

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIRETTOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



28

IIDH

Julio - Diciembre 1998

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANQ DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

Revista 341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos. /Nº 1 (Enero/junio 1985)-
-San José, C.R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos - Publicaciones periódicas.

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

© 1998, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

© Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramación y montaje electrónico de artes finales: Walter Meoño S.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Varitec, S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A.P. 10.081 (1.000) San José, Costa Rica. Fax (506) 234-0955, e-mail: ueditorial@iidh.ed.cr.

Se solicita atenerse a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. Es preferible acompañar el envío con diskettes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (subrayado); volumen, tomo; editor, lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor; título del artículo; nombre de la revista (subrayado); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf. y dirección postal). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

LA REVISTA IIDH ES PUBLICADA SEMESTRALMENTE. EL PRECIO ANUAL ES DE US\$30,00 Y DE US\$20,00 PARA ESTUDIANTES. EL PRECIO DEL NÚMERO SUJETO ES DE US\$15,00. SUSCRIPTORES DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ DEBEN INCLUIR US\$3,00 POR ENVÍO; SUR Y NORTEAMÉRICA US\$4,00, EUROPA, ÁFRICA, ASIA, US\$6,00.

TODOS LOS PAGOS DEBEN SER HECHOS EN CHEQUES DE BANCOS NORTEAMERICANOS O GIROS POSTALES, A NOMBRE DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. RESIDENTES EN COSTA RICA PUEDEN UTILIZAR CHEQUES LOCALES EN DÓLARES. SE REQUIERE EL PAGO PREVIO PARA CUALQUIER ENVÍO.

DIRIGIR TODAS LAS ÓRDENES DE SUSCRIPCIÓN A LA UNIDAD EDITORIAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1.000) SAN JOSÉ, COSTA RICA. FAX: (506) 234-0955, e-mail: ueditorial@iidh.ed.cr.

LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS INTERESADAS EN ADQUIRIR LA REVISTA IIDH, MEDIANTE CANJE DE SUS PROPIAS PUBLICACIONES, PUEDEN ESCRIBIR A LA UNIDAD EDITORIAL, REVISTA IIDH, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, A.P. 10.081 (1.000), SAN JOSÉ, COSTA RICA, FAX: (506) 234-0955.

ÍNDICE

DOCTRINA

ANALYZING THE INTER-AMERICAN COMMISSION
ON HUMAN RIGHTS UNDER THREE THEORIES
OF COMPLIANCE 11

Francisco COX

CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y
DESPLAZAMIENTO FORZADO: ¿QUÉ PROTECCIÓN? 39

Rafael PRIETO SANJUÁN

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y
ORDEN DEMOCRÁTICO 69

León Carlos ARSLANIÁN

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1998 93

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1998 399

DECLARACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS KOFI ANNAN A LA
55ª SESIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS (PALACIO DE LAS NACIONES UNIDAS,
7 DE ABRIL DE 1999) 445

**SECRETARY-GENERAL TO COMMISSION ON
HUMAN RIGHTS: I HAVE MADE HUMAN RIGHTS
A PRIORITY IN EVERY UNITED NATIONS
PROGRAMME 7 APRIL 1999.....453**

NACIONES UNIDAS

**PRÁCTICA AMERICANA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (1997-II).....461**

PRESENTACIÓN

Para el período correspondiente a la segunda mitad del año 1998, el IIDH tiene el agrado de presentar una nueva entrega semestral de la Revista IIDH, que cumple así catorce años ininterumpidos de existencia. En mi carácter de Director Ejecutivo, es un alto honor para mí presentarles este número, a la vez que celebramos la presencia duradera y continua de este órgano de difusión entre los ciudadanos y ciudadanas de este hemisferio interesados en el derecho internacional de los derechos humanos.

