

Distr.GENERAL E/CN.4/1995/50/Add.1 3 de octubre de 1994 ESPAÑOL Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

51º período de sesiones

Tema 11 d) del programa provisional

ULTERIOR PROMOCION Y FOMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS  
LIBERTADES FUNDAMENTALES, CON INCLUSION DE LA CUESTION DEL PROGRAMA Y  
LOS METODOS DE TRABAJO DE LA COMISION  
DERECHOS HUMANOS, EXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS

Los desplazados internos

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en  
cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos

Adición

Estudio de casos de desplazamiento: Colombia\*/

INDICE

	<u>Párrafos</u>
INTRODUCCION	1 - 9
I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA CRISIS	10 - 32
A. Manifestación del fenómeno	10 - 16
B. El contexto histórico y socioeconómico	17 - 32
II. LA MISION Y SUS CONCLUSIONES	33 - 107
A. Regiones visitadas	33 - 35
B. La violencia como causa principal de desplazamiento	36 - 51
C. Modalidades y consecuencias del desplazamiento	52 - 60
D. Los derechos humanos y las cuestiones humanitarias	61 - 73
E. Medidas adoptadas por el Gobierno	74 - 92
F. El papel del sector no gubernamental	93 - 100
G. El papel de la comunidad internacional	101 - 107
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	108 - 135
A. Definición de "desplazadas internas"	108 - 110
B. Protección y asistencia	111 - 121

C. Las causas del desplazamiento	122 - 127
D. La participación de la comunidad internacional	128 - 135
<u>Anexos</u>	
I. Declaración final	48
II. Zonas de expulsión y recepción	50
III. Mapa de Colombia	51

## INTRODUCCION

1. Por invitación del Gobierno de Colombia, formulada en carta de fecha 7 de febrero de 1994, el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos visitó el país del 10 al 18 de junio de 1994. En el presente informe se describen el programa de actividades, las conclusiones de la misión y el diálogo entablado por el Representante con el Gobierno y otros interesados en el país sobre la crisis del desplazamiento interno, no sólo en Colombia, sino también como fenómeno mundial.

2. El Representante desea expresar su reconocimiento por la cooperación y la asistencia recibidas del Gobierno de Colombia, en particular del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Consejería Presidencial para los derechos humanos, que coordinaron la visita.

3. El enfoque adoptado por el Representante en el estudio del caso relativo a Colombia ilustra la orientación metodológica general seguida en el desempeño de su mandato. Como explicó en sus diversos informes a la Comisión (véase E/CN.4/1994/44 y Add.1), ese mandato se basa en el reconocimiento de que los desplazados internos quedan comprendidos en el ámbito de la jurisdicción interna y, por consiguiente, de la soberanía nacional de los países de que se trata. También está basado en la proposición fundamental de que la soberanía nacional entraña ciertas responsabilidades respecto de los ciudadanos y que, en circunstancias normales, los gobiernos asumen realmente esas responsabilidades. Sin embargo, la crisis inherente a los desplazamientos internos crea problemas especiales y puede impedir a los gobiernos suministrar a sus ciudadanos protección y asistencia adecuadas. Es de esperar que los gobiernos que se encuentran en esas circunstancias alienten la cooperación internacional o al menos acojan complacidos la que se les ofrezca como complemento de sus propios esfuerzos.

4. Sobre la base de los conceptos de respeto de la soberanía y reconocimiento de las responsabilidades inherentes a ella, el Representante del Secretario General se propone cumplir su mandato con un espíritu de cooperación con los gobiernos, tratando de comprender los problemas del desplazamiento interno, los obstáculos que impiden

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

proporcionar protección y asistencia adecuadas y lo que deberían hacer tanto el país interesado como la comunidad internacional para poner remedio a la situación. Cuando los gobiernos no quieren o no pueden proporcionar protección y asistencia a las masas expuestas al sufrimiento y no muestran receptividad a la asistencia internacional, es de esperar que la comunidad internacional adopte medidas positivas para llenar el vacío moral que deja la incapacidad de los gobiernos de cumplir las responsabilidades inherentes a la soberanía.

5. El Representante del Secretario General asigna asimismo gran importancia a la vinculación de las cuestiones humanitarias y de derechos humanos que se plantean en estos casos con la exigencia de paz, como el medio más eficaz de eliminar las causas subyacentes del desplazamiento. Sin un arreglo o solución pacíficos de esos conflictos, no podrá haber ninguna respuesta eficaz y duradera a los problemas del desplazamiento interno. Aunque la solución a los conflictos no queda comprendida en su mandato, el Representante del Secretario General considera que le incumbe un papel catalítico como portador de este mensaje a las principales partes en los conflictos internos y a la comunidad internacional.

6. El mandato del Representante del Secretario General sería superfluo si consistiera en visitar los países con agudos problemas de desplazamiento y encontrar que no existen motivos significativos de preocupación. Evidentemente, lo que da a su mandato el carácter de imperativo humanitario y de derechos humanos es la existencia de graves problemas que requieren remedios no sólo urgentes sino duraderos, la cooperación de los gobiernos para estudiar y hacer frente a esos problemas y la respuesta positiva de la comunidad internacional. De ello se trató, en esencia, en la visita sobre el terreno del Representante del Secretario General a Colombia.

7. El Representante fue recibido por los Ministros de Gobierno, de Defensa y de Agricultura, el Viceministro de Relaciones Exteriores y el Consejero Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. También se reunió con funcionarios superiores del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, así como con delegados de la Procuraduría para los Derechos Humanos y la Agricultura y del Defensor del Pueblo. El Representante se reunió con delegados de organismos especializados intergubernamentales y con el personal de organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales, así como con representantes de la Conferencia Episcopal y miembros de la comunidad académica. También tuvo la ocasión de mantener entrevistas con numerosas personas desplazadas y testigos, tanto en Bogotá como durante sus visitas sobre el terreno. Como en visitas similares realizadas anteriormente a otros países, procuró, en el escaso tiempo de que disponía, escuchar una variedad de opiniones sobre la compleja situación del

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

desplazamiento en Colombia por parte de los diferentes segmentos sociales, políticos, jurídicos, religiosos e intelectuales de la sociedad colombiana. Además, algunos representantes del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE) y de otras organizaciones no gubernamentales pudieron informarle acerca de los acontecimientos en Centroamérica y en otros países de la región, respectivamente. Por otra parte, debido en parte al poco tiempo de que disponía así como a las fechas de la misión (que coincidió con un período de elecciones presidenciales y de otra índole), el Representante no pudo reunirse con más altas autoridades del Gobierno, en especial de las fuerzas armadas y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y con representantes del sector económico y de otros intereses en el país, como lo habría deseado.

8. Al programarse la misión en una época en que se preveía un cambio de gobierno, se estimó que los problemas estructurales del país eran tales que seguirían produciendo desplazamientos en un futuro previsible, independientemente de cualesquiera cambios de gobierno. También se pensó que los funcionarios con quienes se entrevistaría actualmente el Representante estarían bastante familiarizados con los problemas del desplazamiento y podrían compartir con él su experiencia y su conocimiento de la situación. La otra opción, de realizar la misión uno o dos años más tarde, cuando las nuevas autoridades hubieran alcanzado un nivel suficiente de experiencia, fue estimada menos deseable tanto por el Representante como por el Gobierno. Desde el punto de vista del Representante, le habría privado de la valiosa experiencia que ofrecía la situación en Colombia para su estudio sobre el desplazamiento interno, en tanto que el Gobierno de Colombia, como se le manifestó al Representante, no habría podido aprovechar de los conocimientos especializados de éste en momentos en que una de las más importantes prioridades nacionales era definir exactamente el problema a fin de poder abordarlo. Habida cuenta de este interés mutuo en la misión del Representante en el momento actual, el Representante espera que su informe sirva de estímulo al nuevo Gobierno, aun cuando no refleje plenamente sus opiniones específicas.

9. En el presente informe se han tenido en cuenta en la medida de lo posible las diversas medidas adoptadas hasta ahora por el Gobierno de Colombia en la esfera de los derechos humanos, tal como han sido presentadas a los diversos mecanismos de las Naciones Unidas y otros mecanismos intergubernamentales y documentadas en sus informes. También se han tenido en cuenta, entre otras cosas, las recomendaciones pertinentes al problema del desplazamiento interno formuladas por dos anteriores misiones de investigación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, enviadas al país en 1988 y 1989, y de una misión de las Naciones Unidas para la evaluación de la Consejería Presidencial para los derechos humanos realizada en 1992, y la medida en que se han aplicado esas

## E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994

recomendaciones. Habiendo el Gobierno facilitado al Representante la versión preliminar del informe de una misión realizada por un órgano independiente especializado en el desplazamiento interno, a saber, la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas (CPDIA), en que se sugieren las medidas que podría adoptar el Gobierno en relación con el desplazamiento en el país a fines de 1993, también se han tenido en cuenta sus recomendaciones / Los informes mencionados en este párrafo son los siguientes: Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas, Informe Final, Misión in situ de Asistencia Técnica sobre Desplazamiento Interno en Colombia (borrador, noviembre de 1993) [denominado en adelante informe CPDIA]; informe del Comité de Derechos Humanos (A/47/40) (9 de octubre de 1992); actas resumidas de las sesiones 944 y 945 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/SR.944 y 945); observaciones hechas por la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Aplicación del Convenio N° 107 de la OIT por Colombia, transmitidas al Secretario General Adjunto de Derechos Humanos mediante carta de fecha 22 de diciembre de 1992; informe de la visita realizada a Colombia por dos miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (E/CN.4/1989/18/Add.1) (6 de febrero de 1989); informe sobre la visita a Colombia realizada por el Relator Especial sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias (E/CN.4/1990/22/Add.1) (24 de enero de 1990); informe de la misión de evaluación del proyecto de apoyo a la Consejería Presidencial para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de Colombia (E/CN.4/1993/61/Add.3) (6 de septiembre de 1993), sistema de las Naciones Unidas, Coordinador Residente en Colombia, los derechos humanos y la superación de la violencia en Colombia (julio de 1993), informe sobre la misión de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas (noviembre de 1993)/.

### I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA CRISIS

#### A. Manifestación del fenómeno

10. El Gobierno de Colombia no posee estadística alguna sobre el número de desplazados internos, aunque algunos funcionarios públicos, en sus conversaciones con el Representante, hicieron hincapié en que el problema era muy grave. Las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales estiman que el número de personas internamente desplazadas asciende por lo menos a 300.000 / Véase, por ejemplo, U.S. Committee for Refugees, *Feeding the Tiger: Colombia's Internally Displaced People* (1993), pág. 1 [denominado en adelante el informe USCR]; (Consejo Internacional de Entidades Benéficas), *Mission to Colombia* (1991), pág. 10/.

11. Durante la visita del Representante se plantearon muchas dudas respecto de la

exactitud de estas cifras. Por ejemplo, en uno de los documentos preparados para la visita del Representante por el "personero" (defensor del pueblo) de una localidad conocida como importante zona de acogida para desplazados, se dice que no hay registros de personas desplazadas en instituciones como el hospital, la alcaldía o el Instituto de Bienestar Social. Asimismo, una organización internacional expresó su sorpresa ante el hecho de que acudieran a ella en busca de asistencia tan pocas personas desplazadas, pese a las elevadas cifras que se citaban. Sin embargo, otras manifestaron que en su opinión las cifras no representaban más que la punta del iceberg. Se señaló reiteradamente que el problema no era en modo alguno nuevo; que el fenómeno del desplazamiento se ha venido produciendo durante los últimos 40 años.

12. Cuatro razones explican la confusión. La primera tiene que ver con la definición de la expresión "personas internamente desplazadas" en Colombia. En una carta dirigida al Representante, el Gobierno define como desplazada a cualquier persona que se haya visto obligada a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su persona o su libertad corren riesgo o están amenazadas por la existencia de cualesquiera de las situaciones siguientes: conflicto armado interno, disturbios y tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, desastres naturales o causados por el hombre u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores capaces de alterar drásticamente el orden público / Carta de 16 de noviembre de 1994./. La CPDIA define como desplazado interno a "toda persona que se haya visto obligada a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual, debido a que su vida, su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones siguientes causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben drásticamente el orden público / Definición revisada, aprobada durante la reunión técnica de la CPDIA el 15 de abril de 1993./". La Conferencia Episcopal hace suya esta definición en el estudio que está realizando actualmente del problema. Las observaciones en los tres párrafos siguientes se refieren a situaciones que corresponden más a la segunda que a la primera, y más amplia definición, puesto que las conversaciones con el Gobierno se centraron principalmente en la segunda.

13. La segunda razón tiene que ver con la fenomenología del desplazamiento en el país: las personas internamente desplazadas rara vez huyen en números realmente grandes, como en otros países; por lo general se desplazan en grupos pequeños de algunas familias o individuos. Las zonas de expulsión son numerosas y están distribuidas por todo el país

(véase el mapa en el anexo II). En cada zona las causas y los tipos de desplazamiento varían significativamente, por lo que las descripciones genéricas del fenómeno resultan problemáticas. Los desplazados por lo general se trasladan a zonas rurales vecinas y de allí a centros urbanos, o directamente a los centros urbanos, con frecuencia para reunirse con parientes o amigos procedentes de la misma zona. Se mezclan con la población local, generalmente del estrato más pobre de la sociedad, que incluye a otros emigrantes y desplazados.

14. La tercera razón tiene que ver con la actitud de los propios desplazados en su desplazamiento. Se informó reiteradamente al Representante durante su visita que en Colombia la gente huye en absoluto silencio, deseando en la mayoría de los casos que no se les identifique como a personas desplazadas, y por esta razón evitan todo contacto con las autoridades y aun con las organizaciones de asistencia.

15. La cuarta razón es que hasta ahora no parece que haya habido ningún intento metodológicamente aceptable para calcular el número de los desplazados internos / Informe de la CPDIA, pág. 5./. Es posible que esto cambie ahora con el estudio que viene realizando la Conferencia Episcopal a nivel parroquial en casi todo el país con miras a determinar más exactamente el número de los desplazados. En el párrafo 94 infra se describe con más detalle el proyecto.

16. Cuando el Representante se preguntó por qué, si la crisis era tan antigua, recién en ese momento se agudizaba la preocupación, se le dijo que recién entonces se estaban manifestando las dimensiones humanitarias del problema: al adquirir la violencia más carácter criminal y menos carácter político, se pensaba que había una mayor voluntad política coincidente tanto en el Gobierno como en los sectores no gubernamentales para hacer frente al problema. Varias organizaciones no gubernamentales habían adoptado la posición de que el desplazamiento era un hecho objetivo, cuya existencia significaba que debía asistirse a las víctimas, independientemente de la causa de su desplazamiento.

## B. El contexto histórico y socioeconómico

17. Es imposible entender el problema del desplazamiento interno en Colombia sin un análisis del contexto histórico, socioeconómico y político en que ocurre. En los párrafos siguientes se hace un breve análisis. Debe subrayarse ante todo que la situación en Colombia es tan compleja y susceptible de tantas interpretaciones diferentes que un análisis exhaustivo es por definición ilusorio. Las causas del desplazamiento son muchas y difieren de una región a otra, aunque pueden discernirse algunos parámetros comunes. Por ejemplo, no se discute que la violencia es la causa más profunda del desplazamiento / Se ha escrito

muchísimo sobre el tema de la violencia en Colombia./.

## 1. Antecedentes históricos

18. Como se señaló con frecuencia al Representante durante su misión, Colombia es un país de contradicciones. Las elecciones de los últimos cuatro decenios han coincidido siempre con disturbios políticos y violencia. Parece que esto se debe a una combinación de los factores siguientes: las enormes desigualdades en la distribución de las tierras y de la riqueza, la falta de autoridad estatal en partes enteras del país y la inaccesibilidad del poder y del Estado para ciertos sectores de la sociedad.

