubernamental, bien en una organización no gubernamental o una organización internacional. Por consiguiente, se consideró que el objetivo común debía ser difundirlos lo más ampliamente posible y utilizarlos como guía al formular las políticas en materia de desplazamientos internos y como punto de referencia al seguir de cerca las situaciones de desplazamientos internos.

10. Un primer paso en esta dirección lo ha dado la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, que ha mencionado los Principios Rectores en varias declaraciones públicas sobre las cuestiones relacionadas con los desplazados internos. Además, los Principios constituyen una de las orientaciones operacionales para el programa recientemente puesto en marcha en Colombia por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Otras organizaciones, como el CICR, recurren regularmente a ellos en su labor cotidiana con los desplazados internos en el país.

11. En fecha más reciente, durante su visita a Colombia en mayo de 1999, el Representante del Secretario General para los desplazados internos presentó y explicó los Principios a un gran número de representantes de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Esas primeras medidas para utilizar los Principios en la práctica han sido recibidas con satisfacción por las autoridades colombianas y por el público en general. Por otra parte, los Principios representan una base común y constituyen un punto de referencia universal para que los profesionales, especialistas y responsables de las políticas, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, unan y combinen sus conocimientos especializados y aptitudes en favor de los desplazados internos.

III. DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN COLOMBIA

12. Durante la segunda mitad del decenio de 1990, ha aumentado enormemente el número de desplazados internos en Colombia. Al mismo tiempo, los esfuerzos para hacer frente a las causas de desplazamiento, proteger y ayudar a las personas desplazadas y proporcionar oportunidades seguras y voluntarias para el regreso, el reasentamiento y la reinserción han sido insuficientes.

13. En el marco del conflicto armado interno en curso, las graves, manifiestas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y las infracciones en gran escala del derecho humanitario internacional han obligado a un creciente número de personas y comunidades enteras a abandonar sus hogares. En tanto que el Gobierno de Colombia calcula que el número de personas desplazadas durante el período 1996-1998 fue de 381.000[3], fuentes no gubernamentales, utilizadas por el Ombudsman Nacional de Derechos Humanos informan de que unos 750.000 colombianos fueron desplazados por la fuerza durante ese período[4]. Según esas mismas fuentes, el número total de desplazados internos en el país es hoy día de casi 1,5 millones.

14. La mayoría de las personas desplazadas indican que abandonaron su hogar debido a amenazas contra su vida, y esta causa de desplazamiento va seguida por el provocado por matanzas, ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas. Según fuentes no gubernamentales, un 54%, aproximadamente, de las personas desplazadas huyeron como consecuencia de la acción de paramilitares, un 29% fueron desplazadas por grupos de insurgentes y un 6% por el ejército y la policía colombianos.

15. Los desplazamientos en Colombia no son ya solamente consecuencia de graves violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, sino también una estrategia deliberada para "limpiar" regiones de poblaciones que se sospecha simpatizan con los grupos armados de oposición. En zonas como el Bajo Atrato y el sur de Bolívar, dominadas desde hace tiempo por las guerrillas, se han registrado desplazamientos en masa en los últimos años cuando han entrado en ellas grupos paramilitares. Así pues, la creciente competencia por el control de distintas regiones ha incrementado los desplazamientos, ya que cada parte trata de "limpiar" éstas de poblaciones que se sospecha simpatizan con la otra parte.

16. Además, un proceso de acumulación de tierras, a menudo por medios violentos, ha obligado a muchos campesinos a abandonar su tierra ante las amenazas de los grandes terratenientes o sus agentes. En esos casos, los campesinos no suelen tener títulos formales de propiedad sobre la tierra, pese a haberla adquirido o heredado. La exploración y explotación de los recursos naturales, así como la ejecución de grandes proyectos de desarrollo, también han causado desplazamientos.

17. La mayoría de los desplazados internos de Colombia huyen individualmente o con su familia extensa. Normalmente, los desplazamientos en el país siguen una pauta que comporta que los campesinos abandonen las zonas rurales buscando seguridad y asistencia humanitaria en las capitales de los municipios o provincias. Desde allí, muchas personas desplazadas se trasladan a las grandes ciudades en busca de oportunidades económicas y/o protección. Como consecuencia de ello, muchas de ellas acaban por último en Bogotá, Medellín u otra gran ciudad,

incrementando así la magnitud de los numerosos grupos de colombianos que ya necesitan servicios sociales de apoyo en los barrios pobres de las zonas urbanas.

18. En la actualidad, las personas desplazadas provienen prácticamente de todos los departamentos del país, pero Antioquía, Bolívar, Choco, Córdoba, Santander y Norte de Santander siguen siendo los más afectados. Además, en César, Meta, Magdalena y Tolima existen situaciones graves. La intensificación del conflicto interno en Colombia sigue haciendo que se vean afectadas nuevas zonas, ocasionando con ello nuevos desplazamientos.

