

## **TALLER SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESPLAZAMIENTOS INTERNO Y LA NORMATIVA COLOMBIANA EN LA MATERIA**

**Santa Fe de Antioquia, Colombia 15-17 Mayo de 2001**

### Descripción del taller

Del 15 al 17 de mayo, el Proyecto Mundial para la Población Desplazada del Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y la Defensoría del Pueblo en Colombia, llevaron a cabo un taller en Santa Fe de Antioquia, acerca de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y la Legislación Nacional para la Población Desplazada en Colombia<sup>1</sup>. El taller hizo parte de un esfuerzo global por parte del NRC para difundir y explicar los Principios Rectores a los representantes de los gobiernos, ONGs y las organizaciones de las Naciones Unidas, con el propósito de garantizar una mayor protección y asistencia a la población desplazada. Previos a éste se han realizado talleres en Filipinas, Tailandia, Uganda, Angola, Sierra León y Georgia.

En el taller para Colombia, se le dedicó el mismo tiempo tanto a la Legislación Colombiana para la población desplazada, como a los Principios Rectores de las Naciones Unidas. No solamente se analizó y discutió la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento Interno, sino también el documento CONPES (No.3057), que contiene la política más reciente del gobierno en relación con la población desplazada; dos decretos presidenciales sobre desplazamiento (Decreto 173 de 1998 y 2569 de 2000), y varias sentencias de la Corte Constitucional Colombiana (SU-1150 de 200, T-327 de 2001, etc.). Esta normativa colombiana (más que en cualquier otro país afectado por el desplazamiento interno), regulan rigurosamente la responsabilidad de las autoridades de tomar medidas para la prevención del desplazamiento y brindar protección, asistencia y garantizar procesos de retorno/reubicación para la población desplazada en Colombia. Un breve resumen de cada uno de ellos se encuentra en el anexo No. 1 de este informe.

Un aspecto relevante del taller en Colombia fue la población meta: Los Personeros Municipales (Defensores de Derechos Humanos a nivel municipal). Se escogieron cuarenta y tres Personeros Municipales los cuales fueron elegidos recientemente en el departamento de Antioquia, la región más afectada por el desplazamiento interno en Colombia. Se debe destacar que los Personeros y las instituciones que representan juegan un papel muy importante en la normativa Colombiana sobre el desplazamiento interno. Se le ha asignado al Ministerio Público y particularmente a la Defensoría del Pueblo, un papel principal en la prevención de desplazamientos así como en la protección de la población desplazada durante el desplazamiento y una vez dicha población haya regresado a su lugar de origen o haya sido reubicada. El rol de los Personeros en relación al desplazamiento interno está descrito en la Ley 387, en varios decretos presidenciales y en el CONPES 3057. Además, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1150 (par.40) ha convocado a la Defensoría del Pueblo para que difunda las leyes y normas relevantes que regulan el tratamiento que las

---

<sup>1</sup> Al referirse a la legislación Colombiana para desplazados internos, este proyecto incluye no solamente la ley No. 387 para desplazados internos en Colombia sino también a los decretos presidenciales que regulan esta ley (Decreto 173 y 2569). También se incluye el documento Conpes 3057 con la política más reciente del gobierno en relación con la población desplazada interna, y algunas sentencias claves de la Corte Constitucional sobre protección y asistencia a desplazados.

autoridades deben dar a la población desplazada. Respondiendo a esta sentencia, la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo en Antioquia y el Proyecto Mundial para la Población Desplazada se dirigieron exclusivamente a Personeros, en el desarrollo de este taller.

El taller, de tres días de duración, también recibió el apoyo de la Oficina Nacional de la Defensoría del Pueblo en Bogotá, La Red de Solidaridad Social<sup>2</sup>, La Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de Las Naciones Unidas. Cada una de estas instituciones presentó y facilitó el desarrollo de un punto respectivo de la agenda.

### Objetivos, contenido y metodología:

Los objetivos del taller en Santa Fe de Antioquia fueron los siguientes:

- Presentar los Principios Rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas a los Personeros, así como la respuesta institucional de la comunidad Internacional al fenómeno del desplazamiento interno.
- Capacitar a los Personeros en el contenido y uso de los Principios Rectores, así como en la legislación Colombiana para la población desplazada.
- Discutir el rol y las responsabilidades particulares de los Personeros en relación con la prevención de desplazamientos y la protección, asistencia y retorno/ reubicación.
- Identificar los obstáculos para la implementación de los instrumentos nacionales e internacionales y sugerir maneras de superar dichos obstáculos.
- Facilitar el intercambio de experiencias entre Personeros de diferentes municipalidades y entre los Personeros y la institución gubernamental para atención a la población desplazada (Red de Solidaridad Social).

Estos objetivos se lograron mediante la revisión de los siguientes temas:

- 1) Introducción, circunstancias legales y definición nacional e internacional de una “persona desplazada”.
- 2) Prevención del desplazamiento.
- 3) Protección durante el desplazamiento.
- 4) Asistencia de emergencia y soluciones duraderas.
- 5) Retorno, reintegración y reubicación.
- 6) Rol y responsabilidades de los Personeros en relación con la población desplazada.

Cada tema de la agenda fue introducido mediante la presentación de uno de los facilitadores, seguido por un extensivo trabajo en grupo y discusión en plenaria. Como preparación para el taller, los participantes habían recibido la documentación pertinente la cual fue también utilizada durante los ejercicios.

La apertura del taller estuvo a cargo del Señor Felipe Aguirre, Director del Departamento Administrativo de Prevención y Atención de Desastres de la gobernación de Antioquia y por la Señora María Girlesa Villegas, Defensora del Pueblo de la Regional Antioquia.

---

<sup>2</sup> La Red de Solidaridad Social es una organización para el bienestar social encargada de la coordinación de los esfuerzos del gobierno Colombiano para prevenir desplazamientos y proteger y dar asistencia a la población desplazada.