19. Además, Colombia, país muy rico y extenso, siempre ha experimentado elevados niveles de migración y desplazamiento internos. A principios de siglo la mayoría de los colombianos vivían en los Andes, aparte de algunos empresarios ricos que fundaron empresas lucrativas en valles más bajos (por ejemplo, en el departamento de Meta). Los agricultores de las serranías se sumaron pronto al auge. Sin embargo, pocos tenían títulos de propiedad reconocidos, y eran fácilmente expulsados por los grandes terratenientes. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el 3% de la población monopolizaba más de la mitad de las tierras cultivables de Colombia. Esto dio lugar a un prolongado período llamado "La Violencia", que vino a ser una guerra civil "no declarada" entre los partidos Liberal y Conservador, principales partidos políticos del país, tras el asesinato de un dirigente político popular, Jorge Eliecer Gaitán, en 1948. Dos millones de campesinos huyeron a las ciudades y perdieron sus tierras o se asentaron en otras zonas / Véase Alejandro Valencia Villa, *Desplazamiento Interno en Colombia* (mayo de 1993), en que se cita a Paul Oquist, *Violencia, Conflicto y Política en Colombia* (1978), pág. 324./ "Magdalena Medio" y Meta fueron dos de las zonas donde hubo más colonización impulsada por la guerra.

20. "La violencia" tocó a su fin en 1958 cuando ambos partidos crearon el Frente Nacional y lograron un acuerdo político, por el que se comprometieron a alternar en el poder cada cuatro años para participar en pie de igualdad en la dirección del Estado. Con todo, la violencia no terminó y las fuerzas armadas no monopolizaron el poder. Aunque la mayoría de los militantes liberales se desmovilizaron, algunos no lo hicieron. Estos constituyeron el núcleo de los movimientos de guerrilla que surgieron en Colombia, como en el resto de la América Latina, durante el decenio de 1960. Indudablemente, la exclusión del sistema político de sectores de la sociedad no representados por los partidos Liberal y Conservador contribuyó al crecimiento de estos movimientos insurgentes. Con cierta frecuencia la respuesta del Gobierno a la inestabilidad social y a la insurgencia ha sido la de recurrir a la legislación del estado de sitio, cediendo periódicamente grandes partes del país a los militares.

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

21. En el decenio de 1970 siguió creciendo la insurgencia, mientras que el Estado adoptaba medidas cada vez más represivas para combatirlas. El país ha estado sometido al estado de sitio prácticamente desde que terminó "la violencia". Los gobiernos sucesivos han asignado a las fuerzas armadas un papel más importante no sólo en la lucha antisubversiva sino también en el mantenimiento del orden público en general. Un ejemplo ha sido la pérdida de autonomía de la policía, que se puso bajo la dependencia del Ministro de Defensa, hasta hace poco un general superior del ejército. La confrontación entre las fuerzas armadas y los movimientos guerrilleros ha sido una fuente importante de violencia, no sólo por las víctimas directas de estos encuentros armados, sino también por los civiles que han resultado muertos como consecuencia de esta confrontación, pese a no pertenecer a uno u otro bando. Los grupos de guerrilleros siguen controlando algunas partes del país, incluidas la administración y la economía locales.

22. Al mismo tiempo, otro actor hizo su aparición. En las zonas de actividad guerrillera y de escasa presencia del Estado, comenzaron a formarse grupos de autodefensa, algunas veces con el apoyo de traficantes de drogas o con el aliento de las fuerzas del orden público. Algunos de estos grupos se transformaron más tarde en ejércitos privados de civiles; otros constituyen verdaderas organizaciones politicomilitares de carácter ofensivo, conocidas como "paramilitares". Algunas empresas financieras locales e internacionales dedicadas a la minería, la ganadería y la agricultura en gran escala también han contribuido a los conflictos sociales y a la violencia, contratando con frecuencia a estos grupos o creándolos, a fin de proteger sus intereses. Así sucedió en el "Magdalena Medio", donde los rancheros han expulsado a los campesinos que no tenían títulos de propiedad reconocidos sobre sus tierras. Con frecuencia el representante ha escuchado durante su misión que las zonas más productivas y ricas en recursos naturales (como El Carmen y Chucurí, "Urabá" y Chocó) son a menudo las zonas donde la violencia alcanza sus niveles más altos, por darse allí, según se dice, procesos de contrarreforma agraria.

23. En el decenio de 1980 surgieron los cárteles de la cocaína. El cultivo de la coca, ideal para campesinos que se esfuerzan por sobrevivir, y en especial el comercio de la coca procedente de Bolivia y el Perú, dio lugar a que los jefes de los cárteles empezaran a comprar tierras, entre otras cosas, para el blanqueo del dinero, en especial en zonas donde, a causa de la actividad de las guerrillas, la tierra era barata. Para proteger sus tierras y el comercio, comenzaron a organizar o adquirir ejércitos privados; en otras zonas comenzaron a pagar a las guerrillas para que los protegieran.

24. Durante la presidencia de Belisario Betancur (1982 a 1986) se llegó a un alto el fuego con algunas de las principales guerrillas / Principalmente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (o FARC) que posteriormente reincidieron en la acción

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

armada./. Los antiguos guerrilleros formaron un partido político, la Unión Patriótica (UP), importante medida para su participación en el proceso político principal. Sin embargo, en 1985 el alto el fuego terminó bruscamente como consecuencia de actos extremistas perpetrados por ambas partes del espectro político, ilustrados por los acontecimientos del Palacio de Justicia de Bogotá, en que murieron 12 de los 25 jueces de la Corte Suprema y unas 100 personas más.

25. Algunos meses antes del incidente arriba mencionado, surgió al parecer otra forma de violencia, conocida comúnmente como la "guerra sucia". Se trata del exterminio selectivo de militantes políticos de izquierda, como los miembros de la UP, sindicalistas, miembros de organizaciones populares y de derechos humanos, maestros, etc. Según un considerable número de denuncias y testimonios, la "guerra sucia" aún no ha amainado.

26. El Presidente Virgilio Barco (1986 a 1989) inició nuevas negociaciones de paz, que fracasaron; poco después el Gobierno creó una dependencia del ejército especializada en la lucha antiguerrilla, con el nombre de Brigadas Móviles, constituidas por soldados profesionales.

27. En 1991 fue convocada la Asamblea Nacional, después de una tregua con algunos de los grupos guerrilleros, para aprobar una nueva Constitución / Entre estos grupos estaban el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Indigenista Quintín Lamé y una parte del Ejército Popular de Liberación (EPL)./. En la Constitución se contemplaban muchas nuevas medidas relativas a la protección de los derechos humanos, algunas de las cuales se analizan infra en el capítulo II.D. Sin embargo, en 1992 las conversaciones de paz fracasaron por la presión de los extremistas de ambos extremos del espectro político. Se han seguido declarando estados de emergencia pese a las desmovilizaciones ocurridas en 1991 y a la adopción de requisitos constitucionales más rigurosos para la invocación de la legislación del estado de sitio. El optimismo por el futuro del país, que alcanzó niveles altos tras la aprobación de la nueva Constitución, ha decaído considerablemente desde entonces, en tanto que la ajustadísima mayoría de que goza el nuevo Gobierno actual desde agosto de 1994 deja poca cabida a la aprobación de medidas para hacer frente efectivamente a problemas tan profundos como la violencia y la pobreza. Ultimamente ha habido muy pocas iniciativas de paz y, como lo ha señalado un funcionario del Gobierno, la reacción militar ha sido la causa de graves desplazamientos. Con todo, una gran parte del Gobierno querría ver la desmovilización de las guerrillas antes de que el Gobierno acuda a la mesa de negociaciones. Muchos expresaron la esperanza de que el nuevo Gobierno reanudaría las iniciativas de paz.

28. El Representante se mostró sorprendido de que sólo el 32% del electorado hubiese

participado en las últimas elecciones de junio de 1994. Se le explicó que no parecía existir una verdadera motivación para preferir un partido u otro. Con cierta frecuencia, según parece, la izquierda no ha podido presentar una opción real. Esto es lamentable, en especial habida cuenta de las aseveraciones de que siguen disminuyendo las posibilidades de una acción social legítima.

## 2. Tierra, economía y bienestar social

29. Colombia es el único país de América Latina que ha tenido un crecimiento económico continuo durante todo el decenio de 1980. En el índice de desarrollo humano del PNUD ocupa el puesto 61 de 173 países, con un PNB por habitante de 1.260 dólares de los EE.UU. y elevadísimos índices de alfabetización / Informe sobre Desarrollo Humano, 1993./. Por otra parte, mientras que en 1965, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Informe sobre Desarrollo Humano, 1993) el 45% de la población del país se dedicaba a la agricultura, en 1989-1991 la cifra fue mucho menor. Durante el decenio de 1980 el 34% de la población urbana vivía en condiciones de miseria.

30. La cuestión de la distribución de la tierra es el quid del problema de los conflictos sociales en Colombia. Según un informe, el 3% de los terratenientes poseen más del 70% de las tierras agrícolas del país / Asociación SETA, Colombia: Misión de Identificación de Derechos Humanos en Colombia, Informe de Misión, pág. 7./. Sin embargo, en los últimos 35 años ha disminuido un tanto el número de latifundios / Véase el informe de la CPDIA, páginas 14 y 15./. Como ha dicho un funcionario del Gobierno, nunca ha sido posible una acción efectiva por parte del Estado en esta esfera; por ejemplo, la primera reforma agraria del decenio de 1930 se limitó a definir los títulos de propiedad de las haciendas cafetaleras al sur de Bogotá. Otra, en el decenio de 1960, fue suspendida en 1971 debido a la oposición de los terratenientes. Una tercera, en el decenio de 1980, atribuible a la desmovilización de las guerrillas, también fue parcial. Otro comentarista sugirió que, puesto que una reforma agraria entrañaba una modificación de los títulos de propiedad y de política, los gobiernos nunca la habían tomado en serio / Véase Rueschmeyer y otros, *Capitalist Development and Democracy* (1992). Mediante estudios históricos y económicos comparados de los países de Sudamérica, los autores concluyen que en los países de economía agrícola de gran densidad de mano de obra donde no se ha producido una reforma agraria a fondo, los grandes terratenientes seguían siendo poderosos elementos económicos y políticos, y obstruían el proceso hacia la plena democratización./. Así pues, nunca se han evitado las invasiones y los conflictos vinculados con ellas, puesto que los campesinos han tenido que recurrir a la ocupación y, como en el caso de Meta, han sido expulsados posteriormente por terratenientes más pudientes. Un funcionario del Gobierno describió este proceso como una "colonización" y lo tildó de absurdo, señalando que en las zonas donde ha habido una

distribución de las tierras los asentamientos tendían a ser más pacíficos. La colonización también afecta al medio ambiente, por cuanto suele entrañar el desbroce de la selva para crear campos o pastizales.

31. La migración de la mano de obra y la colonización han sido prácticas tradicionales en Colombia. Como han señalado algunos funcionarios públicos, los campesinos sin tierras y pobres, incapaces de competir con los grandes capitales, emigran a las ciudades donde se les suman otras personas desplazadas por la violencia. Con frecuencia varias causas contribuyen a las migraciones. Es prácticamente imposible, y tal vez inconveniente, distinguir entre las distintas categorías.

32. Por último, conviene notar que la topografía de Colombia es tal que muchos pueblos se levantan en zonas geográficas vulnerables, expuestas a inundaciones, maremotos, terremotos, etc. No es, pues, raro que los tugurios construidos sin ningún plan ni infraestructura sean los más vulnerables. Como sucede en otros países, los más afectados son los más pobres.

## II. LA MISION Y SUS CONCLUSIONES

### A. Regiones visitadas

33. El representante visitó zonas donde viven los internamente desplazados, en su mayoría barriadas pobres, situadas cerca de los centros urbanos. En concreto, visitó un albergue para personas desplazadas, llamado el Albergue Campesino, en el departamento de Santander, la ciudad de Barrancabermeja en el mismo departamento, Murindó en el departamento de Antioquia, la ciudad de Medellín, también en el departamento de Antioquia, y Ciudad Bolívar en las afueras de Bogotá, la capital. Durante estas visitas fue recibido por autoridades públicas y militares, incluido el gobernador de Antioquia, los alcaldes de Medellín, Barrancabermeja y Ciudad Bolívar y el comandante del batallón de Barrancabermeja, representantes locales de organizaciones no gubernamentales y personas desplazadas.

34. Durante su permanencia en Bogotá el Representante participó como observador en un seminario-taller sobre "Políticas integrales sobre el desplazamiento interno en Colombia", el primero organizado conjuntamente por el Gobierno y organizaciones no gubernamentales de todo el país. Gracias a ello tuvo la oportunidad única de reunirse con representantes de organizaciones no gubernamentales y con autoridades de casi todas las regiones de Colombia afectadas por el desplazamiento interno. De haber dispuesto de más tiempo, también le habría gustado visitar otras zonas del país donde el desplazamiento es un

problema grave.

35. Es especialmente difícil intentar formarse una imagen global de todos los actores que contribuyen a la espiral de violencia en Colombia: toda generalización sobre quienes desempeñan un papel pasa por alto variaciones significativas dentro de cada categoría e importantes diferencias regionales. Se olvida también que las alianzas entre los diversos actores varían constantemente. Con todo, será imposible hacer frente al problema del desplazamiento mientras no se tengan en cuenta todos estos actores y no se consideren debidamente sus intereses.

#### B. La violencia como causa principal de desplazamiento

36. Los grupos guerrilleros se orientaron inicialmente a luchas agrarias. Algunos conservaron sus armas después de la creación del Frente Nacional. Se multiplicaron y fortalecieron su presencia en muchas zonas del país en los decenios de 1960 y 1970 (como, por ejemplo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, o FARC, constituidas inicialmente por campesinos que reclamaban tierras; el Ejército Popular de Liberación o EPL; el Ejército de Liberación Nacional o ELN; el M-19, creado a raíz de denuncias de fraude en las elecciones presidenciales de 1970; el Movimiento Indigenista Armado Quintín Lame; el Comando Ricardo Franco, etc.), granjeándose el apoyo de los campesinos empobrecidos de las zonas rurales. Por esta razón histórica en la mayoría de los casos el campesinado ha constituido la base social de la insurgencia. Se estima que actualmente hay unos 14.000 hombres en los grupos más grandes. En el decenio de 1980 recibían armas de las guerrillas centroamericanas; actualmente las compran, presuntamente en el país, a agentes militares nacionales. También se mencionó el caso de un grupo guerrillero que pudo infiltrarse en altos niveles de las fuerzas armadas.

37. A medida que los insurgentes, antiguos guerrilleros liberales, se transformaban en guerrilleros comunistas, y por ende en el nuevo enemigo, los campesinos y los políticos vinculados con ellos también eran considerados como enemigos. Por ejemplo, el Representante ha sabido que los antiguos miembros de las FARC que más tarde formaron la UP no eran, en opinión de algunos, realmente distintos de las FARC y, por lo tanto, se les buscaba para eliminarlos. Al adoptar las guerrillas el lenguaje y la ideología del movimiento campesino y al infiltrarse más tarde en las organizaciones populares y en los sindicatos, dieron un argumento fácil a la derecha radical para tachar de "subversiva" a toda persona vinculada con esas organizaciones. También vinieron a justificar a quienes sostenían que las guerrillas habían sido creadas en realidad por los comunistas, que obligaban a los indígenas y a otros campesinos a tomar las armas y que de esta manera paralizaban la producción en ciertas zonas y contribuían a la pobreza y a los enormes problemas sociales vinculados con

ella.

38. En términos generales, el movimiento guerrillero en conjunto parece estar dividido y por el momento carece básicamente de un proyecto político significativo. Se señaló al Representante en muchas ocasiones que si bien en un momento el movimiento representaba reivindicaciones políticas e ideológicas válidas, actualmente parece adolecer de problemas que lo debilitan y de falta de control interno, como lo demuestran las denuncias cada vez mayores de violaciones de los derechos humanos, reclutamiento forzado etc. Muchos consideraban que en algunas zonas sometidas al control de las guerrillas, la relación con los campesinos era tensa. Esta situación sustenta la opinión de algunos de los que hablaron con el Representante, dentro y fuera del Gobierno y del ejército, que describieron a los guerrilleros como delincuentes profesionales, para quienes la guerra era un negocio lucrativo por su estrecha cooperación con los narcotraficantes y por sus demás actividades criminales como el secuestro y la extorsión, razón por la cual se negaban a abandonar su estilo de vida.