19. Desde 1996 se han venido registrando cada vez más en el país desplazamientos colectivos y en masa, además del desplazamiento en pequeña escala de individuos y familias. Este incremento de los desplazamientos en masa plantea nuevos problemas que afectan los esfuerzos de Colombia e internacionales para hacer frente a la crisis de los desplazados internos. Por primera vez ha habido que establecer campamentos, principalmente en la región de Uraba. Gracias a una amplia cobertura de los medios de información, sobre todo del campamento de Pavarando, las personas desplazadas se han hecho visibles para la población colombiana y la comunidad internacional, gracias a lo cual la opinión pública ha tomado más conciencia de la cuestión.

20. Pese a la magnitud de la crisis de los desplazados internos en el país, el Gobierno ha actuado con relativa lentitud en la formulación de políticas y la ejecución de programas de prevención y protección. En 1995, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó un programa nacional para las personas desplazadas. Sin embargo, el programa carecía de recursos financieros y nunca se ejecutó plenamente. En 1997 se estableció un marco institucional para hacer frente a la cuestión y se aprobó legislación nacional sobre los desplazamientos internos. Con pocas excepciones, la nueva legislación (Ley Nº 387 sobre desplazamientos internos) se elaboró con arreglo a las normas internacionales, inclusive las que constituyen la base de los Principios Rectores. Posteriormente, el cambio de Gobierno en el país ha traído consigo nuevos arreglos institucionales. En marzo de 1999 el Gobierno decidió poner fin al sistema que entrañaba un Consejero Presidencial para los desplazamientos internos y asignó formalmente las responsabilidades en relación con los desplazados internos a la Red de Solidaridad Social, una entidad descentralizada de bienestar social.

IV. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES EN COLOMBIA

A. Principios generales (Principios 1 a 4)

21. En los principios 1 a 4 se subraya que los desplazados disfrutarán de los mismos derechos y libertades que los demás ciudadanos y no serán objeto de discriminación alguna por el mero hecho de su desplazamiento. La denegación de servicios básicos a las personas en Colombia por el mero hecho de ser desplazadas o su estigmatización contravienen el espíritu y la letra de los Principios.

22. La expresión "desplazados internos" que figura en la introducción a los Principios Rectores es descriptiva y no altera la condición jurídica de una persona ni sus derechos como ciudadano de un determinado país.

23. Los Principios se aplican por igual a todas las personas desplazadas, sin distinción alguna por motivos de origen étnico o social, raza, religión, sexo u otras características similares. Al mismo tiempo, se reconoce en ellos que ciertos grupos vulnerables entre los desplazados, como los niños, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres que son cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad pueden requerir una atención especial.

24. El deber primordial de prestar esa atención y proporcionar protección incumbe a las autoridades nacionales. No obstante, los Principios también deben ser observados por las partes interesadas no estatales, como los grupos armados de oposición, sin afectar su condición jurídica.

B. Prevención de los desplazamientos y protección contra ellos (Principios 5 a 9)

25. El Seminario se centró en los Principios 5, 6 y 9, ya que los desplazamientos forzados ordenados directamente por las autoridades, tal como se describen en los Principios 7 y 8, no son comunes en Colombia. Más bien, la causa directa y más frecuente de los desplazamientos en el país es la violación de los derechos humanos y del derecho humanitario. Los participantes en el Seminario se remitieron al informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos correspondiente a 1999, en el que se califican esas violaciones de "graves, masivas y sistemáticas"[5].

26. Los participantes llegaron a la conclusión de que, aun cuando las causas subyacentes de los desplazamientos en Colombia eran múltiples (el conflicto armado interno, las controversias en relación con la tierra, los grandes proyectos de desarrollo, etc.), las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario eran muy a menudo la causa inmediata de los desplazamientos. Por consiguiente, se sostuvo que un mejoramiento radical del respeto de los derechos humanos en el país sería la forma más eficaz de prevenir los desplazamientos. Ese mejoramiento dependería de la adopción de firmes medidas de protección, así como de medidas judiciales eficientes para enjuiciar a los autores de violaciones de los derechos humanos, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales en esta esfera. Lamentablemente, no se han llevado plenamente a efecto numerosas recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas (por ejemplo en los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Representante del Secretario General, los relatores especiales y los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y un gran número de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que realizan actividades en esta esfera, lo cual ha planteado un problema urgente al Gobierno de Colombia y a las comunidades nacionales e internacionales de derechos humanos.