## **Introducción, circunstancias legales y definición nacional e internacional de “persona desplazada”**

### Instrumentos legales, nacionales e internacionales, sobre desplazamiento interno

Durante esta sesión, se creó conciencia en Los Personeros sobre el aumento drástico en la cantidad global de desplazados durante los últimos 20 años. También se les informó sobre una de las respuestas de las Naciones Unidas: La asignación de un Representante Especial del Secretario General de Las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno: el Señor Francis Deng, quién elaboró e introdujo los Principios Rectores de las Naciones Unidas. Se describió también el origen, contenido y situación judicial de dichos Principios.

Luego se introdujeron brevemente los principales instrumentos Colombianos para atención a la población desplazada (la ley 387, los decretos presidenciales 173 y 2569, el documento de política gubernamental CONPES 3057 y varias sentencias de la Corte Constitucional Colombiana). Una vez presentado el marco legislativo y normativo, se trató el tema de la responsabilidad institucional nacional e internacional. Se aclaró que los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad principal de proteger y dar asistencia a la población desplazada. Sin embargo, cuando sea necesario, las agencias de las Naciones Unidas tienen la responsabilidad de complementar tal esfuerzo. La respuesta Internacional es actualmente organizada de acuerdo a un enfoque cooperativo, lo que significa que cada agencia tiene la responsabilidad de contribuir de acuerdo a su mandato específico y ventajas comparativas. En Colombia, no obstante, la oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas ha sido designada como la agencia de coordinación, en relación al tema del desplazamiento interno.

### Definición de una “persona desplazada”: ¿Cuándo termina el desplazamiento?

Como introducción para el trabajo de grupo de esta sesión, se familiarizó a los participantes con la definición de “persona desplazada” de acuerdo con los Principios Rectores y la ley 387. Se aclaró que al excluir el desplazamiento inducido por proyectos de desarrollo<sup>3</sup> y el desplazamiento como resultado de desastres naturales o causados por el hombre, la definición de “persona desplazada” en la Ley 387 se hace más limitada que la definición en los Principios.

El momento exacto en que cesa el desplazamiento no está definido por los Principios. Sin embargo, un decreto presidencial reciente (Decreto 2569) intenta definir cuándo termina el desplazamiento. Los criterios son un tanto subjetivos y abiertos a interpretaciones (1. Retorno o reubicación exitosos, 2. Exclusión del registro único de población desplazada o 3. Por solicitud de la persona desplazada). Por consiguiente se les pidió a los participantes discutir en grupos cuándo consideran que termina el desplazamiento, tomando en consideración temas de seguridad, soluciones sostenibles, propiedad y asuntos relacionados con la tierra, etc.

---

<sup>3</sup> Desplazamiento interno causado por “proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por un interés superior o primordial” (Principio Rector 6.2 (c)).

En términos generales, los participantes del taller sugirieron el uso de criterios más amplios y elaborados para determinar procesos de retorno o reubicación exitosos. El decreto presidencial 2569 sólo menciona la necesidad de la población desplazada, que ha regresado a su lugar de origen o que ha sido reubicada, de tener acceso a una actividad económica; mientras que los participantes sugirieron que esta población debe también recibir compensación económica, social y moral. Además, el gobierno debe facilitar el acceso a proyectos productivos e invertir en infraestructura social y económica para lograr que el retorno o la reubicación sean soluciones duraderas.

Los grupos de trabajo también subrayaron la responsabilidad constitucional del gobierno de proporcionar seguridad y eliminar las causas originales del desplazamiento. Sin la presencia de estas dos condiciones el desplazamiento no puede terminar formalmente. Sin embargo, algunos participantes argumentaron que el impacto social y emocional del desplazamiento nunca deja de afectar a aquellos que han sido desplazados.

Finalmente, se resaltó que la legislación Colombiana hace diferencia entre alguien que está en una “situación” de desplazamiento y alguien que ha sido reconocido formalmente como “persona desplazada”. La primera es simplemente una situación *de facto* (alguien se considera a sí mismo como “persona desplazada”) mientras que para ser reconocido e incluido en el Registro Único de Población Desplazada del gobierno (lograr la “condición” de persona desplazada), la persona tiene que hacer una declaración formal a las autoridades dentro del año siguiente al desplazamiento, la cual es luego analizada y aprobada por la Red de Solidaridad Social. Esta diferencia (que ha sido cuestionada por la Corte Constitucional, La defensoría del pueblo y muchas ONGs Colombianas) le da al gobierno el poder de decidir cuándo termina la “condición” de persona desplazada de un individuo.

## **Asistencia de emergencia y soluciones duraderas**

Con el objeto de que los Personeros obtengan un mayor entendimiento acerca de la oferta de asistencia de emergencia y apoyo a soluciones duraderas por parte del gobierno, se solicitó al Representante de la Red de Seguridad Social (RSS) en Antioquia, presentar el programa del gobierno y los procedimientos designados para beneficiar a la población desplazada. Además de proporcionar asistencia directa, la RSS también coordina el aporte de los diversos ministerios y entidades del gobierno.

Como primera medida, el representante de la RSS revisó el rol que se espera desempeñen los Personeros en el proceso de acreditación de una persona desplazada. Este rol se limita a recibir una declaración personal de la persona desplazada y presentarla a la RSS. Ésta última toma la decisión final y hace el registro de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente (ver definición). El Representante de la RSS resaltó que el gobierno solamente puede proporcionar asistencia a aquellas personas desplazadas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada. Sin embargo, algunos Personeros reportaron que con el objeto de salvaguardar el acceso inmediato de la población desplazada a beneficios como salud, frecuentemente se expiden certificados informales de desplazamiento los cuales sirven de garantía para que los hospitales luego reciban un reembolso de parte del ministerio de Salud.