39. Algunos señalaron que no debía subestimarse la alianza tradicional entre los campesinos y las guerrillas y que algunos grupos sí tenían una estructura jerárquica fuerte, contando con la solidaridad de los campesinos y luchando por una mejor distribución de los ingresos. Sin embargo, otros señalaron que existía un sentimiento generalizado de indiferencia e intolerancia cada vez mayores incluso entre los campesinos, que deseaban ver el fin de un conflicto que tenía ya 40 años de antigüedad, convencidos ya de que las guerrillas no ofrecían ninguna solución. Por otra parte, se hace notar que no se han cumplido plenamente las políticas de reintegración de las guerrillas desmovilizadas, quedando pendiente un grave problema económico y social. Debe observarse que, si bien en los centros urbanos no se perciben señales del conflicto que existe en las zonas rurales, en éstas ha representado un modo de vida durante los últimos 40 años.

40. No hay que olvidar que los conflictos sociales en el país han dado origen con el tiempo a movimientos sociales y políticos legítimos interesados en participar en el desarrollo social, muchos de los cuales, según parece, han sido manipulados por la insurgencia, que ha tratado de asumir su mando. Por esta razón se considera con frecuencia que sirven para encubrir a la guerrilla y otras actividades "subversivas". Por muy frágiles y divididas que estén, estas organizaciones sociales son prueba de un notable valor en medio de circunstancias adversas.

41. Como se ha dicho, la riqueza y las tierras en Colombia están concentradas en manos de un porcentaje muy pequeño de la población (principalmente agroindustrias y empresas dedicadas a la explotación de minas y otros recursos nacionales), cuyos intereses han sido

protegidos en mayor o menor grado por los sucesivos gobiernos. Hay considerable optimismo respecto del crecimiento económico del país, y de su apertura a la economía internacional; sin embargo, como ha dicho un funcionario del Gobierno, como estos procesos se ven amenazados por la permanente inestabilidad creada por la violencia, en especial la provocada por las guerrillas y el narcotráfico, hay presión sobre el Gobierno para que resuelva estos problemas decisivamente. Desde el punto de vista de los que han resultado perjudicados por las actividades guerrilleras, es incomprensible que se concedan nuevas garantías y beneficios en virtud de proyectos de desmovilización y reintegración a quienes destruyen la economía.

42. La existencia y la actuación de grupos paramilitares es tal vez el tema de debate más candente en el país. Algunas organizaciones no gubernamentales y víctimas de violaciones de los derechos humanos, así como muchos funcionarios, dijeron al Representante que estos grupos son la fuente principal de violencia y del consiguiente desplazamiento, y que en muchos casos gozan cuando menos del apoyo tácito del Gobierno, mientras que en muchas zonas son financiados y usados por los narcotraficantes, los rancheros y los agricultores dedicados al cultivo de la coca / Muchas otras fuentes también reconocen en general este hecho. Véase, por ejemplo: Amnistía Internacional, Colombia: Political Violence: Myth and Reality (1994), informes por países sobre la práctica de los derechos humanos para 1993, informe correspondiente a Colombia (1994) pág. 393./. En el informe sobre la visita a Colombia del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, realizada en 1989, se señala que los grupos paramilitares fueron la fuente principal de violaciones del derecho a la vida y que han contribuido a la impunidad generalizada. También se señala que la violencia de los grupos paramilitares está afectando cada vez más a militantes de los partidos Liberal y Comunista, pese a su calidad de funcionarios públicos / Párr. 64./. Los grupos de derechos humanos explicaron al Representante que los asesinatos de militantes de los derechos humanos, funcionarios públicos y dirigentes populares demuestran que el único objetivo de estos grupos es acabar con la oposición. Otros funcionarios niegan toda acusación de que el ejército apoya a esos grupos. Afirman que esos grupos actúan en forma autónoma y declaran que en todo caso son ilegales y que quienes desde el ejército colaboran con ellos abusan de su autoridad y se exponen a sanciones.

43. Las propias fuerzas armadas reconocen sólo que ciertos individuos abusan tal vez de su autoridad y que esto no refleja en modo alguno la política oficial. Sin embargo, un observador sugirió que era difícil que el propio ejército purgara de sus filas a los colaboradores, puesto que quienes colaboran efectivamente con estos grupos tienden a tener más éxito en la lucha contra la insurgencia y las drogas, se les considera más útiles y

por consiguiente se les asciende. La seguridad interna es tarea exclusiva del Ministerio de Defensa, dirigido por un civil desde la proclamación de la Constitución de 1991. La policía está centralizada y depende también del Ministerio de Defensa, como ya se ha dicho. Sin embargo, como aclaró el Ministro de Defensa, es independiente del ejército. Un funcionario local sugirió que los problemas que tienen las autoridades civiles regionales en sus tratos con la policía tienen que ver en parte con el hecho de que la policía no está descentralizada.

44. Es importante tener en cuenta que las fuerzas armadas de Colombia, como en el resto de América Latina, han desempeñado tradicionalmente un papel destacado como defensoras del Estado / Rueshmeyer y otros, op. cit., pág. 163./. Además, Colombia se ufana de que, a diferencia de otros países, nunca han tomado el mando del Estado (con excepción del período de 1953 a 1957). Al mismo tiempo, como hizo notar al Representante, esto ha significado la búsqueda constante de un equilibrio del poder entre el ejército y las autoridades civiles, aunque, en palabras del Ministro de Defensa, la amenaza a la democracia ha cambiado sustancialmente desde 1990. La presencia militar no precisa tomar la forma de una intervención directa mediante un golpe de Estado / Ibid., pág. 196./. Por ejemplo, se ha afirmado que existen alianzas cada vez más estrechas entre los militares y otros intereses de la contrainsurgencia, incluidos intereses económicos, capaces de influir en el poder político y contribuir así a un desmoronamiento parcial del Estado. También se ha señalado la aparición de una mentalidad según la cual los excesos se justifican cuando se emplean para luchar contra los guerrilleros, los subversivos y los narcotraficantes. Por otra parte, el Representante tuvo la impresión de que la incriminación constante del ejército por las autoridades civiles y las organizaciones no gubernamentales, locales e internacionales era tal vez contraproducente.

45. Se dice que los narcotraficantes son culpables de gran parte del problema de la impunidad y la corrupción en Colombia. Según la región de que se trate, se dice que conciertan alianzas con el Gobierno, las guerrillas, los grupos paramilitares o las fuerzas armadas, para intimidar a la población local y arrebatárles sus tierras, y que son culpables de muchísimos asesinatos, cometidos por sicarios. Cuando penetran en una zona "nueva", se afirma que traen consigo a sus grupos de vigilantes para proteger sus intereses. En otros casos, como, por ejemplo, en Medellín, distribuyen dinero con el cual se constituyen bandas criminales, lo que lleva a la desarticulación del Estado y de sus mecanismos, entre ellos la policía.

46. La violencia criminal, organizada o no, representa una parte muy importante de delitos contra los derechos humanos y coloca a Colombia entre las sociedades más castigadas por el crimen en el mundo. Es como si toda una generación criada en la violencia la aceptara como modo de vida normal, en tanto que el asesinato, parece una forma aceptable de

ajustar cuentas. La facilidad del acceso a las armas y la proliferación de éstas han contribuido definitivamente a ello. Se afirma que entre otras causas están el consumo de drogas y de alcohol, y la pobreza y falta de oportunidades para los jóvenes. En algunas zonas como, por ejemplo, Medellín, el Gobierno ha iniciado programas para la reintegración de las milicias urbanas.

47. Además de lo anterior, la sociedad colombiana se caracteriza cada vez más por una fuente adicional de violencia, denominada por algunos comentaristas "limpieza social". Consiste ésta en el exterminio o el sometimiento de todas las personas consideradas como izquierdistas, subversivas o eliminables, incluidos los militantes de los derechos humanos, los abogados que los defienden, los campesinos presuntos simpatizantes de las guerrillas, los homosexuales, los drogadictos y otros elementos marginados de la sociedad, así como los jueces y otros elementos del sistema judicial que persiguen legalmente, por ejemplo, a los paramilitares o narcotraficantes. Una organización no gubernamental dice haber contabilizado 45 escuadrones de la muerte que operan contra grupos marginales, y que tiene pruebas de su poderosa infraestructura (uso de vehículos y asesinos a sueldo, capacidad para localizar a sus víctimas, etc.).

48. La impunidad ha pasado a ser parte del vocabulario de todos los días en Colombia. Significa que muy pocos de los crímenes cometidos son investigados y sentenciados y pocos culpables comparecen ante la justicia y son sancionados. Se han realizado varios estudios sobre los mecanismos de la impunidad, uno de los cuales parece ser la existencia de demasiados abogados y trámites, lo que da lugar a procesos judiciales interminables. Baste tal vez señalar que la impunidad por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas es cualitativamente diferente de la impunidad por delincuencia común.

49. Parece que no existe una cultura de tolerancia de las opiniones divergentes, lo que no necesariamente afecta sólo a las víctimas potenciales de la "limpieza social". Como dice una organización, es típico que los que expresan sentimientos contrarios a la guerrilla sean catalogados inmediatamente como paramilitares, etiqueta que puede equivaler a una sentencia de muerte.

50. En una carta dirigida al Representante, de fecha 16 de noviembre de 1993, el Gobierno de Colombia señala que por conducto de la Consejería Presidencial ha reconocido reiteradamente que algunos de los funcionarios del Estado han participado en violaciones (de los derechos humanos) y que esas violaciones no han contado con su aprobación; en consecuencia, no puede acusarse al Estado de ningún plan sistemático de violaciones de los derechos humanos. En la misma carta se mencionan entre las causas más graves del desplazamiento la espiral de violencia causada por el narcoterrorismo y los grupos

guerrilleros contrarios a los diálogos de paz, las matanzas, torturas y desapariciones en que han estado implicados algunos miembros de los servicios armados, así como guerrilleros y narcotraficantes, y también la falta de oportunidades económicas y perspectivas de desarrollo y algunos grandes desastres naturales / Sin embargo, compárese con el tercer informe periódico de Colombia al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/64/Add.3), en que el Gobierno señala que pese al gran desarrollo económico, los guerrilleros y los narcotraficantes, valiéndose de las desigualdades socioeconómicas como justificación, amenazan con el hundimiento del sistema judicial mientras que ellos gozan prácticamente de impunidad, lo que induce a los ciudadanos que han perdido la fe en el Estado a formar grupos paramilitares./.

51. Los funcionarios públicos con quienes se reunió el Representante, por lo general jóvenes, tecnócratas, de ideas progresistas y muy abiertos y francos, expresaron su grave preocupación por el problema de la impunidad y de la economía oculta, en que prosperan el clientelismo y la corrupción política generalizada. En sus conversaciones privadas con el Representante, casi todos ellos mencionaron violaciones de los derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas armadas y de miembros de grupos paramilitares que gozan, éstos, cuando menos del apoyo tácito oficioso de importantes sectores de aquéllas / Asimismo, en su informe sobre los derechos humanos de 1993, el Departamento de Estado de los Estados Unidos afirma que, según parece, el ejército y la policía son conjuntamente responsables de casi tantas violaciones como todos los grupos no gubernamentales combinados./. También opinaban que la falta de una presencia del Estado en muchas partes del país, en parte a causa de su topografía, es decir, sus elevadas montañas y grandes extensiones cubiertas de selva, que dificultan el transporte, hacía que estas zonas permanecieran a merced de los guerrilleros y paramilitares u otros ejércitos privados de los narcotraficantes, terratenientes, etc. También pensaban que en las zonas rurales los militares ejercían más poder que las autoridades civiles.

### C. Modalidades y consecuencias del desplazamiento

/ Véase también Diego Pérez, *La Realidad del Desplazamiento Interno en Colombia: las Otras Víctimas de la Guerra* (1993); Jorge Rojas, *Desplazamiento, Derechos Humanos y Conflicto Armado* (1993); Alejandro Vallencia Villa, *Balance y Perspectivas de los Mecanismos Internacionales de Protección Jurídica de los Desplazados* (1993); Carlos Alberto Ruiz, *El Proceso de Guerra y Desplazamiento* (1993); Cristina Zeledón, *Mecanismos Internacionales de Protección Jurídica de Desplazados* (1993)./

52. Según los testimonios recibidos por el Representante y las observaciones de los funcionarios, las víctimas del desplazamiento son por lo general campesinos, entre ellos

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

miembros de la población indígena y de raza negra, que viven en zonas de influencia de los guerrilleros o paramilitares, y que son víctimas de la contrainsurgencia o quedan entre dos fuegos; dirigentes políticos, dirigentes de movimientos de la oposición política, dirigentes sociales como miembros de los sindicatos de profesores y de campesinos; y funcionarios públicos, como jueces y abogados / Véase también el informe de la CPDIA, págs. 10 y 17 y ss., y Diego Pérez, *ibid.* /. La mayoría de los desplazados son mujeres, a menudo viudas, y sus hijos, víctimas "vivientes" de la actividad guerrillera, del ejército o de la represión paramilitar en las zonas rurales y de violaciones individuales de los derechos humanos. El Representante habló con personas desplazadas de los departamentos de Meta / Meta y los Llanos orientales son muy ricos en recursos naturales, agricultura y ganadería. Tradicionalmente ha sido zona de colonización ocupada por ganaderos, terratenientes y paramilitares. Las FARC tienen allí importantes bases (su cuartel general está en Uribe) y el ELN también está presente; allí surgió la UP después de los acuerdos de paz de 1985. Allí también han ocurrido y siguen ocurriendo graves violaciones de los derechos humanos. Los desplazados huyen por lo general a Villavicencio, capital de Meta./, Córdoba, Antioquia (y la región general de "Urabá" / "Urabá" (región bananera) ha sido descrita como una nueva zona de explotación económica, actualmente región de agudos conflictos y muy militarizada. Córdoba ha visto un rápido crecimiento económico, que contrasta con los salarios bajísimos y la distribución muy desigual de la tierra (se dice que allí fue derrotado el EPL, conjuntamente con los sindicatos campesinos, otrora muy poderosos). Los desplazados se dirigen generalmente a Montería o Medellín./), Santander, Bolívar (y la región general de "Magdalena Medio" / Zona de agudo conflicto donde los paramilitares hicieron su primera aparición. Se dice que en 1988 huyeron 5.500 campesinos de 12 aldeas a Barrancabermeja y Bucaramanga a causa de las actividades paramilitares./), Norte de Santander / La región Norte de Santander ha sido descrita como una región rica en petróleo y comercialmente importante, donde los sindicatos de campesinos fueron poderosos y donde las guerrillas (ELN) han estado presentes durante los últimos 20 años. Se dice que los cárteles de la droga no han logrado establecerse aquí con la misma fuerza que en Córdoba o Meta. Ultimamente, una mayor presencia de los paramilitares y de las Brigadas Móviles, combinada con la débil presencia del Estado, han conducido a más denuncias de violaciones de los derechos humanos en la zona. Los desplazados van a Tibú, Ocaña o Cúcuta o se refugian en Venezuela./, Putumayo, Cauca / Putumayo es la primera circunscripción productora de coca de Colombia. Las drogas trajeron consigo a los paramilitares y a los sicarios. Las guerrillas (FARC) también han estado presentes en la zona. La falta de seguridad fronteriza también ha sido motivo de desplazamiento en la zona. El Movimiento Indigenista Armado Quintín Lame actuaba en Cauca. Puerto Asís es una de las zonas de acogida y expulsión./, y la región de Bogotá.

53. Los campesinos normalmente emigran en primer lugar a una zona rural o un pueblo cercanos, procurando, si pueden, trabajar en sus campos durante el día para regresar en busca de seguridad por la noche; una vez que han huido a un centro urbano, el desplazamiento adquiere con frecuencia carácter de permanente. Quedan destruidas invariablemente las unidades familiares, las comunidades y los proyectos comunitarios. Los desplazados pierden su contexto natural y cultural, grave problema social en un país donde se han identificado 30 zonas de identidad cultural / Según la Comisión Andina./.