27. Sin embargo, los participantes sostuvieron que, incluso en el caso de que los desplazamientos se debieran a violaciones de los derechos humanos que tuvieran lugar en el marco del conflicto interno, se podrían adoptar medidas preventivas mientras durara este conflicto. La sociedad colombiana y la comunidad internacional no pueden esperar a que concluya un incierto proceso de paz, mientras cientos de miles de colombianos son desplazados cada año.

28. Después de haber llegado a la conclusión de que los desplazamientos son la consecuencia de las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, los participantes en el

Seminario pasaron a examinar los motivos de que los desplazamientos internos no sólo sean el resultado del conflicto armado sino también una estrategia para controlar militarmente las zonas en litigio pobladas por comunidades que se consideran partidarias del enemigo. Esta "limpieza" de la población fue calificada como una violación manifiesta del Principio 6, que garantiza explícitamente el derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios.

29. Una vez identificadas las causas directas e indirectas de los desplazamientos, los participantes analizaron en qué medida se aplicaban los Principios Rectores para prevenir los desplazamientos y brindar protección contra ellos. Se convino en que la gran mayoría de las violaciones de los derechos humanos que provocaban desplazamientos habían sido previsibles y que, por lo tanto, había muchas posibilidades de tomar medidas preventivas. En muchos casos se informaba incluso a las autoridades de que podían producirse esas violaciones y registrarse desplazamientos. La Defensoría del Pueblo comunicó que más de la mitad de las matanzas registradas en 1998 habían sido anunciadas. En Colombia, muchas personas, instituciones y organizaciones suelen facilitar a las autoridades locales y nacionales información que indica que pueden producirse esas violaciones. Además, la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos proporciona periódicamente esa información al Gobierno y el UNICEF en Colombia apoya un sistema de "alerta temprana" creado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

30. El Seminario reconoció el esfuerzo que representaban esas iniciativas de alerta temprana, pero destacó la necesidad de establecer en una institución adecuada del Estado colombiano, posiblemente la Defensoría del Pueblo, un sistema de esa índole. Además, se convino en que un sistema eficiente de alerta temprana debía ir acompañado por un mecanismo de medidas inmediatas que respondieran a la información recibida. Concretamente, una respuesta preventiva de este tipo consistiría en lo siguiente:

> El ejercito enviaría tropas al lugar en cuestión para hacer frente a la amenaza contra la seguridad y proteger a la población;
>
> Se iniciaría una investigación judicial de los actos violentos que representen una amenazan para la comunidad; y se aumentaría la presencia de otras instituciones públicas (en los sectores de la salud, educación, etc.).

31. Como medida adicional los participantes colombianos pidieron a la comunidad internacional que aumentara su presencia física en las zonas del país donde la situación en materia de derechos humanos fuese especialmente grave.

32. Los participantes también señalaron que cuando se estableciera el observatorio de los desplazamientos internos, un foro multiinstitucional para el examen de la política nacional y las tendencias recientes de la situación de los desplazados internos (contemplado en el artículo 13 de la Ley Nº 387, de desplazamientos internos, pero que todavía no ha sido creado),, éste podría ser una importante fuente de información para su incorporación a un sistema de medidas preventivas.

33. Algunos participantes consideraron que otra estructura con responsabilidades en materia de prevención en virtud de la Ley Nº 387, los comités municipales para los desplazados internos, estaba "demasiado próxima a los agentes de la expulsión" y, por lo tanto, era demasiado

vulnerable para poder reaccionar ante las posibles amenazas contra la comunidad, e incluso informar sobre ellas.

34. Se llegó a la conclusión de que en Colombia no se había aplicado en medida suficiente el Principio Rector 9, relativo a la protección contra los desplazamientos de "pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella". La Defensoría del Pueblo informó del desplazamiento de más de 7.000 indígenas en los últimos dos años, y del asesinato en el mismo período de 127 dirigentes indígenas. Además de las medidas preventivas ya examinadas, se sugirió fortalecer los derechos de las comunidades indígenas sobre la tierra. Habría que formalizar la propiedad de las tierras tradicionales y expedir nuevos títulos. También se destacó la importancia de examinar sistemáticamente las repercusiones de los proyectos de desarrollo en las comunidades indígenas y en su derecho a no ser desplazadas de sus tierras.

C. Protección durante el desplazamiento (Principios 10 a 23)

35. Después de haber analizado a fondo el estado actual de la aplicación de los Principios Rectores relativos a la protección durante el desplazamiento (Principios 10 a 23), la mayoría de los participantes expresaron gran preocupación por la evidente brecha entre la legislación colombiana, en gran medida compatible con las normas internacionales, y la realidad que enfrentan los desplazados internos en el país.