### Recursos por aprovechar

El Representante de la RSS hizo un repaso de la asistencia y servicios actualmente disponibles y cómo pueden los Personeros facilitar el acceso de la población desplazada a estos servicios. Algunos recursos sub-utilizados fueron destacados por el representante de la RSS. Dicho funcionario animó a los Personeros a:

- A) Presentar proyectos productivos para la población desplazada. Cuando los recursos financieros municipales no sean suficientes, la cofinanciación municipal obligatoria se puede suministrar en especie.
- B) Tener en cuenta que los proyectos de infraestructura presentados por las municipalidades al gobierno regional, tienen prioridad si proporcionan empleo a la población desplazada.
- C) Informar a la RSS cuando sectores de la población desplazada pueden ser considerados como particularmente vulnerables (ancianos, discapacitados, etc.). Hay un aporte especial presupuestado para estos grupos.

### Identificación de las necesidades de asistencia más urgentes

Al terminar la presentación, los participantes se dividieron en grupos y se les pidió identificar las necesidades más urgentes de la población desplazada en sus respectivas municipalidades y la mejor manera de satisfacerlas. También se les pidió a los Personeros, cómo ellos mismos podrían facilitar e incrementar el acceso que la población desplazada tiene a la asistencia básica.

Rápidamente, los Personeros identificaron una seria falta de infraestructura municipal para proporcionar vivienda y comida a la población desplazada, así como para proveer un servicio mínimo de salud y educación. Estas deficiencias están claramente relacionados con limitaciones presupuestales, pero los Personeros también argumentaron que existe una falta de capacidad operativa a nivel municipal. Los Comités Municipales para la atención a la Población Desplazada<sup>4</sup> no siempre operan eficientemente y no han sido establecidos en todas las municipalidades. Por consiguiente, los participantes enfatizaron en la necesidad de fortalecer dichos Comités y las instituciones que los componen. Hay necesidad de crear conciencia sobre los derechos de la población desplazada, así como de mejorar la capacidad de proporcionar productos y servicios a la población desplazada. Algunos participantes expresaron también su preocupación en relación con el limitado compromiso por parte de las autoridades municipales y la comunidad en general, para resolver la difícil situación de la población desplazada.

### Rol de Los Personeros en garantizar la asistencia a la población desplazada:

Los participantes estuvieron de acuerdo en que los Personeros deben desempeñar un papel fundamental en abogar por los derechos de la población desplazada a asistencia y protección. Las actividades para crear conciencia deben ser dirigidas tanto a las autoridades como a toda la ciudadanía. Los Personeros deben proporcionar a los miembros de los Comités Municipales para Atención a la Población Desplazada, información sobre: los Principios Rectores y la legislación Colombiana para población desplazada, los servicios

---

<sup>4</sup>Los Comités Municipales de desplazamiento son dirigidos por el alcalde local y compuestos por las instituciones fundamentales (gubernamentales y no-gubernamentales) en proveer asistencia y protección a la población desplazada.

proporcionados por las instituciones nacionales y, como es obvio, sobre las necesidades básicas más inmediatas de la población desplazada. Además, se sugirió que los Personeros pueden desempeñar un rol importante al estimular y apoyar los esfuerzos de organización que nacen de la misma población desplazada

Al mismo tiempo, los participantes se recordaron unos a otros de la importancia de no desatender sus funciones de control y fiscalización, asegurándose de que los funcionarios públicos cumplan con la ley. Cuando claramente se ha descuidado a la población desplazada como resultado de la directa acción u omisión de las autoridades, los Personeros pueden recurrir a tomar medidas legales.

Finalmente, un representante de la Defensoría del Pueblo en Bogotá trató el tema de la adjudicación insuficiente de presupuesto para la población desplazada tanto a nivel central como local. Refiriéndose a una sentencia reciente de la Corte Constitucional, el representante le recordó a los Personeros que ellos deben influir en gran medida en la adjudicación de este presupuesto a nivel municipal. En esta sentencia (SU-1150/200), la Corte Constitucional, en referencia al Artículo 350 de la Constitución Colombiana, reitera que el gasto público social debe dar prioridad a la población desplazada. De este modo, la Corte Constitucional sugiere que en una situación de recursos limitados, se debe dar prioridad a la población desplazada.

## **Protección durante el desplazamiento**

Esta sesión fue facilitada por dos representantes de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia. La presentación resaltó cómo la reciente sentencia de la Corte Constitucional T-327 de 2001 considera los Principios Rectores como un punto de referencia importante para la legislación Colombiana y como han reforzado el marco normativo que protege a la población desplazada en Colombia. En gran parte, La Corte basa su opinión en los Principios Rectores y los pone aún por encima de la legislación.

A la luz de la sentencia de la Corte Constitucional, los facilitadores discutieron aspectos controversiales del decreto presidencial 2569. Se sugirió que la Constitución Colombiana, por medio de su concepto de “presunción de buena fe”, pone la carga de la prueba en las autoridades, más que en la población desplazada, cuando se trata de determinar quién es una persona desplazada y quién no. Tal interpretación evitaría situaciones en donde las personas desplazadas tendrían que volver a sus lugares de origen a recolectar pruebas de los eventos que causaron su desplazamiento.

En relación con el decreto presidencial 2569, el representante de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también discutió las dificultades en torno de la necesidad de proteger a la población desplazada de un posible mal uso de la información recolectada sobre cada uno de ellos. Se sugirió que el bajo número de personas desplazadas oficialmente registradas, puede estar relacionado con un miedo generalizado entre la población desplazada a que sus datos personales puedan terminar en manos de actores armados.

### Ejercicio práctico usando los Principios Rectores y la legislación Colombiana para la población desplazada

Se realizó un ejercicio en grupo con los participantes dirigido a comparar la cobertura de los Principios Rectores con el contenido de la legislación Colombiana para la población desplazada. El propósito de este trabajo en grupo fue facilitar la experiencia práctica de los participantes con los instrumentos, al pedirles buscar el contenido de los Principios Rectores en la Ley 387 y en el decreto presidencial 173. Durante el mismo ejercicio, se les pidió a los Personeros discutir cómo algunos Principios están siendo respetados en sus municipalidades y cómo pueden ellos contribuir para que estos Principios se respeten completamente.