54. La huida de la contrainsurgencia y de otras actividades violentas significa que los campesinos tienen que abandonarlo todo. El desplazamiento los deja en peor situación económica y social: en palabras de un representante de la Iglesia, "el campesino es libre en su propia tierra; en la ciudad se transforma en mendigo, su hija se prostituye; se convierte en parásito, y, por lo tanto, es "eliminable"".

55. Las personas que se desplazan de un centro urbano a otro para evitar la persecución han dado origen a un fenómeno denominado "desplazamiento urbano". Estos desplazamientos suelen afectar a las personas interesadas y/o sus familias.

56. El trauma afectivo entre los desplazados es común. Las familias quedan sin sustento, abatidas por la violencia, y sus magros recursos desaparecen. Además, en las ciudades tienen que aprender a hacer frente a la delincuencia desbordada / USCR, pág. 10./. En una carta de 16 de noviembre de 1993 dirigida al Representante, el Gobierno señaló entre las consecuencias del desplazamiento, las siguientes: trauma relacionado con la impunidad, depresión, angustia relacionada con la pérdida del trabajo y la función social de cada uno y la "herencia negativa" de la venganza. Las mujeres en su calidad de madres han resultado especialmente afectadas por la violencia y la situación socioeconómica adversa en las zonas de acogida. La situación de muchas viudas preocupaba especialmente al Representante.

57. El drama de los desplazados internos reside también en que suelen sentirse obligados a huir en silencio absoluto, ya que a las personas desplazadas se las considera como personas con un pasado "problemático" / USCR, pág. 10./. El problema se agrava porque los desplazados más "visibles" son aquellos que tienen algún vínculo institucional con una organización política. Otros, como muchos de los desplazados, especialmente en Bogotá, que desempeñaban una función destacada en la sociedad local antes de desplazarse, tienen incluso que ocultar su historial al llegar a su destino ante el temor de que se reanude la persecución. De esta manera las familias quedan a la deriva en situaciones con elevados niveles de delincuencia, violencia familiar, drogadicción y alcoholismo.

58. En los barrios de tugurios que visitó el Representante no había viviendas adecuadas, ni

## E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994

servicios de vivienda, agua, electricidad, alcantarillado y transporte. Por ejemplo, la zona conocida como Altos de Casuca en Ciudad Bolívar, al sur de Bogotá, visitada por el Representante, se levanta en una ladera empinada, a la que sólo se accede por un camino de tierra precario, donde los únicos medios de transporte "público" disponibles son los privados. Las casuchas están construidas con diversos grados de estabilidad: algunas de las más antiguas tienen paredes de ladrillo, pero las más recientes son de madera o cartón, sin piso, y cobijan a familias enteras. La mayoría carece de electricidad. No tienen alcantarillado ni agua corriente y los vecinos tienen que hacer cola para recoger el agua de caños, a veces bastante lejos. Los deslizamientos de lodo y las inundaciones son frecuentes durante los períodos de fuertes precipitaciones. El Representante se reunió con la población local en un espacio cubierto por un techo construido de hojalata y tablas, que había sido usado como escuela y que ahora sirve de lugar de reunión. Ultimamente se ha construido en la misma zona una nueva escuela. Como se diría después con más detalle, muchas de estas condiciones son las mismas para todos los que viven en los barrios de tugurios, independientemente del motivo que los llevó a mudarse allí.

59. Los sistemas de apoyo varían entre las diferentes zonas del país. Por ejemplo, en Canta Claro, Montería, no existe ninguna organización para los desplazados, no hay ningún programa destinado a ellos, no hay trabajo ni esperanzas de que algún día puedan regresar / USCR, pág. 18./.

60. El desplazamiento en los Andes se ha descrito como acumulativo / USCR, pág. 3./: muchos descubren que no pueden encontrar trabajo en los barrios de tugurios y que no reciben ninguna ayuda especial del Gobierno. Mientras tanto otros ocupan el lugar que dejaron, dispuestos a arriesgarse a la violencia a cambio de un trabajo o un lote de terreno. En algunos casos, como dicen los funcionarios públicos y otros informadores, ocurre una "contrarreforma" agraria, cuando los paramilitares, narcotraficantes y otros vinculados con ellos ocupan la zona. En algunas zonas se afirma que la población "transeúnte" es muy numerosa.

### D. Los derechos humanos y las cuestiones humanitarias

61. Conviene señalar ante todo que las realidades de la situación de los derechos humanos en Colombia contrastan con el historial del país en materia de la firma y ratificación de instrumentos internacionales / Colombia ha firmado y ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de

## E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994

Apartheid, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Desde 1991 Colombia es Parte en el Convenio N° 169 (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales) de la Organización Internacional del Trabajo. Anteriormente también fue Parte en el Convenio N° 107 de la OIT, que fue sustituido por el Convenio N° 169 en 1989. Colombia también es Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase "Human rights Situation in Colombia", Informe Anual de 1992 preparado por el Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America (Comité Interiglesias sobre los Derechos Humanos en América Latina). A fines de septiembre de 1991 y en febrero de 1992 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA aprobó una resolución en que determinó la responsabilidad del Gobierno de Colombia en cuatro casos de violaciones graves de los derechos humanos. En la resolución se declara que Colombia debe indemnizar a las familias de las víctimas y castigar a los culpables de los crímenes.

En relación con el derecho humanitario internacional, Colombia ha firmado los cuatro Convenios de Ginebra aunque no sus respectivos Protocolos Adicionales. En el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, se establecen normas mínimas que hay que adoptar en caso de situaciones de conflicto armado que no sean de carácter internacional. Estas disposiciones son vinculantes para todas las Partes./. De conformidad con los testimonios presentados al Representante del Secretario General, parece que la situación de los derechos humanos ha empeorado en el último decenio. Mientras que en el decenio de 1970 la represión se ejercía, por ejemplo, mediante la legislación del estado de sitio, aplicada por los militares, en los años ochenta se añadió otra forma de represión: la represión clandestina por parte de los denominados grupos paramilitares. El primer tipo de represión estuvo caracterizado por las detenciones arbitrarias y la tortura, pero no se conocían los asesinatos políticos ni las desapariciones. Sin embargo, en los últimos 10 a 15 años éstos han pasado a ser cosa de todos los días / Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (E/CN.4/1994/7) (1993), en especial los párrafos 220 a 238 en que se señala que seguían produciéndose violaciones del derecho a la vida en una escala alarmante. Se señalan como zonas más afectadas aquellas donde se llevan a cabo operaciones antisubversión y como personas más vulnerables a los pueblos indígenas, los presuntos colaboradores con las guerrillas, los dirigentes de la oposición, los militantes de los derechos humanos, los periodistas, abogados y personas vinculadas con la Iglesia. También se señala en el informe que sólo en unos pocos casos de presuntas violaciones de los

derechos humanos se han iniciado investigaciones, aunque en la Procuraduría el 58% de las denuncias están dirigidas contra miembros de la policía nacional. Véase también el informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (E/CN.4/1994/26, párr. 167) (1993) y el informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura (E/CN.4/1994/43, párr. 188) (1993). Véase también el informe del Comité de Derechos Humanos (A/47/40) (1992) en que el Comité, al examinar el tercer informe periódico de Colombia, expresa preocupación ante las denominadas operaciones de "limpieza social", la violencia en curso, que causa una tasa elevada de homicidios, desapariciones y tortura y por la impunidad del personal de la policía y de las fuerzas armadas, así como por el alcance de la jurisdicción de los tribunales militares./.

#### 1. Preocupaciones en materia de protección

62. Los numerosos testimonios recibidos por el Representante, así como las conversaciones que sostuvo con el Gobierno, indican que la población civil residente en zonas de combate es la más expuesta a desplazamientos: en las denominadas "zonas rojas" (es decir, zonas controladas por las guerrillas o donde éstas ejercen su influencia), las fuerzas armadas recurren con frecuencia a ataques aéreos, seguidos por rastreos en tierra, que suelen obligar a las personas a desplazarse temporal o permanentemente / Véase también el documento E/CN.4/1990/22/Add.1, párr. 47; USCR, pág. 3./.

Estos testimonios indican además que con frecuencia se pierde la distinción entre guerrilleros y no combatientes. Incluso se ha denunciado que las fuerzas armadas han dado muerte a campesinos con el único fin de atribuir las bajas a los guerrilleros. Deben señalarse también las denuncias de que la ayuda militar de terceros países ha contribuido al aumento de las violaciones de los derechos humanos en el contexto de las actividades de lucha contra la insurgencia y el narcotráfico. Parece que ocurren importantes desplazamientos cuando los campesinos niegan su pleno apoyo a las actividades paramilitares en zonas como El Carmen y San Vicente de Chucurí en el "Magdalena Medio". También se han atribuido desplazamientos a actividades guerrilleras, como el minado de carreteras por donde pueden pasar vehículos policiales o del ejército, o a las emboscadas, que producen bajas civiles / Véase USCR, págs. 13 y 14./.

63. Una categoría de personas que parece especialmente vulnerable es la de los indígenas (aproximadamente 800.000) y los negros (2 millones). En el pasado se obligaba con frecuencia a estas comunidades a abandonar sus tierras, y también han sido víctimas, entre otras cosas, de la discriminación económica. Actualmente se concede protección especial a las comunidades indígenas en virtud de la nueva Constitución, que les confiere autoridad política y facultades para administrar los recursos en determinadas zonas del país. Con todo, se afirma que estas comunidades han tenido que desplazarse a mayores alturas en las

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

montañas empujadas por los métodos de agricultura intensiva, y que allí se han encontrado en zonas frecuentadas por los guerrilleros, donde han sido víctimas tanto de las fuerzas armadas como de los guerrilleros. Además, en los últimos años también se ha informado acerca de varios incidentes de violencia contra estas comunidades por parte de fuerzas paramilitares / Véase CERD/C/SR.944 y 945. Durante el debate sobre el quinto informe periódico de Colombia, la Comisión planteó tres preguntas: En primer lugar, ¿qué significa la alusión a las comunidades "que las perdieron [las tierras]"? (párr. 53). En segundo lugar, ¿qué medidas se habían adoptado para hacer efectivo el derecho de los indígenas a su seguridad personal? y, en tercer lugar, ¿en qué medida podía el Gobierno impedir las invasiones de colonos?

En una acción de Amnistía Internacional de agosto de 1993 se informa acerca de un caso de ejecución extrajudicial y maltrato de indios arsarios por parte de las fuerzas armadas en la comunidad de Marocazo en César (Colombia septentrional). Se dice que el ejército sospechaba que habían cooperado con los guerrilleros en la zona. Amnistía Internacional, *Extrajudicial Execution and Ill-treatment of Arsario Indians* AI Index: AMR 23/44.93 (agosto de 1993)/. Por otra parte, las reubicaciones por motivos de proyectos industriales y de desarrollo siguen causando preocupación / La Comisión de Expertos de la OIT, en una "petición directa" a Colombia respecto de la aplicación del Convenio N° 107 de la OIT en 1992 señaló la enorme dificultad de proteger a la población civil y se refirió a la comunidad indígena de Totoró (en el departamento de Cauca) y a las amenazas recibidas de los terratenientes del Grupo de Autodefensa Gabriel López. Pidió que se siguiese proporcionando información sobre la cuestión de la posible reubicación de los wayuu en Guajira a causa de la contaminación producida por las minas de carbón. La Comisión también expresó su preocupación por los siguientes grupos, sobre los que en 1992, según se informa, pesaba una amenaza de desplazamiento y reubicación: los wayuu en Manaura (del Instituto de Fomento Industrial), los embera (de la represa en el Alto Sinú) y las comunidades del Pijao de Ataco-Tolima. Observaciones hechas por la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo sobre la aplicación del Convenio N° 107 de la OIT por Colombia op. cit./.

64. Los casos de expulsiones forzosas, aparte de los mencionados en los dos párrafos anteriores, no parecen ocurrir con gran frecuencia, ni como cuestión de política. Hasta ahora los proyectos de vivienda y otros proyectos de desarrollo, por lo menos en Ciudad Bolívar, parecen haberse centrado en la consolidación de los barrios de tugurios existentes. No hay certeza de que se prevean proyectos de esa índole en el futuro, ni de cómo se aplicarían.

65. Durante su visita el Representante recibió muchísima información y testimonios sobre

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

denuncias de violaciones de los derechos humanos / Véase, por ejemplo, el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993 (1994); Tribunal Permanente de los pueblos, Proceso a la impunidad de crímenes de lesa humanidad (1989); Vida Los otros derechos humanos (1993); Comisión Andina de Juristas - Seccional Colombia, Derechos Humanos en Colombia (1994); Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America, Human Rights Situation in Colombia (1992)/. Es imposible recapitularlas todas en el contexto del presente informe. Sin embargo, en resumen apuntan a las fuerzas armadas, incluida la policía, los grupos paramilitares / Véase, por ejemplo, Intercongregational Commission por Justice and Peace in Latin America et al, The Paramilitary Strategy Imposed on Colombia's Chucurí Region, enero de 1993./ y las guerrillas como actores principales, en especial en los asesinatos y matanzas / Véase, por ejemplo, Commission of NGOs, Massacre in Rio Frio, 5 de octubre de 1993./, aunque también en las detenciones arbitrarias, desapariciones y torturas. Se dice que los cambios en la administración de la justicia en los últimos años permiten detenciones arbitrarias y juicios injustos por parte de jueces y testigos secretos. Estas violaciones individuales de los derechos humanos también han causado el desplazamiento de los perseguidos y de sus familias. Las víctimas son por lo general dirigentes de movimientos políticos y sociales, militantes de los derechos humanos, periodistas y funcionarios públicos, en especial de los servicios judicial y de educación / Véase E/CN.4/1990/22/Add.1, párr. 17. /. Con respecto al número de asesinatos, una fuente ha señalado un aumento notable en 1992 / USCR, pág. 3./, aunque otra afirma que en 1993 fue aun mayor / Departamento de Estado de los Estados Unidos, op. cit., pág. 393./ Se informó al representante acerca de diversos métodos de hostigamiento, incluida la intervención telefónica, la vigilancia de la vivienda, amenazas directas a la familia, cartas anónimas, la "anotación" en listas de "subversivos", etc. Aun en casos en que el Gobierno ha prometido protegerlas, se informó al Representante que algunas de estas personas habían sido asesinadas o seguían siendo hostigadas. También han resultado asesinados algunos testigos que denunciaron violaciones de los derechos humanos.

66. Se ha hostigado en particular a los militantes de los derechos humanos y a los miembros de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y de carácter humanitario. Parece que algunos no quisieron asistir a la reunión en que participó el Representante por miedo, puesto que en 1991, después de una reunión de las organizaciones no gubernamentales sobre el mismo tema, dos personas fueron asesinadas. En las zonas rurales son interrogados en los puestos militares acerca de sus actividades, sus contactos y sus alianzas.

67. En las zonas de influencia de las guerrillas se ha obligado a los campesinos a cooperar con los insurgentes, se les ha reclutado por la fuerza o se les ha sometido a "juicios

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

populares". Algunos terratenientes y sus familias y miembros de las fuerzas armadas y de la policía han sido asesinados por guerrilleros o secuestrados para reclamar rescates, o incluso han perdido sus propiedades y se les ha obligado a abandonar sus proyectos económicos.

68. Algunos testimonios indican que ha habido casos en que quienes trataron de huir fueron amenazados o se les prohibió de hacerlo, ya sea porque se sospechaba que eran insurgentes o simpatizantes de éstos (todo intento de huida constituiría una prueba positiva) o porque podrían informar acerca de los abusos cometidos por el ejército o los grupos paramilitares. En otros casos se les exigía que obtuviesen salvoconductos / Véase también el capítulo sobre Colombia, U.S. Department of State Reports on Human Rights Situations, 1993./ o que pagaran multas en los puestos de control a cambio de un "permiso" para salir. Otras fuentes han denunciado incidentes en que se ha disparado contra mujeres y niños que intentaban huir en zonas de actividad de las Brigadas Móviles / USCR, pág. 3./.