36. En numerosas ocasiones las personas desplazadas han sido atacadas por gentes armadas. Acusados de apoyar a uno u otro grupo armado, esas personas han sido localizadas en asentamientos colectivos o en barrios con una gran concentración de desplazados. A veces han sido víctimas de ataques generalizados mientras que en otras ocasiones individuos concretos, especialmente sus jefes o portavoces han sido asesinados o lesionados, o han desaparecido.

37. Durante el seminario se examinaron diversos casos especialmente graves de ataques contra personas desplazadas a fin de ilustrar el fenómenos y definir medidas de protección eficaces. Varios participantes expresaron su inquietud por la situación de los desplazados que se habían declarado "comunidades de paz", especialmente en la región de Uraba. Aunque caracterizadas por una voluntad expresa de no verse involucradas con las partes armadas, esas comunidades fueron atacadas repetidamente en la primera mitad de 1999, lo cual dejó como saldo la muerte de varios de sus dirigentes.

38. Además de estas medidas esenciales de protección se sugirió que el Gobierno de Colombia iniciara una campaña de información pública para luchar contra la estigmatización de los desplazados como partes en el conflicto. Esa campaña debía estar dirigida a las fuerzas armadas, las autoridades locales y el público en general del país.

39. Durante el examen de la cuestión del alistamiento forzoso de los desplazados internos (Principio 13), los participantes se refirieron a un informe de la Defensoría del Pueblo, que aportaba pruebas sobre el alistamiento de menores por todas las partes armadas. Se llegó a la conclusión de que el alistamiento de menores y el alistamiento forzado eran cuestiones de gran importancia para los desplazados. El Seminario pidió a todas las partes armadas que pusieran término a esta práctica.

40. Al examinar la protección contra el regreso forzado a zonas peligrosas (Principio 15), los participantes expresaron profunda preocupación por el hecho de que los que volvían solían ser atacados por agentes armados y se veían obligados a huir por segunda o tercera vez. Se acordó no fomentar el regreso de los desplazados a su lugar de origen, salvo que una institución pública estatal apropiada pudiera garantizar su seguridad física y proporcionarles condiciones de vida aceptables y sostenibles. Antes de fomentar el regreso habría que neutralizar todas las fuerzas armadas ilegales y garantizar el pleno control de la zona. Al mismo tiempo los participantes reconocieron las dificultades con que tropezaban el Gobierno y las fuerzas armadas responsables de la seguridad de los ciudadanos colombianos en una situación en materia de seguridad en constante evolución.

41. Tras reconocer que la magnitud de la crisis de los desplazados en Colombia era tal que planteaba un grave problema para el Gobierno, los participantes nacionales e internacionales lamentaron profundamente que la población desplazada no tuviese suficiente acceso a alimentos, alojamiento, ropa y servicios médicos. Ya en 1998 la oficina de Bogotá del Alto Comisionado para los Refugiados había comunicado públicamente su inquietud al respecto al Gobierno, haciendo referencia directa a las garantías previstas para los desplazados en el Principio 18. La mayoría de los participantes, incluso los portavoces de las personas desplazadas afirmaron que, lamentablemente, la situación de éstas no había mejorado.

42. Los participantes no gubernamentales, incluidos los representantes de la comunidad internacional, se refirieron repetidamente a las limitadas posibilidades de esas personas para ejercer sus derechos fundamentales. Se criticó fuertemente el contenido y la administración de las actividades del Estado para ayudar a los desplazados. La mayoría de los participantes consideraban que esas actividades se iniciaban sin conocer debidamente sus necesidades más urgentes, su contexto cultural ni su capacidad para contribuir activamente a resolver su propia situación. Se afirmó que muchas de esas actividades se limitaban a donaciones, carecían de continuidad y no contemplaban soluciones duraderas. La ayuda que se prestaba a los desplazados se consideró burocrática, insuficiente y arbitraria.

43. Varios participantes, incluida la Iglesia católica, expresaron inquietud por el hecho de que los complejos procedimientos burocráticos pudieran impedir el acceso de las personas desplazadas a la asistencia humanitaria y el logro de soluciones duraderas. Se sugirió simplificar esos procedimientos, agilizarlos y comunicarlos claramente a los beneficiarios previstos. Los desplazados no debían tener que regresar a sus comunidades de origen para poder demostrar efectivamente que se les había desplazado.

44. Se señaló que cada vez era más frecuente que los grupos de desplazados tuvieran que negociar con el Gobierno y ejercer presión sobre las autoridades, mediante manifestaciones públicas, para lograr tener acceso a la ayuda humanitaria prevista en la Ley Nº 387. Cuando esas protestas no han podido conseguir un mayor ejercicio de sus derechos fundamentales, los grupos de desplazados han recurrido a la ocupación de edificios públicos. En Colombia los dirigentes de las protestas sociales suelen ser estigmatizados como simpatizantes de los guerrilleros izquierdistas y son atacados por ese motivo. Los dirigentes de los desplazados han sufrido la misma suerte.