La comparación entre los Principios Rectores y la legislación Nacional mostró que la mayoría de los aspectos de los Principios están cubiertos por la legislación Colombiana para la población desplazada. Algunos aspectos, tales como los derechos de subsistencia están más desarrollados en la Ley 387 que en los Principios. En general, se puede argumentar que dicha legislación es bastante completa y altamente protectora de la población desplazada. En teoría, probablemente proporciona más derechos a la población desplazada que cualquier otra legislación en el mundo. Sin embargo, los participantes expresaron su frustración acerca de la falta de implementación. Algunos participantes argumentaron que las disposiciones institucionales elaboradas y la legislación avanzada contrastadas por los niveles insatisfactorios de implementación, son un fenómeno común en Colombia.

Refiriéndose a la implementación en el ámbito municipal, Los Personeros lamentaron la insatisfactoria protección brindada a la población desplazada. El propio derecho a no ser desplazado habría sido violado en cada municipio representado en el seminario. También se dieron ejemplos de violencia física contra la población desplazada y presiones ejercidas sobre ellos para que regresen o no regresen, dependiendo de la estrategia de los actores armados en un municipio determinado. Los derechos a protección relacionados con las condiciones de vida (comida, vivienda, salud) y educación, fueron frecuentemente insatisfechos en los municipios que experimentan desplazamientos masivos.

### Los Personeros pueden fortalecer la protección a la población desplazada con el apoyo de la comunidad internacional.

Luego se discutió la posibilidad de que los Personeros puedan remediar la situación de la insuficiente protección brindada a la población desplazada. Muchos Personeros vieron un espacio muy limitado para explorar un desempeño más activo en la protección a la población, dados los métodos violentos usados por los grupos armados y la situación de inseguridad a que están expuestos los Personeros. A cambio, se puso fe en que la comunidad internacional desempeñe un rol más dedicado en términos de protección. Se sugirió repetidamente que las operaciones actuales de las Naciones Unidas en Colombia deben ser expandidas drásticamente, con el objeto de abarcar más presencia y monitoreo internacional inclusive a nivel municipal. Esta presencia podría monitorear la implementación de los Principios Rectores e impedir nuevos desplazamientos causados por actos violentos contra la población civil.

Los Personeros pensaron que su mayor contribución debe ser a nivel de divulgación y creación de conciencia sobre los derechos de la población desplazada, sin descuidar sus obligaciones constitucionales de fiscalización y control a las autoridades locales. Muchos participantes sintieron que las posibilidades de los Personeros de hacer un monitoreo activo de derechos humanos y de intervenir a favor de la población desplazada son muy limitadas.

## **Retorno, reintegración y reubicación**

Un representante de la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas en Colombia presentó un número de temas fundamentales relacionados con los procesos de retorno, reintegración y reubicación. Repasó tanto en los Principios Rectores como en la legislación Colombiana, algunos de los conceptos más importantes para lograr que el retorno o la reubicación sean exitosos. Estos temas incluyeron:

### Retorno voluntario, seguro y digno

Los Principios Rectores claramente explican la responsabilidad de las autoridades de crear condiciones que garanticen un retorno voluntario, seguro y digno. Esta obligación puede encontrarse también en la Ley 387 pero desafortunadamente no es tan clara en el Decreto Presidencial 2569. Este último instrumento (Artículo 28) da la impresión de que el gobierno no tiene la obligación de tomar un rol pro-activo en proporcionar un retorno seguro. El Decreto 2569 plantea que el gobierno no toma la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos que han retornado a áreas inseguras. El Decreto también sugiere que el peso del monitoreo podría caer sobre las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria que hacen el acompañamiento a los que retornan.

### Participación de la población desplazada en los procesos de retorno y reubicación

EL derecho de la población desplazada a participar en el diseño e implementación de su propio retorno está explícitamente incluido en los Principios. En la legislación Colombiana esto no está tan claramente expresado, pero se puede derivar de su obligación para cooperar con “el mejoramiento, restablecimiento, consolidación, y estabilización de su situación” (Ley 387, Artículo 18). Esta obligación debe también crear un derecho correspondiente a participar en el diseño de medidas dirigidas a mejorar la situación de regreso o reubicación de la población desplazada.

### Protección contra la discriminación

Los Principios Rectores así como la Ley 387 incluye referencias claras y explícitas a la importancia de proteger a la población desplazada de la discriminación. Esta protección es particularmente importante durante el retorno y la reubicación cuando la población desplazada necesita reintegrarse, o vivir cerca, a comunidades que no han sido desplazadas.

Por lo tanto, ambos instrumentos han prohibido la discriminación basada en el hecho de que alguien se encuentre en situación de desplazamiento. Adicionalmente, la discriminación está obviamente prohibida por las razones estándar incluidas en la ley internacional de derechos humanos y en la legislación Colombiana (raza, color, sexo, lengua, religión, origen, etc.,)

### Recuperación o compensación por pérdida de bienes y tierra durante el desplazamiento

En este aspecto tan importante del retorno, los Principios Rectores de las Naciones Unidas van un paso más allá que la legislación Colombiana para la Población Desplazada. Los Principios no solamente resaltan la necesidad de recuperar bienes y tierra, sino que también hacen énfasis en la necesidad de recibir compensación por la pérdida de bienes durante el desplazamiento.

### Acceso a la población que regresa o se reubica

Es importante recordar que la responsabilidad principal de que el proceso de regreso o reubicación sea voluntario y seguro, recae sobre el gobierno Colombiano. Sin embargo, para que los procesos de retorno o reubicación sean sostenibles, se requiere asistencia gubernamental o no gubernamental. En consecuencia, es de vital importancia que las organizaciones humanitarias tengan acceso a aquellos que retornan. El Principio Rector No. 30 aboga por este acceso. La Ley 387 también garantiza el acceso de estas organizaciones.