69. También ha habido casos en que grupos paramilitares y miembros de las fuerzas armadas han amenazado, hostigado o incluso obligado a cerrar albergues para los desplazados internos. El caso más conocido es el del Albergue Campesino de Barrancabermeja, donde más de 2.000 campesinos provenientes del "Magdalena Medio", zona de intenso conflicto, han encontrado refugio desde su apertura en 1989. El último incidente de esas amenazas fue denunciado en marzo de 1994. El apoyo y la solidaridad internacionales han conseguido que las autoridades prometan algunas garantías de seguridad (aunque las investigaciones oficiales realizadas no han arrojado resultado alguno) y el mantenimiento del Albergue. Sin embargo, esto puede haber llamado la atención de las fuerzas que han amenazado al Albergue en el pasado y, en consecuencia, podría repercutir en la disminución de quienes piden ser admitidos en el Albergue, pese a que sus nombres no se comunican a las autoridades.

70. En este clima de violaciones perpetuas de las normas internacionales de los derechos humanos, de que son víctimas especialmente los considerados "inútiles" para la sociedad, los desplazados internos son especialmente vulnerables a los abusos de los derechos humanos. Con frecuencia, la huida no pone fin a la persecución. El representante supo de varios incidentes en que se había dado perseguido y dado muerte a personas desplazadas en las zonas de acogida. El desplazamiento también limita el acceso a las autoridades judiciales y de otra índole y la participación política, ya que exige normalmente una interacción con las autoridades públicas en la zona de acogida.

## 2. Necesidades en materia de asistencia

71. Como se ha dicho, una gran parte de la población rural y urbana de Colombia es muy

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

pobre. Durante sus visitas a Barrancabermeja (Santander) y Murindó (Antioquia), el Representante observó que las personas internamente desplazadas tanto de las zonas rurales como de las zonas urbanas compartían la pobreza de la población local. Aunque no parece que haya ninguna crisis alimentaria o sanitaria manifiesta, hay una carencia general de vivienda adecuada y de servicios básicos, en especial en las zonas urbanas. Tampoco está claro en qué medida se están realizando los derechos a la educación y a la atención de la salud, en especial respecto de los niños / Con respecto a los derechos del niño, debe señalarse que el Comité de los Derechos del Niño, en su quinto período de sesiones, celebrado en Ginebra (10 a 28 de enero de 1994) expresó en sus observaciones preliminares su grave preocupación por la gran proporción de niños que viven en una pobreza extrema, pese a la tasa de crecimiento económico en general favorable del país. Según el Comité, muchos niños, en especial los de las zonas rurales e indígenas, están marginados socialmente y tienen un acceso limitado o nulo a servicios adecuados de educación o atención de la salud. CRC/C/24./.. Algunos funcionarios señalaron, por ejemplo, el elevado porcentaje del abandono escolar en escuelas ubicadas en zonas relativamente pobres. En zonas donde el Gobierno había adoptado medidas para atender a las necesidades de la población local, como en Murindó, se habían logrado algunas mejoras en las condiciones de vida, aunque éstas dejaban aún mucho que desear y la población local formuló varias quejas durante la visita del representante respecto de la aplicación de estas medidas.

72. En las zonas urbanas la falta de empleo y de oportunidades de generación de ingresos es un grave problema, habida cuenta de sus efectos psicosociales, en especial sobre las generaciones más jóvenes que se han criado en un clima de violencia y delincuencias, fomentadas por el desempleo.

73. Parece que muy pocas personas regresan actualmente a sus zonas de origen, en especial desde grandes centros urbanos como Bogotá. Esto se explica porque por ahora existen muy pocas soluciones a las causas fundamentales del desplazamiento. Por ejemplo, como se explicó al Representante, para los campesinos que perdieron sus tierras por tener que venderlas a precios muy baratos antes de huir, o porque fueron ocupadas por (nuevos) colonos, el regreso ya no es posible. Allí donde sigue habiendo conflicto armado el regreso tampoco es una opción.

#### E. Medidas adoptadas por el Gobierno

##### 1. Actitud ante el problema del desplazamiento

74. Hasta hace algunos años el Gobierno no reconocía que había un problema de desplazamientos internos en el país, sea porque se consideraba como una parte indisoluble

de un proceso de colonización y migración interna, sea porque lo veía como una consecuencia de la violencia de la que el Gobierno había negado reiteradamente ser responsable. Las autoridades creen que la cuestión ha estado politizada en el pasado, pues se veía en el contexto de un "extremismo" de los derechos humanos y no en sus dimensiones humanitarias. También piensan que una parte del problema tiene que ver con el hecho de que el Estado en Colombia aún no está plenamente afianzado, lo que en algunas zonas significa que las autoridades civiles no están plenamente representadas, o no están presentes en absoluto.

75. No obstante, en los dos últimos años ha crecido considerablemente la sensibilidad respecto a las dimensiones humanitarias y de derechos humanos del desplazamiento. El Gobierno es una de las muy pocas fuentes que por propia iniciativa ha facilitado al Representante información sobre los desplazamientos internos, a pesar de que, como se ha dicho, reconoce que hasta el presente no ha estado en condiciones de definir una posición precisa sobre el problema. Ha adoptado diversas medidas para proteger y asistir a las víctimas de la violencia y otras poblaciones vulnerables, incluida una mayor cooperación en los sectores internacional y no gubernamental con respecto a los derechos humanos y la prestación de asistencia humanitaria. Esta evolución se describe en el párrafo siguiente.

## 2. Medidas de protección

76. Una de las medidas más importantes para la protección de los derechos humanos en Colombia ha sido la aprobación en 1991 de la nueva Constitución, que incluye extensas referencias a los derechos humanos y crea diversos mecanismos valiosos para su protección. Tal es la creación de la Defensoría del Pueblo en el Ministerio del Gobierno (o Ministerio Público), cuyo papel es vigilar la promoción, el ejercicio y la difusión de los derechos humanos. Se ha definido como órgano intermediario entre el Estado y el ciudadano y su labor con las organizaciones no gubernamentales en materia de asesoramiento a las víctimas y la transmisión de información sobre las conculcaciones de los derechos humanos ha tenido resultados positivos. Ultimamente se han establecido dos oficinas regionales en zonas de conflicto, Barrancabermeja y Apartadó. Otra medida fue la introducción del nuevo mecanismo de la acción de tutela, que es un derecho de protección rápida en los casos en que se violen o se amenacen los derechos constitucionales. Una tercera medida es el requisito constitucional de que el Ministro de Defensa, que ahora es un civil y responde ante el Congreso, emprenda la formación de las fuerzas armadas en materia de derechos humanos / Véanse, para mayor información, los documentos CCPR/C/64/Add.3 y A/47/40, párrs. 352 y 353; véase asimismo Amnistía Internacional, Colombia: Political Violence, op. cit., págs. 98 y ss./. Una cuarta medida es el establecimiento de la Fiscalía, que es el órgano gubernamental que ejerce la autoridad judicial para investigar las violaciones de los

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

derechos humanos con arreglo al sistema acusatorio. Una quinta medida ha sido el levantamiento del estado de emergencia y la distinción entre cuatro tipos diferentes de situaciones de emergencia en las que pueden restringirse ciertas disposiciones constitucionales, que pueden declararse respetando diversas garantías constitucionales.

77. Los mecanismos de que dispone la Constitución también se han reforzado. Por ejemplo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, creada en 1987, ha dado impulso a una apertura institucional sin precedentes, trabajando en estrecha colaboración con las organizaciones no gubernamentales y apoyando las actividades de promoción y protección. También ha emprendido algunas actividades relacionadas específicamente con los desplazados internos, por ejemplo, ha pedido la misión de la CPDIA y ha organizado, junto con las organizaciones no gubernamentales y la oficina del PNUD en Colombia, el seminario en que participó el Representante / Véase el documento E/CN.4/1993/61/Add.3./. La Procuraduría General, que es un órgano independiente encargado de investigar y requerir sanciones disciplinarias en los casos en que funcionarios públicos hayan violado la ley, también cumple un papel importante en la formación de un frente junto con otras instituciones oficiales para responder a los problemas de los derechos humanos y en particular al del desplazamiento interno.

78. Se han detectado diversos problemas con respecto a las medidas señaladas. Por ejemplo, ni la Defensoría del Pueblo ni la Procuraduría tienen facultades para investigar las conculcaciones de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo parece no tener fondos suficientes y no está representada en todo el país. La Consejería Presidencial puede centrarse en las actividades de promoción, pero tiene una función mucho más reducida en lo que se refiere a la protección. Los defensores locales no cuentan con personal suficiente y se ven amenazados, y se afirma que uno fue asesinado / Véase Amnistía Internacional, Colombia: Political Violence, op. cit., pág. 97./. Algunos de estos defensores dijeron al Representante que no tenían competencia para seguir los casos de violaciones de los derechos humanos que transmitían a la oficina local de la Procuraduría. Procuradores locales señalaron que los casos que se referían al ejército tenían que ser transmitidos a la Procuraduría Central; uno de ellos dijo que en los 14 meses que había permanecido en el cargo, no se había resuelto ningún caso. En la Fiscalía, que es el principal organismo investigador del Gobierno, se han conferido demasiadas facultades a una sola persona, lo que significa que sus simpatías pueden influir en el curso de las investigaciones. En cuanto a la acción de tutela y otros recursos judiciales, como un funcionario local señaló, los campesinos raramente los utilizan, sea por desorientación y desconocimiento del sistema, sea por temor a presentar una queja contra un miembro de las fuerzas armadas, sea porque los miembros de las fuerzas paramilitares son difíciles de identificar. El estado de

emergencia en realidad ha sido reemplazado por las declaraciones de "estados de conmoción interna", el último de los cuales se declaró en mayo de 1994.

79. En 1991 el Gobierno elaboró una estrategia nacional contra la violencia, sobre la base de la cual se entablaron diálogos con las guerrillas y se adoptaron otras medidas para la reintegración de los narcotraficantes y otras personas fuera de la ley, por medio de una política de "sometimiento a la justicia". Pese a esas medidas, los diálogos de paz se han suspendido por el momento, como se ha dicho antes, mientras que se dice que los proyectos de rehabilitación en favor de los guerrilleros desmovilizados han quedado inconclusos.

80. En su carta de 16 de noviembre de 1993 al Representante, el Gobierno menciona la Directiva N° 5, de 28 de diciembre de 1991, que prevé medidas de los gobernadores y alcaldes para garantizar plazas en las escuelas y la coordinación con organizaciones no gubernamentales en los casos de cambio voluntario de residencia debido a situaciones de violencia particularmente graves, el apoyo y asesoramiento de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la facilitación del regreso. Sorprendentemente, lejos de aplicar estas medidas, ninguno de los funcionarios gubernamentales que el Representante consultó conocía su existencia. Por el contrario, hay testimonios del establecimiento de "oficinas de orientación" que ayudan a los desplazados y otros migrantes a regresar a sus zonas de origen cuando llegan a un centro urbano / Carta del Departamento Administrativo de Bienestar Social, de 26 de mayo de 1994, dirigida a la alcaldía de Bogotá./, conforme, según parece, a las observaciones hechas por algunos funcionarios de que la migración a un centro urbano no es una solución a los problemas de seguridad que se plantean a la población campesina. Lo que importa, según parece, es prevenir un reasentamiento problemático de la población migrante en las ciudades, según la historia de cada caso. La realización de tales proyectos debe vigilarse atentamente porque la negativa a recibir a los desplazados puede tener graves consecuencias para los derechos humanos.

81. Otra novedad positiva ha sido la constitución y/o saneamiento de "resguardos" para los grupos indígenas y la concesión del derecho de aprovechamiento colectivo de sus tierras tradicionales a las comunidades negras, especialmente tras la promulgación de la Constitución de 1991. Entre 1987 y 1992 se asignaron a estas comunidades 15.000 millones de hectáreas / Según el quinto informe periódico de Colombia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, presentado en 1991, hay 81 grupos indígenas, cuyos derechos están garantizados en la Constitución de 1991 y que habitan el 25% del país. Colombia ha decidido preservar los ecosistemas de la Amazonía y respetar los derechos de sus comunidades indígenas. Entre otros objetivos, esto incluye la adjudicación de tierras (después de comprarlas, si es necesario) a las comunidades que las hayan perdido o no tengan tierras suficientes y la constitución y saneamiento de "resguardos". Se han tomado

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

medidas para impedir la violación de los derechos humanos de los habitantes indígenas en las zonas de conflicto armado, incluidos cursos en legislación indígena en distintas zonas. En el Ministerio de Gobierno hay una División de Asuntos Indígenas. En 1992 se constituyó un Comité Nacional para los Derechos Indígenas encargado de garantizar la prevención y la protección y defensa de los derechos humanos. Asimismo se creó en 1990 un Consejo Nacional de Política Indígena en el Ministerio de Gobierno encargado de velar por el cumplimiento del requisito constitucional de participación de las comunidades indígenas en las decisiones que las afectan. Véase el documento CERD/C/191/Add.1, así como Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, información comunicada por Colombia (5 de junio de 1991), E/CN.4/Sub.2/AC.4/1991/4./. Según un comentarista, esos logros fueron posibles en parte porque las comunidades indígenas y negras del país han constituido organizaciones de base fuertes, con posiciones menos dogmáticas que la izquierda y una presencia constante en la escena internacional.

82. A fines de 1993 el Gobierno aprobó una Ley de reforma de la policía por la que se establece una comisaría de policía civil y una junta asesora nacional. Las fuerzas armadas también iniciaron una campaña de concienciación sobre los derechos humanos, creando una oficina especial integrada por civiles, que se encarga de asesorar a los jefes de personal en las cuestiones de derechos humanos y de preparar materiales y programas de capacitación. Funcionarios civiles que trabajan en estrecha colaboración con el ejército en los casos de denuncias de violaciones de los derechos humanos manifestaron al Representante que estaban sorprendidos por la respuesta positiva y la excelente colaboración que habían encontrado, y que esperaban mantener, puesto que les permitía aclarar los problemas de derechos humanos.

83. A pesar de innegables progresos en la protección de los derechos humanos, la práctica aún dista de ser satisfactoria. Especialmente en las zonas rurales y en las diversas regiones del país en que los militares tienen una posición más fuerte, la situación de los derechos humanos parece grave: son muy pocas las violaciones que se investigan, a menudo con pocos resultados. Un funcionario local del servicio judicial comentó que a veces tienen la sensación de que el ejército los ve como "idiotas útiles" y los acusa de investigar sólo las denuncias hechas por los guerrilleros. Otro funcionario civil local dijo que cuando se formulan denuncias contra el ejército, éste responde que ha actuado dentro de los límites de la ley y que quien tenga alguna queja puede presentarla al batallón; se apresuró a añadir que muy pocos lo hacen. Si son verdad las acusaciones de que los culpables de tales violaciones no sólo no son expulsados del servicio, sino que incluso son condecorados y ascendidos, se llega a la conclusión inevitable de que el Gobierno hasta el presente ha tolerado el terrorismo.

84. Sin embargo, hay muchos casos en que el ejército ha contribuido a ayudar a la población castigada por desastres o necesidades graves. Probablemente también es cierto que muchos oficiales del ejército quisieran congraciarse con la población local y lamentaron que haya tanto temor por parte de ésta. Los miembros del ejército con los que habló el Representante dijeron que sólo luchaban contra los uniformados, los que llevan armas y los atacan; declararon que consideraban que el papel del ejército era proteger a la comunidad y que, por lo tanto, era lamentable que a veces la comunidad temiera a las patrullas.