45. De conformidad con el Principio 20, el Seminario reconoció la importancia de proporcionar a las personas desplazadas todos los documentos necesarios para el disfrute y

ejercicio de sus derechos. Los participantes expresaron preocupación por el hecho de que muchos desplazados colombianos carecían actualmente de esos documentos. Para solucionar este problema las oficinas sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el CICR en colaboración con el Ministerio de Gobierno, la Registraduría y el sistema de solidaridad social, habían iniciado un programa conjunto en materia de documentación que el Seminario consideró una medida importante.

46. Por último, se sugirió que el Gobierno de Colombia, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales coordinaran mejor sus actividades a fin de aumentar la protección de los desplazados. En el Seminario se destacó que esa coordinación no disminuiría la responsabilidad del Estado para con las comunidades de desplazados, ni menoscabaría la independencia de las organizaciones no gubernamentales.

D. Asistencia humanitaria (Principios 24 a 27)

47. Los participantes, incluidos los representantes gubernamentales, convinieron en que las autoridades colombianas debían asumir la responsabilidad primaria en la prestación de asistencia humanitaria a los desplazados, y que las contribuciones de las organizaciones internacionales y no gubernamentales sólo deberían ser complementarias. Sin embargo, algunos participantes expresaron preocupación por el hecho de que, en realidad, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales hubieran tenido que soportar una carga demasiado pesada sin recibir apoyo ni reconocimiento del Gobierno de Colombia.

48. A este respecto el representante del Gobierno colombiano sugirió un programa de cooperación y coordinación más estrechas con las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales. Destacó además que esa coordinación debería ser, a la vez, temática y geográfica a fin de dejar claramente sentado quién hacía qué en cuál región, y aprovechar así al máximo los recursos existentes.

49. La comunidad de organizaciones no gubernamentales manifestó gran interés en entablar un diálogo con el Gobierno y el Seminario propuso que se iniciara para que las organizaciones no gubernamentales pudieran compartir con la nueva administración la experiencia adquirida con las mejores prácticas y hacer una crítica constructiva de las actuales políticas y programas. Lamentablemente, el ofrecimiento del Gobierno de llevar a cabo una mesa de trabajo mixta con esas organizaciones no gubernamentales todavía no se ha traducido en acción.

50. El representante del Gobierno también destacó en la reunión la necesidad de descentralizar la prestación de asistencia humanitaria, proceso que aún no se había llevado a cabo a nivel local. Se indicó que esa descentralización podría estimularse creando la Unidad Técnica Conjunta propuesta por el ACNUR, que estaría compuesta por funcionarios públicos, representantes de la comunidad internacional y de las organizaciones no gubernamentales nacionales. Esta Unidad podrá prestar asistencia técnica a las autoridades locales y, más adelante, seguir de cerca y evaluar los programas de asistencia humanitaria a los desplazados.

51. Otro representante del Gobierno comunicó al Seminario que en los próximos cinco años el Fondo Especial para la Paz del Estado dedicaría unos 100 millones de dólares a la asistencia

humanitaria para las personas desplazadas y que la red de solidaridad social, que actualmente se ocupaba de ayudarlas, aportaría fondos adicionales.

52. Durante el examen del Principio 27 se vio claramente que las organizaciones humanitarias que operaban en Colombia no tenían una tarea fácil cuando trataban de combinar la asistencia a los desplazados con la protección y con la vigilancia de los derechos humanos. Los últimos acontecimientos, especialmente los ocurridos en la región de Uraba, ponían de relieve lo difícil que era para las organizaciones humanitarias que se las considerara neutrales, y poder ganarse la confianza de las partes armadas, y prestar al mismo tiempo, la debida atención a la necesidad de protección y a los derechos humanos de los desplazados, así como adoptar las medidas oportunas a este respecto[6]. Por lo tanto, el Seminario pidió a todas las partes armadas que respetaran plenamente la importante labor humanitaria de las organizaciones nacionales e internacionales que estaban prestando actualmente asistencia y dando protección a las personas desplazadas en el país.

E. Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración (Principios 28 a 30)

53. Los participantes realizaron un debate especialmente constructivo sobre el Principio Rector 28, relativo al regreso, el reasentamiento o la reintegración voluntarios y seguros, que son temas de la máxima importancia fundamental para las comunidades de desplazados del país. Los participantes, incluso los representantes del Gobierno, convinieron en que el proceso de regreso y reasentamiento no había tenido lugar satisfactoriamente hasta la fecha, y en que a veces había provocado nuevos desplazamientos.