La presentación realizada por el representante de la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas acerca de estos conceptos fundamentales, proporcionó una introducción al trabajo en grupo sobre retorno y reubicación. Durante este ejercicio en grupo, se les pidió a los participantes analizar cómo podrían ellos apoyar (antes) y monitorear (después) los procesos de retorno y reubicación voluntarios, seguros y sostenibles.

La mayoría de los grupos presentó un cuadro bastante sombrío de los posibles procesos de retorno y del rol que los Personeros pueden desempeñar para garantizar la sostenibilidad de los mismos. Una vez más, se destacó el tremendo poder que los actores armados han logrado a nivel local y qué tan expuestos están realmente los Personeros. Sin embargo, los participantes estuvieron de acuerdo en que ellos mismos están en una mejor posición que cualquier otra persona a nivel local, para apoyar a los desplazados durante los procesos de retorno y reubicación. Se vieron a sí mismos como un puente entre la población desplazada y las entidades gubernamentales. Por lo tanto, los Personeros pueden proveer información sobre los recursos disponibles y el apoyo durante los procesos de retorno y reubicación. Además se sugirió que ellos podrían contribuir a fortalecer el poder organizativo de las comunidades desplazadas.

El rol como intermediarios podría extenderse a los actores armados. Un participante propuso que en algunas situaciones los Personeros podrían explorar informalmente la actitud de los actores armados en relación con los planes de retorno o reubicación y pasar esta información a la población desplazada. Otros pensaron que el Comité de la Cruz Roja Internacional deber ser responsable por la “mediación”

De nuevo, se enfatizó en la importancia de que los Personeros no olviden su función de control y fiscalización. Un control efectivo del uso y distribución de los recursos municipales para los procesos de retorno y reubicación de las comunidades desplazadas, maximizaría el apoyo a las mismas.

Finalmente, los Personeros hicieron también énfasis sobre la importancia de garantizar que los proyectos de retorno y reubicación también beneficien a las comunidades receptoras, para evitar posibles tensiones y confrontaciones.

### **Prevención del desplazamiento**

Las ONGs Colombianas reportan que aproximadamente 2 millones de personas han sido desplazadas en Colombia. Lo que es peor, durante los últimos años 300.000 personas por año han tenido que desplazarse. Esta alarmante situación indica que nuestra mayor preocupación debe ser prevenir nuevos desplazamientos. Por consiguiente se le pidió a un representante de la Defensoría del Pueblo en Bogotá discutir el tema de la prevención y presentar los últimos logros en relación a los sistemas de “alerta temprana”.

Su presentación de los instrumentos legales existentes para proteger a la población desplazada demostró que la prevención de desplazamientos ha recibido, en teoría, mucha atención. Los Principios Rectores se refieren a la prevención en términos generales, resaltando la necesidad de que todos los actores respeten el derecho internacional humanitario y los derechos humanos con el objeto de evitar desplazamientos ( Principio 5). La legislación Colombiana y el Conpes son más concretos, al sugerir que las diferentes instituciones tomen medidas preventivas. Una de estas medidas es la necesidad de un sistema de “alerta temprana.”

### La Prevención y la respuesta oportuna requieren de una “alerta temprana”

Hasta ahora, la “alerta temprana” para prevenir desplazamientos ha sido llevada a cabo efectivamente por las ONGs Colombianas y la iglesia católica. Sin embargo, dada la necesidad de vincular tales esfuerzos a respuestas rápidas y contundentes por parte de las instituciones civiles y militares, se ha sugerido que la “alerta temprana” también sea generada por estructuras estatales. Por lo tanto, La Defensoría del pueblo en coordinación con la oficina del Vicepresidente, el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social, han elaborado un proyecto de “alerta temprana” en el cual también se espera contar con una cercana colaboración del Ministerio de Defensa y la Procuraduría General de la Nación.

El representante de La Defensoría del pueblo explicó los tres componentes del sistema. El primer elemento de “alerta temprana” es la recolección de información que indica que el desplazamiento podría ser eminente. Esta información incluye la aparición de grafitis o amenazas escritas en lugares públicos, la circulación de volantes amenazadores, amenazas directas a individuos, presencia de grupos armados, retenes en las carreteras y restricciones en la circulación de productos. Un incremento marcado en el porcentaje de desapariciones y homicidios y por supuesto combates abiertos, son otros indicadores que deberían disparar el sistema de “alerta temprana”.

Como parte de un segundo elemento, esta información es rápidamente analizada y canalizada a las instituciones con la capacidad de responder a la amenaza de actos violentos que conlleven al desplazamiento. Por último, se deben tomar medidas de “respuesta temprana”. Estas pueden oscilar entre el despliegue de la Fuerza Pública encargada de la protección física de la población civil y una mayor presencia de instituciones civiles estatales, siendo el sistema judicial la más importante entre ellas.

### ¿Cómo pueden los Personeros contribuir a mejorar la prevención de desplazamientos?

Para el trabajo en grupo, se les pidió a los Personeros discutir su rol en relación con la prevención de desplazamientos y cuál es la mejor manera de contribuir con ella. Tuvo lugar un debate en el cual se hizo claro que en lo que respecta a prevención, los Personeros tienen tanto un número de ventajas comparativas como desventajas.

El Personero es frecuentemente la figura líder y disfruta de un alto nivel de aceptación y confianza en la municipalidad. Además su contacto directo con un número de individuos y organizaciones a nivel local le proporciona un acceso muy amplio a información, aún en las veredas y en las áreas rurales de la municipalidad. Los Personeros generalmente conocen personalmente a los líderes de las Juntas de Acción Comunal, al mismo tiempo que interactúan con los representantes de otras instituciones que frecuentemente visitan áreas rurales remotas tales como la iglesia, los maestros o los agrónomos locales (Unidades

Municipales de Asistencia Tecnológica y Agropecuaria UMATA). Además, los Personeros tienen un canal directo por donde se puede transmitir la información: Las oficinas regionales de la Defensoría.