85. Un funcionario del Gobierno explicó que Colombia había participado de manera muy activa en las negociaciones que precedieron a la aprobación de los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que definen el derecho humanitario internacional, pero después por distintas razones el ejército se había opuesto a su firma. Una era el temor de que dejaran abierta la posibilidad de intervención internacional en cuestiones de orden público poniendo así de manifiesto su incapacidad para tratar tales cuestiones. También estaba el temor de que se reconociera la condición de partes beligerantes al ELN y a los grupos guerrilleros Simón Bolívar, máxime cuando éstos, en sus estrategias, habían adoptado el discurso del derecho humanitario. Una tercera razón de la oposición era que Colombia había propuesto que fuese el gobierno del país interesado el que determinara a quién se habría reconocido como sujeto del artículo 1 del Protocolo, propuesta que no había sido aceptada. Sin embargo, se comunicó al Representante que hacía poco el Gobierno había presentado al Congreso una ley para la ratificación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

### 3. Asistencia a los desplazados internos

86. Por Decreto N° 281 de 1992 el Gobierno creó el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia (FOSES), como se disponía en el artículo transitorio 46 de la Constitución, para ayudar a la población civil que ha sido víctima del conflicto armado. En 1993 el FOSES concluyó un acuerdo con la Cruz Roja Nacional, en atención a su amplia infraestructura, su experiencia y su credibilidad, para la distribución de la asistencia a las víctimas de la violencia, incluidos los desplazados internos. El FOSES, junto con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, ha concluido recientemente un acuerdo para el establecimiento de algunos programas piloto, consistentes principalmente en proyectos de producción para ayudar a los desplazados internos en Urabá, los Llanos, el Magdalena Medio y Córdoba. Otra institución de financiación es el Plan Nacional de Rehabilitación, que lleva a cabo proyectos sociales de inversión en las zonas rurales afectadas por la violencia.

87. Un funcionario del Gobierno comentó que el FOSES exige demasiados trámites

## E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994

burocráticos (es decir, prueba de identidad y de daños sufridos) antes de prestar asistencia a las víctimas, que en todo caso es meramente financiera y de carácter muy temporal. Otro señaló que los fondos del FOSES y el PNR eran insuficientes y que el Gobierno aún no había resuelto la cuestión de la financiación. Otro más dijo que el problema más importante era encontrar fondos para la creación de proyectos productivos y hallar oportunidades económicas. Las organizaciones no gubernamentales señalaron que, por ejemplo, en Urabá no se había establecido ningún proyecto piloto y que las viudas y los huérfanos de la zona hasta entonces no habían tenido acceso a los fondos del FOSES. Otros más expresaron su temor de que los fondos del FOSES y del PNR, que alguna vez habían sido prometidos, pero nunca llegaron, hubiesen sido utilizados con otros fines.

88. El artículo 58 de la Constitución de Colombia garantiza el derecho a una vivienda decente. Habida cuenta de la grave escasez de viviendas y de las malas condiciones de alojamiento existentes, el Gobierno se ha fijado la meta de construir 539.000 viviendas y ha constituido un Instituto Nacional de la Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) cuya tarea es mejorar las condiciones de vida en las zonas urbanas / Véase el documento E/CN.4/1994/20, párr. 26./. Sin embargo, según un comentarista esos proyectos sólo generan falsas expectativas, especialmente en las zonas rurales, donde la población no se beneficia de ellos. Ciertos funcionarios señalaron que el Gobierno tropieza con graves problemas en zonas como Ciudad Bolívar, donde el costo de la reducción de los riesgos de desprendimiento de tierra o la prestación de servicios como el agua y el transporte es sumamente elevado. Hicieron referencia a casos en que se habían destinado fondos internacionales a mejorar el nivel de vida en esos lugares, lo que había producido un alza de los precios, mientras que el resultado final era pobre. También consideraban que los pocos servicios que se prestaban ya eran un logro, dado que los tugurios habían sido construidos ilegalmente y sin ninguna planificación. Asimismo estimaban que la falta de fondos era un problema grave. Por ejemplo, un proyecto de viviendas para 5.600 unidades en la zona de Bogotá que había comenzado hacía ocho años, aún no se había terminado.

89. La Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia es el organismo gubernamental que se encarga de responder a las crisis que se producen por desastres naturales. El Representante no pudo reunirse con representantes de la Oficina puesto que poco antes de su llegada al país un importante terremoto en Cauca había requerido la inmediata atención y participación de los funcionarios del organismo. A la pregunta del Representante de por qué esa Oficina no prestaba asistencia a las personas desplazadas por otras causas que los desastres naturales, funcionarios del Gobierno explicaron que la Oficina no tenía experiencia en el desplazamiento provocado por la violencia. Esto confirma las observaciones anteriores de que las necesidades de ambos

grupos tienden a ser diferentes, al menos en Colombia.

90. Con respecto a la distribución de tierras, un organismo oficial, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), tiene la función de distribuir tierras del Estado o de adquirir o expropiar tierras y redistribuirlas a los campesinos que no las tienen, o de prestar otros tipos de asistencia. El Ministro de Agricultura mencionó una ley muy reciente sobre la reforma agraria, en virtud de la cual la propiedad de la tierra en ciertas zonas de alta colonización no podía superar una determinada superficie, y explicó que los residentes urbanos también podían beneficiarse de los proyectos del INCORA. Según un funcionario, la asistencia del INCORA a los campesinos sin tierra no es suficiente e incluso no basta adjudicar tierras. Pese a su buena voluntad, el Gobierno carece de los recursos necesarios para otorgar créditos a los campesinos o invertir en educación y en grandes proyectos de desarrollo que beneficien a la población campesina, a fin de que no sea víctima de los guerrilleros y los narcotraficantes. El Ministro de Agricultura pensaba que las reformas agrarias tenían que ir paralelas a proyectos de vivienda y educación y que la aplicación de la nueva ley requeriría por lo menos la duplicación del presupuesto. Un comerciante expresó su preocupación por el hecho de que la nueva ley contuviera ciertas disposiciones de procedimiento que podían bloquear los procesos iniciados por el INCORA y estimó que las sanciones previstas en la ley por la ocupación de tierra por los campesinos eran un elemento regresivo en comparación con el régimen jurídico anterior.

91. Además de los citados organismos, el Gobierno ha establecido diversos órganos interinstitucionales, como el comité de derechos humanos y los comités regionales de orden público, en los que participan el DAS, las fuerzas armadas y la policía, junto con representantes de la Procuraduría y la Fiscalía. Hace poco también estableció un comité sobre los desplazados internos con representantes del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Planeación Nacional, Desarrollo, Salud, Educación, Agricultura y otros, que hasta ahora han evaluado distintas iniciativas pero no han llegado a ningún acuerdo concreto.

92. Algunos comentaristas han observado que aún no hay una política integral en el Gobierno sobre la cuestión del desplazamiento. Afirman que todavía se registra una gran confusión en la división del trabajo entre los organismos y una falta de coordinación, mientras que ciertos organismos no participan en modo alguno en el proceso. Funcionarios gubernamentales insistieron en que era necesario desarrollar un pensamiento común.

#### F. El papel del sector no gubernamental

93. En Colombia el sector no gubernamental, en el que aquí se entienden, incluidas la

Iglesia, las organizaciones no gubernamentales locales y la universidad, desempeña un papel muy importante con respecto a los desplazados internos, tanto por la protección como por el nivel de asistencia. La labor más prometedora parece ser la realizada por los grupos locales, que reciben apoyo en forma de capacitación, servicios jurídicos y recaudación de fondos de grupos nacionales e internacionales con base en Bogotá / Véase asimismo USCR, pág. 22./.

94. La Iglesia es la institución social más importante en Colombia y está presente en todo el país. Ultimamente ha manifestado un considerable interés en el problema del desplazamiento interno: la Conferencia Episcopal, por ejemplo, ha iniciado un proyecto de un año de duración para determinar la cantidad de desplazados internos a nivel de las parroquias en todo el país. Participan 68 diócesis; los investigadores sociales encargados del proyecto han distribuido ampliamente a organismos oficiales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales una serie de cuestionarios para la identificación de las personas desplazadas y otros grupos, y también realizan entrevistas con los desplazados. Se prevé que los resultados de la investigación, que se anunciarán más tarde este año, constituirán la documentación más completa del desplazamiento interno en el país, pese a las presiones ejercidas por diversos protagonistas en el conflicto y al miedo de los desplazados, que han constituido grandes obstáculos. Mediante su participación, la Iglesia ha dado credibilidad a las reclamaciones de los desplazados y, como sus organizaciones han evitado las sospechas políticas, los fondos de la comunidad internacional para la protección de los derechos humanos y la labor de asistencia se han transmitido a la Iglesia. En muchas partes del país está también llevando a cabo proyectos de "diálogo pastoral en favor de la paz".

95. La participación de las universidades en el estudio de desplazamiento y sus causas también es una medida bienvenida: no sólo porque producen una información amplia muy necesaria, sino también porque agrupan las fuerzas intelectuales y sociales, brindan un foro para la discusión y capacitan a una nueva generación para hacer frente a la realidad social del país.

96. Por razones analíticas podría decirse que, sobre la base de la labor que llevan a cabo con o a favor de los desplazados, las organizaciones no gubernamentales en el país pueden dividirse en cuatro categorías: las que se orientan a prestar una asistencia especializada a los desplazados, las que prestan asistencia pero se basan en vínculos políticos, las orientadas a promover la organización social y aquellas que se ocupan en general de los derechos humanos. La primera categoría comprende las organizaciones no gubernamentales que parten del principio de que los desplazados tienen que ser atendidos, sea cual fuere la causa del desplazamiento, y que han elegido un determinado tipo de

asistencia, por ejemplo, fondos para pequeños proyectos de generación de ingresos o planes de desarrollo en pequeña escala, servicios psicológicos/psiquiátricos, alojamiento, proyectos para el retorno a la zona de origen, asistencia técnica, puericultura, programas especializados para adolescentes, asistencia jurídica, enseñanza de los derechos humanos de estudiantes de nivel secundario, asistencia especial a las viudas, etc. La segunda categoría incluye los grupos que están vinculados con organizaciones políticas y de otro tipo existentes, a menudo más conocidos para los desplazados por esta razón, y que prestan una asistencia de emergencia. En la tercera están los grupos que se apoyan en organizaciones populares locales, por ejemplo, comités locales de derechos humanos, talleres locales, planes de prevención, etc. La cuarta está constituida por las organizaciones especializadas en la protección de los derechos humanos, los servicios jurídicos, las investigaciones, la promoción en el plano internacional y la movilización y el apoyo en favor de las víctimas de los derechos humanos.

97. Es importante subrayar que el trabajo que están haciendo esas organizaciones, en una u otra esfera, es vital si se tiene en cuenta la limitada respuesta del Estado y el muro de desconfianza que se interpone en ocasiones entre los desplazados y el Estado. Algunas de ellas llevan a cabo múltiples actividades en más de uno de los sectores señalados. Sin embargo, dadas las premisas muy diferentes en que basan su actuación, así como a sus diferentes especializaciones, hasta ahora han estado proyectadas y mal coordinadas. Por ejemplo, ni el segundo ni el cuarto grupo se ocupan de cuanto se refiere al desarrollo; el segundo podría incluso resultar peligroso para los desplazados que están asociados a él, porque "politiza" el problema del desplazamiento. Por su parte, los grupos primero y tercero tienen que empezar desde cero al acercarse a los desplazados y familiarizarse con su contexto y sus necesidades específicas, y pueden ser poco eficaces en la promoción de soluciones a largo plazo. Por todas estas razones, los esfuerzos para coordinar a estas organizaciones, como el seminario al que asistió el Representante y el Grupo de Trabajo para Desplazados, parecen ser sumamente útiles con fines de toma de contacto y coordinación, intercambio de ideas, experiencias y conocimientos, y una rápida movilización, no sólo para prestar asistencia a los desplazados, sino también para cuando los propios grupos, lamentablemente, se sientan amenazados.

98. Otro aspecto problemático es el de la actitud del Estado hacia el sector no gubernamental. Las organizaciones no gubernamentales se quejaron insistentemente de una actitud hostil, que en algunos casos ha alcanzado niveles preocupante y ciertos funcionarios reconocieron que por desdicha algunos en el aparato del Estado conceptúan a los trabajadores de las organizaciones no gubernamentales como "izquierdistas". El Representante oyó testimonios, en particular sobre miembros de organizaciones no

gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos, que han sido hostigados por las fuerzas de seguridad o la policía, y que después han pedido en vano una protección especial. Otras organizaciones no gubernamentales que han solicitado fondos para prestar de asistencia a los desplazados dijeron que no recibían cooperación alguna del Estado. Algunas que están realizando un trabajo minucioso de investigación de las conculcaciones de los derechos humanos y transmitiendo esta información al Gobierno expresaron su decepción por la falta de una decidida voluntad del Gobierno para poner fin a la impunidad.

99. Algunos comentaristas atribuyeron a los conflictos que han destruido el tejido social del país el hecho de que la mayoría de las organizaciones no gubernamentales sean pequeñas y carezcan de la habilidad y la capacidad necesarias para emprender proyectos de gran envergadura. A pesar de que existen organizaciones gubernamentales en casi todas las partes del país, no está claro hasta qué punto en realidad se arreglan para cubrir las necesidades de todos los desplazados. Esta es en parte la razón por la que el Gobierno tiene grandes dificultades para canalizar los fondos hacia las organizaciones no gubernamentales, mientras que ha optado por cooperar con la Cruz Roja nacional.

100. En los últimos meses parece haber una gran apertura del Gobierno hacia la labor de las organizaciones no gubernamentales, lo que éstas mismas reconocen. Algunos funcionarios, tanto a nivel central como local, reconocieron que el sector no gubernamental estaba llevando a cabo una labor importante, a menudo sin apoyo del Estado. Sin embargo, algunas organizaciones no gubernamentales consideraban que el Gobierno no debía limitarse a una actitud receptiva, sino que debía adoptar medidas mucho más serias para pasar de una actitud de contemplación a una mayor cooperación con ellas. También estimaban que esa nueva actitud receptiva se ha debido en gran parte a la reciente preocupación internacional por la situación de los derechos humanos en el país, y que sólo se advierte en los elementos progresivos del Gobierno. Los funcionarios de la administración local tendían a confirmar esta conclusión.

#### G. El papel de la comunidad internacional

101. La presencia internacional en el país con respecto a los desplazados internos y, más en general, a las víctimas de la violencia y la persecución es mínima. La única representación internacional permanente es una pequeña delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja, con una presencia en las zonas más afectadas (Popayán, Montería, Apartado y Bucaramanga), que lleva a cabo actividades de protección y asistencia en favor de la población civil expuesta a persecuciones (visitas a los detenidos, divulgación del derecho humanitario, búsqueda y asistencia material a las personas desplazadas recientemente) y actividades de apoyo a la Cruz Roja nacional. También hay un consorcio de organizaciones

no gubernamentales internacionales, la Consejería de Proyectos para Refugiados Latinoamericanos, que trabaja en la región y ha establecido últimamente una oficina en Colombia, y que actuó como coordinadora de las organizaciones no gubernamentales para la visita del Representante. Esta organización trabaja en cuatro frentes, a saber, respuesta a las situaciones de emergencia y protección a los desplazados internos, proyectos sociales de desarrollo y organización, coordinación y concienciación internacional. Las Brigadas Internacionales de Paz establecerán también una presencia en los próximos meses en Barrancabermeja y Bogotá.

102. Ciertos gobiernos extranjeros a veces canalizan fondos para la asistencia y protección a los desplazados directamente a través de las organizaciones no gubernamentales locales. El Consejo Internacional de Entidades Benéficas, que es una red de organizaciones no gubernamentales internacionales, también ha patrocinado diversas iniciativas colombianas y panandinas que han conducido a una importante toma de conciencia en la región. La presencia de organizaciones no gubernamentales internacionales ha ayudado a que el tema de los desplazados internos esté presente en los debates nacionales (incluidos el Gobierno y la Iglesia) y ha alentado a las organizaciones gubernamentales nacionales a trabajar juntas de una manera menos sectaria y más profesional.