54. El Seminario identificó cinco componentes fundamentales de un proceso satisfactorio de regreso, reasentamiento o reintegración, según lo establecido en el Principio Rector 28, a saber:

Condiciones favorables;

Medios suficientes;

Medidas de seguridad adecuadas;

Carácter voluntario del regreso, reasentamiento o reintegración; y

Participación de los desplazados.

55. Se señaló que las condiciones favorables de regreso sólo se conseguían reunir si se suprimían las causas fundamentales del desplazamiento y el Estado aplicaba plenamente las múltiples recomendaciones de la comunidad internacional relativas a la protección de los derechos humanos y la observancia del derecho humanitario en Colombia.

56. La seguridad personal se identificó como la principal inquietud de las personas desplazadas que regresaban y se reasentaban en zonas rurales. Los participantes destacaron la importancia de aumentar la presencia en estas zonas de las instituciones estatales tales como, por ejemplo, la oficina para los derechos humanos, de la Defensoría del Pueblo, la Dependencia del Ministerio de Gobierno encargada de los Derechos Humanos y las diferentes instituciones del poder judicial. También se sugirió que el Gobierno promoviera la concertación de acuerdos

humanitarios con los grupos armados para proteger a los desplazados que regresaran. Algunos participantes pidieron a la comunidad internacional que aumentara su presencia sobre el terreno para poder seguir de cerca la cuestión de la seguridad de las personas desplazadas que retornaban y se reasentaban.

57. Considerando que la mayoría de los desplazados colombianos eran indigentes o pobres, los participantes expresaron preocupación por la insuficiencia de los medios puestos a su disposición durante la fase crítica del regreso y reasentamiento, lo cual podría obstaculizar el logro de una solución duradera. Los portavoces de los desplazados internos y los participantes que trabajaban directamente con los grupos que regresaban dieron testimonios minuciosos de cómo las personas que retornaban solían hacer frente a una falta de infraestructura y de herramientas de trabajo, así como a un acceso limitado a alimentos, vivienda y atención médica en las zonas a que volvían o en las cuales se reasentaban. La falta de medios les obligaba a menudo a entablar prolongadas "negociaciones" con las autoridades locales y nacionales y, a veces, a abandonar nuevamente su tierra.

58. Se examinaron varios ejemplos de desplazados que regresaban que habían sido víctima de violaciones de sus derechos humanos, especialmente los trágicos acontecimientos ocurridos en el sur del departamento de Bolívar y en la municipalidad de Riosucio en Choco. En ambos casos fueron asesinados numerosos portavoces de los desplazados que regresaban y comunidades enteras fueron amenazadas, pese a las garantías de seguridad recibidas por escrito por el Gobierno. En vista de esta situación el Seminario instó a éste a aumentar al máximo las medidas de protección de los grupos de desplazados que regresaran.

59. Según lo establecido en el Principio Rector 28, el regreso y el reasentamiento deben ser voluntarios. La mayoría de los participantes señalaron que los desplazados colombianos no habían sido obligados directamente a regresar o a reasentarse. No obstante, se indicó que las presiones indirectas y una falta general de soluciones alternativas duraderas habían obligado a muchos de ellos a regresar a sus comunidades de origen. La insuficiencia o falta total de asistencia humanitaria los dejaba a menudo, según se informaba, sin otra opción que volver a zonas inseguras donde al menos podían conseguir vivienda y alimentos básicos. Algunos participantes también expresaron la preocupación de que las autoridades municipales, que ya actuaban con importantes limitaciones presupuestarias, desalentaran el reasentamiento de los desplazados en los centros municipales. Para promover su retorno las autoridades locales presuntamente daban garantías de seguridad demasiado optimistas, emitidas por los jefes del ejército locales.

60. El Seminario reconoció que la participación de los desplazados en las fases de diseño, ejecución y evaluación de los programas de regreso, reasentamiento y reintegración era indispensable para lograr una solución sostenible. Lamentablemente, la participación directa de las personas desplazadas no había sido una característica habitual de tales proyectos.

61. Se supone que los comités municipales para los desplazados internos (grupos de trabajo locales interinstitucionales creados por la Ley Nº 387) incluyen representantes de los desplazados. Sin embargo, los participantes en el Seminario informaron de que, por lo común, no se incluía a los desplazados en esos comités y que, cuando se los incluía, enfrentaban el problema de tener que dejar oír su voz en un entorno que les era muy poco familiar.

62. Los participantes dijeron que la intervención directa de los desplazados internos solía lograrse por intermedio de las organizaciones no gubernamentales. Empero, aun cuando fuera conveniente una mayor participación de los desplazados, se expresó la preocupación de que ello pudiese exponer a los dirigentes comunitarios, que ya corrían un riesgo, a mayores peligros.