En estos catorce años nuestro movimiento ha crecido en número de personas, en cantidad de organizaciones de la sociedad civil que hacen de la vigencia de las libertades su mandato primordial, y en diversidad de actitudes, posturas ideológicas e intereses. Además, y gracias a la época democrática que vivimos –y sin perjuicio de sus insuficiencias– nuestro movimiento se enriquece día a día con experiencias concretas de gobierno por parte de algunos de sus integrantes. El dinamismo y la riqueza en la diversidad caracteriza hoy a nuestro movimiento, y la Revista IIDH refleja en sus contenidos esos aspectos promotores.

Este número, el 28, es ejemplo claro de las nuevas dimensiones de la lucha por los derechos humanos. En primer lugar, los informes de actividades de la Comisión y de la Corte Interamericanas ponen de manifiesto el incremento en la producción de ambos órganos en cuanto a casos contenciosos, medidas provisionales y actividades de promoción. Ello es así porque nuestro sistema interamericano de protección está llamado cada vez a dar respuesta a problemas de derechos humanos cada vez más complejos. Precisamente en este número se informa sobre algunas de las decisiones de la Comisión y de la Corte que han provocado polémicas recientes (ver Caso Castillo Petruzzi y medidas provisionales sobre casos de pena de muerte en Trinidad y Tobago).

Pero las ejemplares decisiones de nuestros órganos de protección no deben dejarnos perder de vista el hecho de que han sido motivo, a la vez, de renovados ataques a la integridad del sistema y a su eficacia. Por eso es importante que el IIDH continúe promoviendo la discusión racional y sobria sobre el futuro del sistema, y aun de su presente. El artículo de Francisco Cox, referido a la eficacia de las decisiones de los órganos, se integra

precisamente en nuestro intento de mantener vivo ese debate y de promover que se lo lleve adelante con profundidad y rigor académico.

Nos comprometemos también, como lo hemos hecho en el pasado en Centroamérica, con la búsqueda de soluciones a los conflictos armados. Por eso incluimos un importante estudio sobre los problemas de protección en el contexto de la guerra interna en Colombia, con especial referencia al creciente problema del desplazamiento forzado. Aspiramos a que la contribución de Rafael Prieto Sanjuán ilumine a los actores en la búsqueda de soluciones, tanto intermedias como de largo plazo.

Los problemas de inseguridad ciudadana continúan siendo un factor de preocupación para todos los defensores de los derechos humanos, porque el reclamo legítimo de nuestros conciudadanos suele explotarse demagógicamente con medidas que no sólo no solucionan el problema de la criminalidad, sino que amenazan arrasar con conquistas adquiridas a lo largo de generaciones en la lucha por los derechos de los detenidos y de los acusados de delitos. Nuestra experiencia en el tema, cada vez más profunda, demuestra que la inseguridad ciudadana está íntimamente ligada a la necesidad de la reforma policial. Por eso invitamos a escribir en nuestras páginas al Dr. León Carlos Arslanian, entonces Ministro de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires, quien en el momento de escribir este artículo conducía un importante experimento de reforma policial y combate a la criminalidad. Lamentablemente, ese intento quedó trunco por los avatares de la política electoral en la Argentina, pero este artículo quedará como un fundamento preciso y claro de una política de seguridad respetuosa de los derechos, que es la única compatible con la democracia.

Nos parece importante presentar, además, a nuestros lectores, el mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, a la 55ª. Sesión de la Comisión de Derechos Humanos, el 7 de abril de 1999. El anuncio de que todos los programas de la ONU darán en adelante prioridad a los derechos humanos merece una reflexión profunda.

Aspiramos a que los lectores encuentren en este número el estímulo al debate franco y honesto sobre nuestros problemas de derechos humanos que ya se han acostumbrado a esperar de la Revista IIDH. Si así fuera, todos los que trabajamos en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos nos daremos por satisfechos.

San José, octubre de 1999.

DOCTRINA

CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO: ¿QUÉ PROTECCIÓN?