103. Muchos organismos de las Naciones Unidas e interamericanos están presentes en el país, pero no participan directamente en las actividades con los desplazados internos (con la excepción parcial del Programa Mundial de Alimentos, que financia un proyecto de organizaciones no gubernamentales en favor de los desplazados o internos en Antioquia). Se trata del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, Centro de Información de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFI). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) no tiene una presencia en el país, puesto que el número de refugiados parece pequeño, mientras que el desplazamiento en Colombia crea muy poco desplazamiento externo, es decir, corrientes de refugiados, y aún no ha requerido la atención de la organización. El Gobierno también se ha opuesto a una ampliación del mandato del ACNUR para que incluya a los desplazados internos y las actividades preventivas, porque ello podría significar una reorientación de su carácter enteramente humanitario hacia un carácter más político, mientras que lo que

necesita reforzarse, según el Gobierno, es la asistencia técnica y la cooperación intergubernamentales / Declaración de la delegación de Colombia ante el Comité Ejecutivo del ACNUR en octubre de 1993./.

104. El PNUD ha apoyado desde 1987 proyectos e instituciones gubernamentales en favor de los derechos humanos, con la asistencia inicial del Centro de Derechos Humanos y ha manifestado cierto grado de solidaridad internacional con el movimiento de los derechos humanos en el país. Ha prestado ayuda financiera al establecimiento de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. También ha participado en los programas para la educación del ejército y los defensores locales de los derechos humanos / Esos proyectos se describen en un informe titulado "Derechos humanos y superación de la violencia en Colombia", publicado por el PNUD (1993). En dicho informe se declara que la cooperación dentro el sistema de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos se ha aplicado en cuatro ámbitos:

1. Evaluación sistemática del avance del proceso de paz, incluidos seminarios.
2. Plan Nacional de Rehabilitación.
3. Generación de ingresos y trabajo para las comunidades indígenas.
4. Reinserción de ex guerrilleros (apoyando actividades de reinserción económica y social).

Otras actividades han abordado los problemas de la drogadicción y la violencia social (respecto a esta última, con actividades para la eliminación de la impunidad y el fortalecimiento de la justicia; la incorporación de grupos marginados de la sociedad; el mejoramiento de las condiciones de vida y la promoción de la convivencia pacífica), y han tenido por finalidad la implantación de una cultura de respeto a los derechos humanos y de un ordenamiento político e institucional para la protección de los derechos humanos. Una misión de evaluación realizada el pasado año, en la que participó el Centro de Derechos Humanos, consideró que el papel del PNUD en relación con los derechos humanos era muy importante y recomendó mantener la cooperación y el apoyo. E/CN.4/1993/61/Add.3, op. cit./ Sin embargo, el PNUD aún no ha desempeñado un papel importante en la protección de los derechos humanos ni ha participado en una evaluación de las necesidades humanitarias de la población desplazada. Tampoco tiene una función de enlace independiente con las organizaciones no gubernamentales.

105. La visita del Representante contribuyó a destacar otro aspecto importante en las Américas en el campo del desplazamiento interno, a saber el establecimiento de la CPDIA

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (inicialmente como un grupo de trabajo especial) para ofrecer un foro de consulta con la participación de casi todos los organismos intergubernamentales y algunas organizaciones no gubernamentales que actúan en esta esfera. La CPDIA ha hecho avances significativos en las cuestiones de definición, metodología y derecho y participa cada vez más activamente en la esfera del desplazamiento interno en América Latina. Dada la falta de atención a la cuestión en Sudamérica, lo que contrasta con la experiencia de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Ciudad de Guatemala, mayo de 1989) en América Central / En América Central, por ejemplo, hay una entidad interinstitucional, el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE) que, entre otras cosas, se ocupa de las personas desplazadas dentro de su país. /, éste es un hecho importante.

106. Durante la visita del Representante, las organizaciones no gubernamentales propusieron con insistencia que se nombrase un relator especial sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. En su opinión, ello permitiría mantener el nivel de presión que ha determinado la reciente apertura del Gobierno y que ha sido fundamental para la protección de los derechos humanos. En cuanto al Gobierno, creía que tal nombramiento podría paralizar los esfuerzos actuales por abordar las violaciones de los derechos humanos y mejorar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales: considera que la presión internacional podría resultar contraproducente y que si alguna presencia ha de haber lo mejor sería una presencia poco visible. Algunos funcionarios también consideraron que sería importante mantener el papel del Representante en el ámbito de los desplazados internos.

107. Un funcionario del Gobierno insistió en que el país necesitaba más asistencia internacional para combatir el tráfico de estupefacientes y controlar las ventas de armas; hizo observar que una reducción del consumo mundial de drogas y la igualdad en los mercados, especialmente para los productos agrícolas, beneficiarían al país tanto como cualquier otra medida / Actualmente el país recibe asistencia internacional para luchar contra el tráfico de estupefacientes, especialmente de los Estados Unidos (34,9 millones de dólares de los EE.UU. en 1994)/.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### A. Definición de "desplazadas internas"

108. La situación que el Representante observó en Colombia no se corresponde en muchos aspectos con la definición práctica de la expresión "desplazado interno" / Véase E/CN.4/1994/23, párr. 17./ Por ejemplo, en Colombia no existe un consenso sobre la

definición utilizada. El Gobierno incluye los "desastres naturales" entre las causas del desplazamiento interno, mientras que la Iglesia católica en su estudio y las organizaciones gubernamentales no lo hacen. El Representante tomó nota de que los proyectos del Gobierno relativos a víctimas de desastres naturales que han estado en vigor desde hace algunos años difieren de los proyectos relativos a otras causas de desplazamiento, y ambos tipos de proyectos no están integrados ni coordinados / Véase, por ejemplo, Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, Disaster Mitigation Programme in Colombia 1988-1991 (1991)/. Los proyectos recientes del Gobierno en favor de las víctimas de la violencia anteriormente citados no están diseñados en su conjunto para atender de modo específico a las necesidades de los desplazados. Uno de los primeros pasos que habría que dar sería llegar a un acuerdo sobre una definición práctica que pudiera usarse en el país de modo flexible como base para agilizar el empleo de los recursos y repartir de modo más coherente las responsabilidades y el trabajo.

109. Dicho esto, también es importante definir otros grupos de beneficiarios en el país (por ejemplo, los campesinos muy expuestos a desplazamientos, los ciudadanos pertenecientes a grupos indígenas o la minoría negra, los habitantes pobres de las ciudades, las víctimas de los desastres naturales, las víctimas de conflictos armados, las víctimas de la violencia urbana, las viudas, etc.), determinar hasta qué punto sus necesidades de protección o asistencia coinciden o son diferentes, y diseñar proyectos integrados (es decir, en beneficio de la "comunidad") que atiendan a las necesidades pertinentes. En cuanto a los propios desplazados, también deberá tenerse en cuenta el tipo de desplazamiento en cada región y en cada caso, considerando el tamaño del grupo desplazado, las características de las zonas de expulsión y recepción (urbana o rural), las causas del desplazamiento y de la migración y la duración del desplazamiento.

110. La situación de Colombia permite subrayar otro elemento. Es indudable que un "gran número" de personas huyen cuando hay operaciones de carácter militar en Colombia y que el número global de las personas desplazadas es grande, pero también hay muchos que huyen en números muy pequeños, por ejemplo, familias o individuos. Se explicó al Representante que los desplazados temen que se les identifique puesto que ello podría comprometer su seguridad. Prefieren, asimilarse a la comunidad. En consecuencia, los problemas de los desplazados internos suelen ser los mismos que los de la comunidad, que comparte generalmente la misma situación de pobreza y de privación. Por lo tanto, no debería tratarse a los desplazados como una masa indiferenciada, ni siquiera conceptualmente: todo intento de definir el término debería ser suficientemente flexible para convenir a todos los individuos afectados y a sus necesidades. Quizá deba también

establecerse alguna distinción entre desplazados internos y antiguos desplazados internos, sobre la base de criterios como la época del asentamiento en otra zona o la desregularización de este asentamiento. Al mismo tiempo deben diferenciarse de otros grupos, en la medida en que sus necesidades de protección y asistencia sean específicas.

## B. Protección y asistencia

111. Es un deber del Gobierno la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos, incluidas las personas internamente desplazadas, con independencia de su ideología. Es evidente que el fortalecimiento de las instituciones democráticas redundará en una mejor protección de las personas desplazadas y en una disminución de la probabilidad de desplazamientos futuros. Hay que decir al respecto que el Gobierno de Colombia ha empezado a adoptar algunas medidas para aliviar la situación de los desplazados en el país y para fortalecer la protección de los derechos humanos de todos sus ciudadanos. Estas medidas, aunque sean modestas y experimentales, han sido reconocidas en el país y en la comunidad internacional y es preciso prestarles más apoyo y mejorarlas. Es importante a este fin tener una idea clara y precisa de la eficacia o falta de eficacia real y del alcance de estos proyectos para que puedan complementarse con los recursos internacionales, como desea el Gobierno.

112. Hay que felicitar por la evolución actual hacia una "despolitización" de la cuestión del desplazamiento interno, puesto que al parecer permite dar respuestas más eficaces al problema. La despolitización en este contexto significa que el estudio de las causas del desplazamiento debe ser metodológicamente sólido y no debe convertirse en un arma política; y los desplazados deben considerarse como víctimas y no como piezas del juego político. Parece indispensable a este fin realizar campañas de concienciación. Las víctimas de las violaciones de derechos humanos (y quienes les prestan apoyo y defienden) deberían considerarse también del mismo modo, con independencia de sus connotaciones políticas, históricas, geográficas u otras. Esto no significa que no sean importantes las expresiones políticas existentes. Sin embargo, las organizaciones políticas deberían enfocar también la cuestión del desplazamiento a la luz de los mismos principios humanitarios, en bien de los desplazados.

113. El Gobierno debería considerar las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y de la asistencia humanitaria como aliados en sus esfuerzos en favor de los desplazados. Ya que la acción del Gobierno no puede llegar a todas partes, quienes poseen conocimientos locales y disfrutan de la confianza de los desplazados deberían recibir fondos y garantías (y obtener seguridad) para realizar su labor. Esto permitiría un uso más ágil de los pocos recursos disponibles y una mejor división del

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

trabajo. Además, no hay duda de que el Gobierno debe prestar apoyo cabal a la labor de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y que prestan asistencia jurídica a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, dada su valiosa labor de protección. El seminario en el que participó el Representante constituye un excelente primer paso para mejorar la cooperación y el intercambio de opiniones, y el Representante confía sinceramente en que el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y todos los demás participantes se atenderán a su declaración final como norma en sus futuros trabajos y en su cooperación para proteger y ayudar a los desplazados (la Declaración figura en el anexo I).

114. Hay que mejorar más las medidas encaminadas a fortalecer la protección de los derechos humanos. En relación con ello, el Representante desea poner de relieve las recomendaciones formuladas por anteriores misiones de derechos humanos en el país y la preocupación expresada por la gravedad de los datos sobre la situación de los derechos humanos. Estos datos indican que la eficacia de las medidas ya adoptadas todavía debe demostrarse de modo cabal. También sugieren que debe promoverse la cooperación dentro del propio Gobierno en materia de protección de derechos humanos. En cuanto a la cuestión más específica de los desplazados internos, el Representante desearía subrayar la conveniencia de reforzar la protección prestada a: i) los derechos sobre tierras y bienes, ii) las normas del derecho humanitario que prohíben el desplazamiento y iii) el derecho a la vida y a la integridad física, especialmente durante los desplazamientos e inmediatamente después de ellos. También se han recomendado disposiciones que permitan dar un trato especial a la protección de los derechos de la mujer, en especial de las viudas.

115. Las actividades preventivas requieren que los ciudadanos comprendan el valor de la divisa "todos para uno y uno para todos" cuando se trata de proteger derechos humanos fundamentales. Debería alentarse a los ciudadanos a protegerse entre sí y a proteger sus bienes, especialmente en situaciones adversas de conflicto. Esto no significa organizar el apoyo a las guerrillas para que los protejan, ni enseñar a los campesinos a resistir a las guerrillas, como dijo un funcionario del Gobierno. Las actividades preventivas de este tipo deberían aplicarse de modo urgente en las zonas donde pueden esperarse desplazamientos, por ejemplo en los departamentos de Sucre, Chocó, Arauca y Casanare.

116. La promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito local son muy importantes, especialmente en zonas donde el Gobierno central tiene poca influencia. Hay que fortalecer la labor de los comités locales de derechos humanos, con participación de defensores del pueblo locales y representantes de organizaciones, sindicatos, empresas locales, la policía, el ejército y la Iglesia. Esto facilitaría la comunicación no solamente cuando se denuncian violaciones de derechos humanos sino también cuando hay un riesgo

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

elevado de desplazamiento. La capacitación en derechos humanos y su promoción en las escuelas, sindicatos, las unidades locales del ejército y mediante la organización de talleres, por ejemplo a cargo de comités locales de derechos humanos, son iniciativas excelentes que deben mantenerse y fomentarse. Impresionó especialmente al Representante la labor de algunas organizaciones de mujeres en distintas zonas del país en bien de los desplazados, los pobres, las mujeres y los niños.

117. Los desplazados internos, especialmente las mujeres, no están organizados actualmente y se les debería alentar a participar más en las estructuras que ya existen en el plano local. Ellos mismos deberían decidir si las condiciones permiten o exigen la creación de sus organizaciones propias y separadas.

118. Hay que promover decididamente los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia, alojamiento, apoyo financiero, sanidad y asistencia psicológica durante la etapa de emergencia posterior al desplazamiento, concebidos específicamente para los desplazados. Estas medidas deberían tender a una respuesta rápida sin causar efectos negativos en la comunidad beneficiaria. Es indispensable la cooperación entre el Estado y el sector no gubernamental, especialmente la Iglesia y la Cruz Roja, que ya se ha iniciado en varios casos. Las pocas organizaciones de mujeres fundadas para prestar asistencia de socorro y prestar apoyo a los proyectos de creación de ingresos han demostrado ya sus posibilidades; estas organizaciones deberían servir como modelo para otras semejantes. También es necesario brindar asistencia y orientación jurídicas a los distintos mecanismos del Estado que pueden prestar asistencia de socorro, lo que podría conseguirse en cierta medida editando publicaciones o folletos. Hay que promover en lo posible proyectos de retorno, incorporándoles actividades adecuadas de desarrollo, especialmente si se tiene en cuenta que no es una solución buena el asentamiento permanente de los desplazados en los cinturones suburbanos de las ciudades. A este fin deberían aplicarse medidas de asistencia a los desplazados para que se queden cerca de sus hogares y tierras, si ello es posible. La capacitación en derechos humanos y las técnicas de fomento de la autosuficiencia son elementos esenciales de todo proyecto de retorno.

119. En etapas ulteriores, parece más adecuado prestar asistencia a los desplazados en el contexto de políticas públicas de alcance general para eliminar la desigualdad, la pobreza y la marginación, tanto en el ámbito local como en el nacional, según sea la política en cuestión. El país sólo podrá continuar sintiéndose orgulloso de su crecimiento económico si parte de este crecimiento llega de modo más concreto que ahora a las capas más pobres de la sociedad. Aparte de las necesidades obvias de servicios públicos básicos, por lo menos en algunas zonas urbanas, hay una apremiante necesidad de ejecutar proyectos sociales y económicos que aumenten las oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes, así

como proyectos de creación de ingresos en las zonas urbanas y rurales. En caso necesario, estas políticas deberían contener elementos de prioridad y tratamiento especial para los desplazados. Deberían promover la igualdad entre los sexos y estimular la autosuficiencia de los desplazados.

120. Para planificar y ejecutar programas sociales y económicos y proyectos de asistencia de emergencia a cargo de instituciones del Gobierno se necesitan al parecer más fondos, una coordinación netamente mejor y una simplificación de los trámites en correspondencia con las necesidades de sus beneficiarios potenciales.

121. Por último, el Representante desearía apelar al Gobierno de Colombia para que adoptara medidas de aplicación de las propuestas útiles contenidas en el informe de la consulta permanente sobre desplazamiento interno en las Américas (CPDIA).