Sin embargo los participantes también identificaron algunas desventajas. Dado lo expuestos que están los Personeros, la recolección activa de información puede por lo tanto estar sujeta a presiones y amenazas por parte de los actores armados. La capacidad de inteligencia de los actores armados, particularmente a nivel local es asombrosa, conocen todos los movimientos de las autoridades. Los Participantes también expresaron preocupación de que en el pasado muchas de las actividades de “alerta temprana” no han contado con el apoyo activo de la policía ni del ejército. Se mencionaron casos muy conocidos de tal inacción en Los Llanos, Norte de Santander y Antioquia. En estos casos, los Personeros y otros actores arriesgaron sus vidas recogiendo y diseminando la información sin lograr una respuesta apropiada por parte de las fuerzas armadas.

Finalmente, se estuvo de acuerdo en que a pesar de la difícil situación de los Personeros, se podría hacer más para prevenir desplazamientos. Se sugirió que los Personeros procuren decididamente ampliar su red de contactos en los pueblos y en las áreas rurales con el objeto de tener acceso a información confiable de “alerta temprana” desde una etapa inicial. También sugirieron algunos personeros que deben establecerse canales de difusión de información de “alerta temprana” más claros. Las Oficinas Nacional y regionales de la Defensoría del Pueblo serían las receptoras naturales de tal información, pero ésta también puede ser canalizada directamente al sistema judicial, o a la policía y las fuerzas armadas cuando sea apropiado.

## **Responsabilidades Constitucionales de los Personeros en relación con la población desplazada**

A lo largo del taller, se discutieron en detalle las mejores prácticas actuales y el apoyo potencial por parte de los Personeros para con la población desplazada. Sin embargo, las funciones de los Personeros en relación con la población desplazada están también claramente determinados por la ley. Estas obligaciones legales fueron repasadas y discutidas por la Defensoría regional de Medellín.

La ley 387 para la población desplazada explica en detalle la obligación del Ministerio Público (dentro del cual se encuentran los Personeros), de proteger y promover los derechos de la población desplazada tanto desde los derechos humanos como desde el derecho humanitario internacional. Además, los Personeros tienen la obligación de supervisar la conformidad de otras instituciones al plan Nacional para asistencia integral para la población desplazada.

La primera obligación puede ser llevada a cabo efectivamente por medio de la promoción y divulgación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre las autoridades, la población desplazada y las comunidades receptoras. Más específicamente, el Personero debe recomendar a las autoridades locales que El Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada sea establecido y se le adjudique un presupuesto para sus actividades. También es deber del Personero supervisar que el comité incluya

representantes de la población desplazada, se reúna regularmente y desarrolle programas en favor de la población desplazada. Además, debe promover el diseño y establecimiento de un plan municipal de contingencia que pueda responder efectivamente a una repentina llegada de población desplazada.

Los Personeros están en la obligación de recibir la declaración de la población desplazada requerida por ley, la cual contiene las circunstancias bajo las cuales la persona fue desplazada. También debe facilitar la inscripción de las personas desplazadas en el Registro Único de Población Desplazada. Esto se debe llevar a cabo haciendo uso del formulario expedido por la Red de Solidaridad Social y la orientación proporcionada por el Decreto Presidencial 2569. Los procesos deben ser dignos, transparentes y ágiles. La presunción de “buena fe” debe ser aplicada al recibir la declaración. Los Personeros deben también monitorear decisiones arbitrarias y exclusiones sin fundamento del Registro Único de Población Desplazada.

Con el objeto de promover y proteger efectivamente los derechos de la población desplazada, los Personeros deben tener un conocimiento minucioso de la legislación Colombiana relevante para la población desplazada. Es también importante que Los Personeros estén familiarizados con los programas de apoyo para la población desplazada que ofrece el gobierno y las entidades estatales<sup>5</sup>.

Después de la presentación del Defensor Regional sobre las responsabilidades legales de los Personeros, tuvo lugar una discusión sobre el rol más eficaz de los Personeros en relación con el Comité Municipal de Atención a la población desplazada. Algunos argumentaron que los Personeros no deberían ser parte del Comité de tal manera que puedan ejercer un control efectivo sobre el desempeño de las diferentes instituciones miembros. Al mismo tiempo, se reconoció que la participación activa de los Personeros en dichos comités sería una importante contribución a su efectividad. Por lo tanto, los Personeros deben tratar de encontrar el punto medio sin comprometer su función de control institucional frente a las autoridades locales y las entidades gubernamentales descentralizadas.

## **Comentarios en conclusión y recomendaciones**

### Comentarios en conclusión:

- La Legislación Colombiana para desplazados es probablemente la más avanzada en el mundo. El gobierno ha expresado también su compromiso con los Principios Rectores los cuales están siendo usados por la Corte Constitucional y muchas otras ONGs. Desafortunadamente, el gobierno Colombiano no ha implementado en su totalidad este excelente marco normativo.