Rafael A. PRIETO SANJUÁN*

RESUMEN:

Como producto de los conflictos armados, en particular de los conflictos no internacionales, se han observado considerables masas de población que han tenido que abandonar su residencia y sus bienes. Solamente aquellas que logran refugiarse en otro país pueden aspirar a una protección especializada, por la vía del derecho internacional de refugiados. Sin embargo un gran porcentaje de las personas afectadas por una guerra interna, por razones geográficas o económicas, no tienen otra opción que desplazarse al interior del mismo teatro de hostilidades.

El problema del desplazamiento forzoso al interior de su propio país avvicina los treinta millones de personas en el mundo, y la cifra no presenta tendencia alguna a su disminución. La situación actual de Colombia es patética al respecto, de hecho cerca de millón y medio de personas se han visto obligadas a huir de la violencia armada entre las partes en el conflicto que desangra al país.

Las respuestas institucionales y normativas, en los planos interno e internacional, no parecen hasta ahora suficientes para contrarrestar este fenómeno. Debemos rescatar sin embargo, la preocupación que sobre este tema se ha despertado en este último quinquenio en los dos planos enunciados. De una parte, el legislativo colombiano aprobó el proyecto de ley que instaura el *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, y de otra parte, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU internalizó los *Principios Rectores relativos al Desplazamiento de personas al interior*

* Abogado. Doctorante en Derecho, Universidad Panthéon-Assas (París II), D.E.A. en Derecho internacional público, *id.*, y en Estudios latinoamericanos (ciencia política), IHEAL – U. Sorbonne-Nouvelle (París III).

de su propio país. La principal diferencia entre la norma nacional y los principios internacionales reside en su exigibilidad. Si la ley colombiana es oficialmente obligatoria, los principios internacionales son ante todo una guía, lo que no impide que un buen número de ellos, sean jurídicamente obligatorios por tener como origen el derecho internacional convencional o consuetudinario.

Por el interés de la actualidad del desplazamiento forzado, y de las respuestas ofrecidas –de las cuales Colombia constituye, desafortunadamente, un laboratorio ideal– este artículo se interesa en la protección normativa de las víctimas del conflicto armado, y analiza la interacción entre la ley colombiana y los principios internacionales. Después de una aprehensión rápida del conflicto armado en Colombia, en una primera parte se estudia el estado actual de protección nacional e internacional relativa a las personas desplazadas; en una segunda parte, se procede al análisis comparado de la normatividad específica, a los principios generales, a la prohibición del desplazamiento y al tratamiento de que deben gozar las personas afectadas por ésta. Podremos observar que, en tratándose de la dignidad humana, la universalidad de ciertos derechos no puede tener fronteras.

INTRODUCCIÓN

“Muchos colombianos han perdido su centro: el centro de sus afectos, el centro de sus querencias, el centro de su hogar y su tierra. No tienen norte. Andan, desplazados y errantes, perseguidos por la violencia, incitados por los diversos actores del conflicto, perplejos ante un horizonte que se aleja con cada paso”.¹ Efectivamente, y pese a que el desplazamiento interno en Colombia –y en el mundo–² por razones ligadas al conflicto armado no es cosa nueva, este fenómeno ha alcanzado en la actualidad cifras críticas. Se estima así, que cerca de millón y medio de personas se encuentran desplazadas en Colombia³ a raíz de una guerra que llega a su paroxismo al alba del nuevo milenio.

1. Strouss de S., Jacquín, en PRESIDENCIA de la República, *Los Desplazados. Esa Colombia que no podemos ignorar*, Imprenta Nacional, Santafé de Bogotá, 1997, p. 7.

2. No obstante los problemas de definición y metodología de cuantificación de la población desplazada al interior de su país, se presume que existen unos treinta millones de personas afectadas por este problema. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR, UNCHR o HCR) la población desplazada en África es de unos 16 millones, de unos 7 en Asia, 5 en Europa y otros 3 en el continente americano. HCR, *Les Réfugiés dans le monde 1997-98*, La Découverte, París, 1997, p. 105.