63. La discriminación formal de las personas que regresan y se reasientan, contra la cual protege el Principio 29, no ocurre sistemáticamente, sino que adopta una forma más sutil. En un conflicto sumamente polarizado, los desplazados por una de las partes suelen ser estigmatizados como participantes activos en el conflicto, y se sospecha que favorecen al enemigo. Los conciudadanos , y a veces incluso las autoridades locales y regionales, suelen estigmatizarlos socialmente como un grupo problemático de personas en lugar de considerarlos como víctimas de violaciones de los derechos humanos. Por lo tanto, el Seminario destacó la necesidad de hacer una campaña nacional para que los ciudadanos comprendieran el problema del desplazamiento, así como la necesidad de tratar a los desplazados como personas que tienen derechos pero se ven privados de ellos, en vez de tratarlos como un problema social o de seguridad.

64. El Seminario reconoció las dificultades implícitas que comportaba la aplicación del párrafo 1 del Principio Rector 29, donde se establece el derecho de los desplazados a recuperar los bienes y posesiones que abandonaron. En primer lugar, la mayoría de los desplazados en Colombia no tienen ningún título de propiedad en relación con la tierra que dejaron atrás. En segundo lugar, los agentes que han provocado el desplazamiento, o sus partidarios, suelen destruir o tomar posesión de los bienes y pertenencias abandonadas. Además, los desplazados que participaban en el Seminario describieron el temor causado por los actos violentos que habían dado lugar al desplazamiento, temor que les impedía de hecho volver a sus hogares. Ante esta situación, el Seminario alentó al Gobierno de Colombia a elaborar y ejecutar programas encaminados a recuperar los bienes y posesiones de los desplazados, de conformidad con el Principio 29.

65. Cuando no sea posible recuperar los bienes y posesiones, las autoridades deberían facilitar una solución alternativa que previera una indemnización o justa reparación. En Colombia no se ha ofrecido indemnización a los desplazados internos. En lugar de ello se les ha aplicado la Ley de reforma agraria Nº 160, como a cualquier otro campesino que necesita tierra, haciéndoles pagar el 30% del costo total de la nueva parcela. Los participantes en el Seminario no consideraban que este sistema fuese razonable, ya que la mayoría de los desplazados habían perdido sus pertenencias y sus medios de subsistencia como consecuencia de violaciones de los derechos humanos o el derecho humanitario. También se expresó preocupación por el hecho de que los desplazados tuvieran que asumir una deuda de una magnitud tal que les impediría encontrar una solución duradera a su situación. Por lo tanto se sugirió que los desplazados quedaran eximidos del pago del 30% impuesto a los demás beneficiarios de la reforma agraria.

66. Por último, al examinar el Principio 30, el Seminario tomó nota con satisfacción de la buena voluntad del Gobierno para con las organizaciones humanitarias internacionales y de que se les hubiera facilitado libre acceso a los desplazados internos. Con todo, se expresó preocupación por el hecho de que, en los últimos tiempos, las partes armadas ilegales habían mostrado signos de un cambio en la actitud hacia esas organizaciones y su ayuda humanitaria a los desplazados. Hasta la fecha no se les había impedido el acceso, pero las acusaciones de imparcialidad y la actitud en general hostil hacia las organizaciones no gubernamentales

humanitarias, especialmente en la región de Uraba, podría hacer que, por razones de seguridad, éstas reconsideraran la ejecución de sus programas en determinadas zonas. Por lo tanto, el Seminario sugirió que las autoridades locales y nacionales tomaran urgentemente las medidas necesarias, inclusive campañas de información del público y declaraciones públicas, para apoyar y proteger las actividades humanitarias que las organizaciones no gubernamentales desarrollaban actualmente en Colombia.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES[7]

67. Teniendo presente que las graves, masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y las infracciones del derecho humanitario internacional son las principales causas directas de los desplazamientos forzados en Colombia, el Seminario instó al Gobierno a cumplir los Principios Rectores y llevar a efecto las recomendaciones internacionales formuladas para solucionar la situación, especialmente por las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

68. El Seminario expresó preocupación por el hecho de que los desplazamientos forzados se hubieran convertido en una estrategia militar empleada deliberadamente por las partes armadas para establecer control sobre áreas en litigo. En Colombia las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del derecho humanitario que provocaban los desplazamientos solían ser previsibles. Lamentablemente, los sistemas de "alerta temprana" no gubernamentales existentes no habían dado lugar a medidas preventivas oportunas de protección por parte de los poderes públicos. Por lo tanto, se necesitaba urgentemente un sistema de "alerta temprana - acción temprana" que sea objeto de seguimiento y vigilancia por el Estado.

69. A fin de dar cumplimiento al Principio 9, habría que fortalecer los derechos indígenas sobre la tierra, y examinar detenidamente los efectos de los grandes proyectos de desarrollo sobre las comunidades.