---

<sup>5</sup> Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social, Instituto de Fomento Industrial, Sistema General de Seguridad Social, Red de Solidaridad Social, Dirección Nacional Para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Sistema Nacional de Cofinanciación, Ministerio de Educación, Servicio Nacional de Aprendizaje, Defensoría del Pueblo, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Nacional de Reforma Urbana

- La ley 387 sobre el desplazamiento interno explica en detalle la obligación del Ministerio Público (dentro del cual se encuentran los Personeros), de proteger y promover los derechos de la población desplazada tanto desde los derechos humanos como desde el derecho internacional humanitario. Por lo tanto, los Personeros tienen un rol muy importante a desempeñar, al facilitar la protección y asistencia a la población desplazada.
- Los Personeros generalmente tienen un contacto muy cercano y directo con las comunidades desplazadas y están por lo tanto en una excelente posición para facilitar un mayor apoyo a la población desplazada.
- Como defensores de derechos humanos, Los Personeros están regularmente expuestos a presiones y amenazas por parte de los actores armados. Por consiguiente necesitan apoyo político de las organizaciones nacionales e internacionales para poder contribuir a la prevención de desplazamiento y a la protección y asistencia a la población desplazada.
- Los Personeros tienen una responsabilidad clara en relación con el registro de la población desplazada. Haciendo uso del formato único, están encargados de recibir la declaración de la persona desplazada sobre los hechos que conllevaron a su desplazamiento. Sin embargo, la aceptación de un individuo como persona desplazada y su consecuente inclusión en el Registro Único de Población Desplazada es responsabilidad de la oficina regional de la Red de Solidaridad Social.
- El reciente decreto presidencial ( Decreto 2569) intenta definir el momento en que termina el desplazamiento. Sin embargo los criterios están abiertos a interpretaciones. Los Personeros sugirieron unos criterios más amplios y elaborados, incluyendo restitución económica y social así como la eliminación de las causas estructurales del desplazamiento.
- El gobierno colombiano distingue entre alguien que está en una “situación” de desplazamiento y alguien que ha conseguido la “condición” de ser formalmente reconocido como desplazado. La primera es una situación *de facto* (alguien se considera a sí mismo desplazado) mientras que para ser reconocido e incluido en el registro (lograr la “condición “de desplazado) la persona desplazada tiene que hacer una declaración formal a las autoridades dentro de un período de un año después de l desplazamiento. La declaración es luego analizada y aprobada o rechazada por la Red de Solidaridad Social.
- La asistencia brindada a la población desplazada no es suficiente, pero aún existen algunos recursos subutilizados. La Red de Solidaridad Social animó a los participantes a idear proyectos productivos y proyectos que generen empleo para la población desplazada y presentarlos a las autoridades regionales. Los grupos particularmente vulnerables (ancianos, discapacitados) pueden también tener acceso a fondos destinados a ellos.
- Los Personeros concluyeron que Los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada, creados por la Ley 387, no están establecidos en todas las municipalidades y no siempre operan eficientemente.
- La protección brindada a la población desplazada está lejos de ser satisfactoria. El derecho a no ser desplazado fue reportado como violado en cada una de las municipalidades representadas y los participantes dieron ejemplos de violencia física en contra de la población desplazada.

- Los Personeros no piensan que puedan hacer mucho para garantizar la seguridad física de la población desplazada. A cambio resaltaron su función de control y supervisión en relación con las instituciones encargadas de ofrecer protección física a la población civil.
- Con respecto a la prevención de desplazamientos, Los Personeros pueden jugar un papel muy importante. Los Personeros pueden fácilmente tener acceso a la información de “alerta temprana” a través de sus contactos directos con los líderes y representantes de las instituciones que trabajan en el área. Al mismo tiempo, los Personeros expresaron su frustración por experiencias pasadas de esfuerzos de “alerta temprana” que no conllevaron a una efectiva y oportuna acción preventiva por parte de las instituciones estatales, particularmente las fuerzas armadas.

### Recomendaciones:

- 1) La capacidad de los Personeros de dar apoyo a la población desplazada debe ser fortalecida. Las Personerías Municipales necesitan una mejor infraestructura básica como teléfonos, faxes, computadores y vehículos para poder supervisar y facilitar la prevención de desplazamientos y la protección y asistencia a la población desplazada.
- 2) Todas las autoridades, incluyendo la Red de solidaridad Social, deben hacer un esfuerzo para agilizar los procesos de asistencia a la población desplazada.
- 3) El taller, respaldado por la Decisión de la Corte Constitucional SU-1150, pidió al gobierno dar prioridad a las necesidades de asistencia de las comunidades desplazadas, dentro del gasto social público, de acuerdo con el Artículo 350 de la Constitución Colombiana.
- 4) Los Personeros pidieron a la comunidad internacional jugar un papel más importante en la protección y asistencia a la población desplazada. Se sugirió que una presencia permanente de las Naciones Unidas a nivel municipal podría prevenir actos violentos que actualmente causan desplazamientos masivos.
- 5) Los participantes recomendaron que los Personeros hagan más ejercicio de su función de supervisión y control en relación con el diseño, financiación e implementación de planes de contingencia, planes de acción municipal y Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada.
- 6) Se sugirió que los Personeros deben participar activamente en los Comités Municipales de desplazamiento, sin perder su derecho y obligación de ejercitar su función de control frente de las autoridades locales y las entidades gubernamentales descentralizadas.
- 7) Los participantes estuvieron de acuerdo en que los Personeros deben jugar un papel fundamental en los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada y abogar por los derechos de asistencia y protección de la misma. Los Personeros deben proporcionar a los miembros de los comités, información sobre los Principios Rectores y la legislación Colombiana sobre el desplazamiento interno, sobre los servicios proporcionados por las instituciones nacionales y, por supuesto, sobre las necesidades inmediatas de la población desplazada.

8) Cuando la población desplazada ha sido descuidada como resultado de una acción u omisión directa de las autoridades, los Personeros deben considerar iniciar medidas judiciales contra estas autoridades.

9) Los Personeros deben también jugar un papel importante al estimular y apoyar los esfuerzos de la población desplazada para organizarse.

10) Sobre el tema de los procesos de retorno y reubicación, los participantes hicieron énfasis en la obligación del gobierno de proporcionar un retorno seguro y sostenible, identificando y eliminando las causas del desplazamiento.