### C. Las causas del desplazamiento

122. Sería presuntuoso, en el contexto de este informe y ante una situación tan compleja como la de Colombia, intentar formular recomendaciones detalladas sobre soluciones que pudieran ser útiles para los problemas actuales. Además, ya se han formulado sugerencias valiosas al respecto en muchos estudios e informes, que el Representante desea señalar una vez más a la atención del Gobierno. No hay duda de que la paz en el país es una condición sine qua non para que disminuya el nivel de desplazamientos y se alivie la suerte de las víctimas. La paz no sólo exige desmovilizar todos los grupos armados ilegales sino también resolver algunos de los problemas socioeconómicos fundamentales. La cuestión es que el Gobierno pueda y quiera solucionar estos problemas.

123. La postura tradicional del Gobierno ha sido que los responsables de las violaciones de los derechos humanos y de la violencia en el país son los narcotraficantes y las guerrillas. El Gobierno, en sus contactos con el Representante, también admitió que hay elementos dentro de las fuerzas militares y de los grupos paramilitares responsables en gran medida de violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario, pero el Gobierno ha negado siempre que se trate de una política oficial y, por lo tanto, que sea responsable de ello.

124. El Representante observó, además, que el Gobierno no es monolítico en el enfoque que adopta sobre el problema fundamental del país. Los funcionarios del Gobierno se manifestaron con mucha sinceridad y franqueza en las conversaciones que mantuvieron con él, si bien falta al parecer una disposición más colectiva para enfrentarse con estos problemas, como demuestran los progresos para solucionarlos realizados en los últimos 50

E/CN.4/1995/50/ADD.1 Informe del Representante Especial del  
Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos  
sobre la visita a Colombia en 1994

años. Como señaló un funcionario, los esfuerzos desplegados han sido casi siempre ocasionales y separados de la realidad. Parece que existe una disparidad amplia entre las numerosas ideas y proyectos presentados al Representante y su aplicación real en casi todos los sectores de la administración (derechos humanos, asistencia humanitaria, proyectos de vivienda o reforma agraria). Los funcionarios del Gobierno, en sus conversaciones con el Representante, utilizaban con frecuencia la palabra "desafortunadamente" al describir la situación, lo que indicaba que eran conscientes de ella y que no tenían muchas esperanzas. Se hacía generalmente hincapié en las complejidades de la situación, lo que suponía de nuevo una racionalización de la impotencia. El Representante agradeció los conocimientos que parecían tener de la situación, la franqueza con que se manifestaban y la sinceridad de su preocupación, pero debe señalarse que las complejidades, aunque sea innegable su existencia, no absuelven al Gobierno de sus responsabilidades.

125. Una evaluación de la situación a grandes rasgos sería la siguiente: i) habida cuenta de las dimensiones del país y de la debilidad relativa del Gobierno, la centralización administrativa alienta la formación de dinámicas locales, a consecuencia de las cuales las políticas gubernamentales no pueden aplicarse de modo eficaz; ii) el actual sistema político en el cual dos partidos (clientelistas por naturaleza) han compartido el poder durante los últimos 35 años y sólo han podido atraer al 32% del electorado ha impedido la plena participación de todos los ciudadanos en los procesos democráticos y políticos y en definitiva ha permitido a estos dos partidos políticos retener en gran medida el poder; iii) un elemento de las políticas de esos dos partidos (y de los respectivos gobiernos) ha sido la adopción de una legislación de seguridad nacional y de un *modus vivendi* con las fuerzas armadas (información recogida por el Representante sobre violaciones de derechos humanos indica que no puede excluirse del todo la posibilidad de que esta coexistencia se haya convertido a veces en complicidad); iv) la inacabable espiral de violencia apoya las denuncias de que ésta ha acabado desempeñando una función social en Colombia. Si no se actúa sobre las causas socioeconómicas y políticas de la violencia, el pretexto de la violencia podrá aprovecharse para aumentar la represión y desencadenar más violencia.

126. Para contrarrestar este peligro, el Gobierno de Colombia debería enfrentarse con los problemas y adoptar medidas inmediatas en varios frentes aplicando los recursos de que dispone. El paso más evidente es iniciar un amplio "proyecto de tolerancia" que empiece con la reanudación de los diálogos de paz con las guerrillas. Muchas personas en Colombia, incluso funcionarios del Gobierno, opinan que las guerrillas tienen una función política que desempeñar y que deben considerarse en este sentido y no simplemente como delincuentes y traficantes de drogas. Se dice que en otros momentos el Gobierno admitió algunas reivindicaciones de los guerrilleros y que debería tenerlas en cuenta. Si se llegara a un

acuerdo de paz, el paso siguiente consistiría en disolver los grupos paramilitares, cuyo papel sería menos valioso, y depurar las filas del ejército. Sin embargo, también es necesario "despolitizar" la función de las autoridades civiles del país: como dijo un funcionario, las autoridades civiles están entre la espada y la pared, pues cuando alguien defiende los derechos humanos se le califica de guerrillero, y si defiende al ejército se le llama paramilitar. Este "proyecto de tolerancia" debe llegar a todos los ciudadanos, incluidos los miembros del ejército, las personas desplazadas y los activistas de las organizaciones no gubernamentales.

127. Otra medida sería abrir espacios para las actividades sociales legales, fundamentalmente en los planos populares y locales. Los proyectos de ámbito popular y la organización local de los ciudadanos parece que han tenido efectos beneficiosos en la población local y deberían promoverse y apoyarse. Por ejemplo, debería prestarse apoyo a las iniciativas de reconciliación a nivel local, puesto que ofrecen una base firme para acuerdos de paz en el plano nacional. El Gobierno acepta la necesidad de adoptar medidas serias de reforma agraria, fortalecimiento del poder judicial, descentralización y mejor control interno del ejército, pero estas cuestiones no pueden tratarse con amplitud en el contexto del presente informe.

#### D. La participación de la comunidad internacional

128. No hay duda de que en Colombia, como en cualquier otro país, las soluciones a los problemas expuestos en el presente informe sólo pueden encontrarse dentro del país. Sin embargo, en el "proyecto de tolerancia" antes citado el apoyo y la participación de la comunidad internacional podrían ser beneficiosos, o incluso indispensables si los recursos internos se agotaran. Por ejemplo, las negociaciones con las guerrillas se han mantenido durante los últimos 10 años, con algunos resultados todavía incompletos. La comunidad internacional ha observado estas iniciativas de paz, pero podría ser invitada a desempeñar una función más activa, por ejemplo en forma de un mediador, para ayudar al Gobierno a cumplir sus compromisos de paz.

129. El Representante y muchos funcionarios del Gobierno con quienes se entrevistó consideran que la función de la comunidad internacional en la promoción de los derechos humanos en Colombia ha sido hasta el momento muy importante como factor para aumentar la seguridad (lo que a su vez es una condición indispensable para los proyectos de retorno y la paz). El Representante también considera que el apoyo de la comunidad internacional a la labor de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y de la asistencia humanitaria en el país ha dado resultados beneficiosos y debería alentarse.

130. Sin pretender en modo alguno quitar importancia a la continua labor internacional de vigilancia e indagación en materia de derechos humanos en el país, el Representante desearía subrayar por lo menos dos aspectos en los que, en su opinión, debería concentrarse e intensificarse la asistencia internacional. El primero es el de la asistencia financiera y el apoyo técnico y asesoramiento al sector no gubernamental en el país que trabaja directamente con las personas desplazadas. El segundo, estrechamente relacionado con el primero, es la capacitación de administradores de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y de la asistencia humanitaria, dentro del espíritu de "despolitización" antes evocado, para que puedan documentar y analizar de modo profesional los problemas y trabajar para encontrar soluciones. El Representante recomendaría también que continuara habiendo misiones internacionales de derechos humanos, como la del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias o la del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, entre otras cosas para verificar el grado de aplicación de las conclusiones de sus anteriores misiones al país. También considera que la Subdivisión de Servicios de Asesoramiento y de Asistencia Técnica del Centro de Derechos Humanos deberían mantener una relación estrecha con el programa de derechos humanos del PNUD y asesorar sobre nuevas iniciativas.

131. El Representante considera, además, que es indispensable la participación internacional para vigilar la evolución y ofrecer aportaciones al problema de las personas internamente desplazadas. Así se reconoció también en el seminario, cuyo comité de seguimiento incluirá ahora al PNUD además de otros representantes internacionales. Esta participación internacional, con el consentimiento del Gobierno, es necesaria para dar más efectividad a las iniciativas internacionales encaminadas a atender a las necesidades humanitarias esenciales en el país. También sería beneficiosa para mantener abiertos los canales de comunicación dentro del país con el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional y para concretar el enfoque de la comunidad internacional mediante el establecimiento de medios de enlace con los organismos y órganos pertinentes en las esferas de los derechos humanos, la asistencia humanitaria y el desarrollo (entre otros el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos y otros mecanismos de derechos humanos, la OIT, las instituciones de Bretton Woods, la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la CPDIA). Un oficial de enlace internacional en materia de derecho humanitario internacional y derechos humanos podría prestar asesoramiento a los organismos de las Naciones Unidas representados en el país y a otros mecanismos de las Naciones Unidas que no están presentes en Colombia, haciendo más efectivas las iniciativas internacionales encaminadas

a atender a las necesidades humanitarias esenciales.

132. La asistencia al desarrollo podría también adquirir una dimensión adicional en Colombia. Tal como ha propuesto la ONUDI, esta asistencia podría consistir en la creación de proyectos de pequeñas empresas en beneficio de las personas desplazadas. Otros programas de este tipo con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible y vinculados con los proyectos de prevención, recepción y retorno tendrían también efectos positivos sobre la población interesada, especialmente porque el empleo y el trabajo independiente tienen efectos terapéuticos sobre los desplazados y facilitan su reintegración social. A este respecto sería muy útil un intercambio de ideas y experiencias con las organizaciones internacionales que trabajan en América Central (por ejemplo, PRODERE), quizá con el apoyo de la CPDIA.

133. Por último, el representante desearía una vez más reiterar los principios que rigen su mandato y la aplicación que han tenido en el caso de Colombia. El primero es actuar suponiendo que tanto el Gobierno como la comunidad internacional tienen el objetivo común de prestar protección y asistencia a los desplazados internos. Para ello, la cooperación interesa a las dos partes. El segundo principio es que los derechos humanos y las preocupaciones humanitarias están inextricablemente vinculadas entre sí y se fortalecen mutuamente. El tercero es que a menudo el drama de los desplazados y el de la comunidad donde residen son inseparables y deberían tratarse en consecuencia.

134. La misión a Colombia fue un gran éxito desde todos estos puntos de vista. En primer lugar se demostró claramente la voluntad de cooperación del Gobierno no sólo por la invitación y en los debates con las autoridades, sino también en el seminario patrocinado conjuntamente por el Gobierno, el PNUD y el conjunto de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los desplazados internos. En segundo lugar, si bien había una innegable distancia entre las intenciones y los resultados, el Gobierno estaba claramente preocupado por los aspectos de derechos humanos y humanitarios del problema del desplazamiento interno y se mostraba dispuesto a mejorar la situación en ambos frentes. En tercer lugar, el carácter del desplazamiento interno en Colombia, donde los desplazados "se protegen" a sí mismos "desapareciendo" dentro de la comunidad, hace que la situación de las personas internamente desplazadas en Colombia, más incluso que en otros países, esté estrechamente relacionada con los problemas del conjunto de la comunidad, lo que a su vez empuja a considerar inseparables sus necesidades en materia de servicios y desarrollo.

135. La misión a Colombia demuestra también que, si bien hay grandes semejanzas en las condiciones de desplazamiento interno en los países afectados, también hay diferencias importantes. De ahí la importancia de dedicar estudios especiales y visitas a cada país, para

comprender los problemas genéricos del desplazamiento interno como fenómeno mundial y apreciar el carácter único de la situación de cada país, a fin de elaborar las estrategias de protección y asistencia adecuadas al contexto particular de cada caso.

## Anexo I

### DECLARACION FINAL

Los asistentes al seminario taller sobre políticas integrales para el desplazamiento interno en Colombia, representantes de organizaciones gubernamentales, estatales, no gubernamentales internacionales y de Iglesia DECLARAMOS:

Que el presente seminario ha sido el resultado de un proceso de acercamiento entre las distintas organizaciones no gubernamentales que trabajan con desplazados y las entidades gubernamentales y estatales que tienen bajo su responsabilidad la atención a este problema;

Que todos los participantes de los organismos del Estado y de las organizaciones sociales debemos avanzar en la consolidación del ambiente de confianza recíproca y en la construcción de los instrumentos necesarios para diseñar una política integral frente al problema del desplazamiento;

Que los organismos del Estado con responsabilidad directa en la elaboración de políticas deben asumir con decisión y voluntad las tareas que por sus funciones le son pertinentes. De igual forma convocamos a las organizaciones no gubernamentales regionales y nacionales a iniciar o fortalecer los procesos de coordinación sin los cuales no será posible brindar respuestas coherentes al problema;

Que es urgente la decisión y voluntad de trabajar por atacar las causas del desplazamiento interno para dar respuestas a las consecuencias del problema.

### CONSIDERANDO:

Que el desplazamiento interno constituye una muestra de la grave crisis de los derechos humanos en Colombia y que tiene como causas inmediatas las siguientes:

El fenómeno del desplazamiento es el resultado de las diferentes manifestaciones de la violencia política que vive el país;

La magnitud de las violaciones de los derechos humanos fundamentales y el grado de

impunidad en que han quedado sumidas estas violaciones;

La agudización del conflicto armado interno debido sobre todo a las estrategias de  
contrainsurgencia y la acción de los grupos paramilitares;

Las violaciones de las normas que regulan los conflictos armados y del derecho  
internacional humanitario por las partes en conflicto, lo que ha afectado sustancialmente a  
la población civil no involucrada en el mismo;

El narcotráfico y los proyectos de explotación de los recursos naturales y de contrarreforma  
agraria;

Las regiones mayormente expulsoras de poblaciones son precisamente las regiones agrarias  
más importantes del país.

Otros factores de expulsión son los siguientes: la concentración de la propiedad y la  
subutilización de la misma que limita las posibilidades de empleo y provoca la concentración  
de los ingresos;

La modernización agrícola y su impacto tecnológico sobre la población rural pobre que  
acelera su descomposición;

La aceleración del proceso de fragmentación de la economía campesina y sus efectos  
negativos sobre la familia.

ADOPTAMOS LOS SIGUIENTES CRITERIOS RECTORES:

1. La resolución del problema del desplazamiento tiene como trasfondo la búsqueda de la  
paz y la justicia social. Esto debe contemplar la creación de escenarios y mecanismos  
regionales y nacionales que posibiliten la salida negociada a los conflictos;
2. La adopción y aplicación de las normas del derecho internacional humanitario y del  
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra (Protocolo II);
3. La superación de la impunidad como factor principal de las violaciones de los derechos  
humanos y del desplazamiento;
4. El respeto, reconocimiento de la legitimidad, garantía para la acción de las  
organizaciones no gubernamentales que trabajan con la población desplazada y defienden  
los derechos humanos; el reconocimiento jurídico de los desplazados y de las formas

organizativas que ellos conformen;

5. Incorporar en los planes de desarrollo local, regional y nacional la realidad de la violencia política que caracteriza a la sociedad colombiana y en consecuencia diseñar una estrategia de atención integral (jurídica, socioeconómica, psicosocial y cultural de la población desplazada;

6. Poner en práctica una reforma agraria redistributiva que facilite los procesos de retorno de las poblaciones desplazadas y prevenga la germinación de hechos de violencia que causen nuevos desplazamientos.

\*/ Corrección

E/CN.4/1995/50/Add.1/Corr.1  
20 de diciembre de 1994

Párrafo 81, línea 5

En lugar de 15.000 debe decir 15.

Nota 32, segundo párrafo

El párrafo debe decir así: En relación con el derecho humanitario internacional, Colombia ha firmado los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. También ha ratificado el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra. El Protocolo Adicional II ha sido aprobado por el Congreso. En el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra, se establecen normas mínimas que hay que adoptar en caso de situaciones de conflicto armado que no sean de carácter internacional. Estas disposiciones son vinculantes para todas las Partes.

Nota 58

El texto debe decir así: Véase E/CN.4/1992/23, párr. 17.