70. Además de las medidas directas de protección, el Gobierno debería iniciar una campaña de información pública para contrarrestar la estigmatización de los desplazados internos, que suelen ser considerados partes en el conflicto. Esa campaña debería estar dirigida a las fuerzas armadas, las autoridades locales y el público en general de Colombia.

71. Dada la intensificación del conflicto armado, los participantes reconocieron las dificultades con que se enfrentaban el Gobierno y las fuerzas armadas responsables de la seguridad pública. Sin embargo, al examinar la necesidad de proteger a los desplazados contra el regreso forzado a zonas peligrosas (Principio 15), los participantes en el Seminario expresaron profunda preocupación por la falta de protección, sobre todo en el caso de las personas que regresaban y eran atacadas por las partes armadas y obligadas a huir una segunda e incluso una tercera vez.

72. Al tiempo que señalaban que la magnitud de la crisis de los desplazados internos en Colombia había convertido a ésta en un problema abrumador para el Gobierno, los participantes nacionales e internacionales lamentaron profundamente la actual situación de la población de desplazados, que no tenía suficientes alimentos, alojamiento, ropa ni atención médica, y pidieron al Gobierno que acelerara la prestación de estos servicios básicos.

73. El Seminario señaló la importancia de que hubiera una mayor coordinación entre el Gobierno de Colombia, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales a fin de aumentar la protección de las personas desplazadas, indicando al mismo tiempo que la coordinación no disminuirá la responsabilidad del Estado en relación con los grupos de desplazados ni menoscabará la independencia de las organizaciones no gubernamentales.

74. El Seminario tomó nota con satisfacción de que en los cinco próximos años el Fondo Especial para la Paz destinaría unos 100 millones de dólares para la asistencia humanitaria a los desplazados, y que la red de solidaridad social, que se ocupaba actualmente de ayudar a los desplazados, contribuiría con fondos adicionales.

75. Con respecto a la cuestión del acceso de las organizaciones humanitarias a los desplazados internos, el Seminario pidió a todas las partes armadas que respetaran plenamente el carácter humanitario de la labor de las organizaciones nacionales e internacionales que daban asistencia y protección a los desplazados, y garantizaran el acceso seguro de ellas a la población necesitada.

76. Se alentó a las autoridades locales y nacionales a que tomaran urgentemente todas las medidas necesarias, inclusive campañas de información y declaraciones públicas, para apoyar las actividades humanitarias que realizaban actualmente en Colombia las organizaciones no gubernamentales.

77. Los participantes lamentaron que los procesos de regreso y reasentamiento no se hubieran llevado a cabo hasta la fecha con éxito, dando lugar incluso a veces a nuevos desplazamientos. El Seminario identificó los cinco elementos siguientes para que el regreso, el reasentamiento o la reintegración fueran satisfactorios: condiciones favorables; medios suficientes; medidas de seguridad adecuadas; carácter voluntario del regreso, el reasentamiento o la reintegración, y participación de los desplazados internos.

a) Los participantes destacaron la importancia de una mayor presencia en las zonas a las que regresaran o en las que se reasentaran los desplazados, a fin de proteger su seguridad personal;

b) El Seminario alentó al Gobierno de Colombia a diseñar y ejecutar programas destinados a recuperar los bienes y posesiones de los desplazados, de conformidad con lo establecido en el Principio 29.

78. En la Declaración Final del Seminario se reiteró la importancia de aplicar los Principios Rectores a la situación de los desplazados en Colombia, así como a las políticas y la legislación pertinentes del país. Considerando la grave falta de protección y de atención a que hacían frente los desplazados en Colombia, el Seminario llegó a la conclusión de que la adopción de medidas por el Gobierno para impedir los desplazamientos y atender a las personas ya desplazadas sería prueba de la asunción de un "verdadero compromiso político para resolver el problema".

Notas

[1] Los Principios Rectores figuran en el documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2.

[2] El GAD es una coalición de 13 organizaciones no gubernamentales colombianas en la esfera de los derechos humanos que trabajan con las poblaciones de desplazados.

[3] Presidencia de la República, "Segundo informe de la gestión estatal en atención integral a población desplazada por la violencia", presentado al Congreso Nacional de conformidad con la Ley Nº 387, de 16 de marzo de 1999.

[4] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).

[5] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la oficina en Colombia a la Comisión de Derechos Humanos en su período de sesiones de 1999 (E/CN.4/1999/8), párr. 150.

[6] Párrafo 1 del Principio Rector 27.

[7] En estas conclusiones y recomendaciones se resumen los puntos más importantes del informe Memorias en español, y se indican las principales preocupaciones expresadas en los debates.