Anexo No. 1

## **Un breve repaso de la legislación Colombiana para la Población Desplazada<sup>6</sup>**

### Ley 387 para la Población Desplazada

La ley 387 del 18 de Julio de 1997 provee una cobertura relativamente completa de las necesidades de protección y asistencia de la población desplazada durante las diversas etapas del desplazamiento (etapa de emergencia, desplazamiento a largo plazo, retorno y reubicación). También ofrece algunas pautas generales sobre cómo tratar la prevención de desplazamientos. Además, la ley crea y explica la estructura del Sistema Nacional de Asistencia Integral a la Población Desplazada. También designa a Los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada como entidades coordinadoras responsables a nivel local. La responsabilidad de las entidades gubernamentales específicas e instituciones estatales son explícitamente mencionadas. También se establece un fondo especial para la asistencia de la población desplazada.

La definición de “persona desplazada” según la ley difiere un tanto de la de los Principios Rectores. Ésta excluye las víctimas de desastres naturales o por proyectos de desarrollo.

### Decreto Presidencial No. 173

Conforme con la Ley 387, el Decreto Presidencial No. 173 del 26 de Enero de 1998 crea el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Explica qué se debe hacer y por medio de cuáles instituciones en relación con la prevención, protección, asistencia y soluciones durables. El plan es extenso e integral pero falla al especificar cómo deben ser implementadas las medidas propuestas. Desarrolla algunos aspectos ya tratados por la ley 387: la Red de Información Nacional sobre Asistencia para la Población Desplazada, el Observatorio de Desplazamiento Interno y el apoyo financiero a la población desplazada.

---

<sup>6</sup> Al referirse a la legislación Colombiana para desplazados internos, este informe incluye no solamente la ley No. 387 para desplazados internos en Colombia sino también los decretos presidenciales que regulan esta ley (Decreto 173 y 2569). También se incluye el documento con la política más reciente del gobierno en relación con la población desplazada internos (CONPES 3057), y algunas sentencias claves de la Corte Constitucional sobre protección y asistencia a desplazados.

## Decreto Presidencial No. 2569

El decreto presidencial No. 2569 del 12 de Diciembre de 2000 especifica en más detalle algunos aspectos cruciales de la Ley 387. Determina las responsabilidades de la Red de Solidaridad Social, la entidad del gobierno que coordina el Sistema Nacional para Asistencia Integral a la Población Desplazada. Desarrolla aún más las responsabilidades de los Comités Municipales de Atención a la Población Desplazada en lo que se refiere a prevención y asistencia. Las obligaciones del gobierno y los procedimientos en relación con asistencia de emergencia y soluciones duraderas también están descritas en más detalle así como también los procedimientos para la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada. Adicionalmente, trata temas controversiales tales como el cese de la “condición” de ser una persona desplazada y la exclusión involuntaria del Registro Único de Población Desplazada (ver sentencia de la Corte Constitucional T-327 abajo).

## CONPES 3057

El documento actual de política para la población desplazada, CONPES 3057 del 10 de Noviembre de 1999, actualiza los dos previos CONPES de 1995 y 1997. Provee un análisis de la actual situación de la población desplazada y los mecanismos existentes para atender sus necesidades, incluyendo una presentación gráfica de la coordinación inter-institucional. Luego, presenta las actividades previstas en las áreas de prevención, protección, asistencia humanitaria y retorno/ reubicación. En la introducción del documento, el gobierno explícitamente plantea su compromiso de promover y respetar la implementación de los Principios Rectores.

## Sentencia de La Corte Constitucional SU-1150

Esta sentencia, de Agosto de 2000, es elaborada y presentada como respuesta a tres tutelas. En estas situaciones la población desplazada han sido reportadas como no atendidas por las autoridades. En uno de los tres casos, La Corte ordena al Presidente de la República, proporcionar albergue a una comunidad desplazada en Medellín e incluirla en los programas de apoyo para la población desplazada. Aún más importante, como resultado de un análisis exhaustivo de la situación de la población desplazada, la Corte le pide al presidente promover el desarrollo y la reglamentación de la existente legislación con el objeto de definir de una mejor manera, las entidades gubernamentales responsables en relación con la población desplazada.

La Sentencia de la Corte estudia los dos informes sobre Colombia, elaborados por el Representante Especial, Señor Francis Deng, así como los Principios Rectores. Sugiere que los Principios sean el parámetro a seguir para cualquier nueva legislación así como de la interpretación de la legislación existente para la población, y la asistencia a personas desplazadas.

## Sentencia de la Corte Constitucional T-327

La Sentencia T-327 del 26 de Marzo de 2001 es un documento analítico de 40 páginas el cual se pronuncia en favor de las personas desplazadas a quienes no se les ha permitido ingresar al Registro Único de Población Desplazada. A través de sus liberaciones analíticas que conllevan a esta decisión, la Corte emite opiniones importantes y críticas sobre la diferencia que el gobierno hace entre la “condición de desplazado” vs. “una situación *de facto* de ser desplazado”. La primera es un requisito para tener acceso al apoyo del gobierno pero requiere una “certificación” formal como persona desplazada. La Corte, manteniendo el concepto de “presunción de buena fe”, argumenta que el desplazamiento es una situación *de facto*, que no tiene que ser certificada por las autoridades. Emite también un punto de vista crítico del concepto del gobierno del “cese del desplazamiento” y la exclusión del Registro Único de Población Desplazada.

En esta sentencia, La Corte Constitucional, usa los Principios Rectores como patrón cuando se trata de normas nacionales. Aún más, coloca los Principios por encima de la legislación colombiana, refiriéndose a ellos como “legislación supranacional”. También hace énfasis en la necesidad de capacitar particularmente aquellos que reciben las declaraciones de la población desplazada como los Personeros, en el contenido de Los Principios Rectores.

Finalmente, se debe mencionar que aunque los instrumentos mencionados se puedan ver como los más importantes, existe un gran número de leyes, decretos presidenciales y ministeriales, decisiones de la Corte, etc. que se refieren y afectan a la respuesta a la situación de la población desplazada.