3. En julio de 1998, el Gobierno afirmaba ocuparse de 340.000 personas desplazadas, mientras que año y medio atrás (principios del '97), según cifras del CINEP y de Justicia & Paz, la población desplazada ya pasaba del medio millón (v. *El Espectador*, 23 y 27 de

Remontando en el pasado tenemos que los antecedentes más cercanos al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se encuentran en el período conocido como *La Violencia*. A mediados de este siglo que termina, la lucha entre los dos partidos tradicionales era el reflejo patético de lo que Clausewitz llamó la guerra como continuación de la política por otros medios.⁴ En efecto, se estima que cerca de trescientas mil personas murieron a causa del enfrentamiento exacerbado entre conservadores y liberales, y que otros dos millones de individuos fueron despojados de sus tierras.⁵ Con la institución del *Frente Nacional* la alternancia del poder, si bien es cierto atenuó radicalmente la violencia bipartidista, igualmente significó la exclusión de otros sectores –que por cierto nunca habían tenido un verdadero protagonismo. El hecho es que, de entre ellos surgió un movimiento insurreccional que, con sus diferentes vertientes y manifestaciones, dura hasta nuestros días.

Ahora bien, si a partir de los años setenta, hasta principios de los noventa, el Estado colombiano adoptó medidas cada vez más represivas dentro del marco de estados de excepción para contrarrestar el avance de la guerrilla, ésta se multiplicó en movimientos, frentes, unidades y hombres, sin tener verdaderamente la capacidad para tomarse el poder. Ante la situación de empate militar, surge un tercer actor: los paramilitares, que en el caso colombiano pretenden suplir la carencia de fuerza (policia-militar) cuyo único titular debe ser el Estado. No obstante, tanto guerrilleros como paramilitares –unos y otros, aliados ocasionales o circunstanciales del narcotráfico– son considerados como movimientos al margen de la ley, por lo que deben ser combatidos por el Estado, pero ante la magnitud del conflicto, sólo parece viable una salida negociada entre los actores del conflicto.⁶

julio de 1998); la CODHES (v. Boletín N° 5) y el ACNUR de su parte, la estimaba en más de 900.000 a mediados de 1997 (*op. cit.*, p. 109). Según la Conferencia Episcopal y la COHDES, uno de cada 50 colombianos se encuentra desplazado, de los cuales el 55% son menores de edad (más de 600.000 niños!) y el 53%, mujeres (v. *Revista Semana*, N° 841, jun. 15 de 1998). Las últimas estadísticas indican que para 1998, otras 308.000 personas habrían sido obligadas a abandonar sus hogares. *Cfr.* COHDES y SISDES, citados por *El Espectador*, 17 de febrero de 1999. En suma, con más de un millón de personas desplazadas, Colombia ocupa el cuarto lugar, después de Sudán, Afganistán y Angola.

4. “La guerra es una simple continuación, por otros medios, de la política” –Clausewitz, Carl von, *Arte y ciencia de la guerra* (trad. R. Ormazábal), México, Grijalbo, 1972, p. 31.
5. *Cfr.* HCR, *op. cit.*, N° 2, p. 110.
6. Con el traspaso constitucional del poder ejecutivo el 7 de agosto de 1998, se asiste con renovada esperanza al intento de negociaciones de paz; situación característica de un ciclo bien conocido al inicio de cada uno de los últimos períodos presidenciales, pero que en esta ocasión parece contar con nuevos elementos (participación de la sociedad civil y de la comunidad internacional, por ejemplo).

Siendo lo anterior apenas un bosquejo bastante esquematizado de la problemática general de la violencia armada en Colombia,⁷ su incidencia sobre el desplazamiento ha aumentado exponencial y dramáticamente en los últimos años.⁸ En su mayoría se trata de campesinos de los cuales muchos pertenecen a las poblaciones negras e indígenas que se encuentran en el fuego cruzado entre las partes en conflicto. Como estrategia o como táctica, aquellas personas resultan ser sus víctimas directas, obligándolas a huir a otras partes del país, o dándoles casualmente de baja en una acción armada, o directamente, al considerarlas colaboradoras del enemigo. En la fuga se observa un carácter particularmente “discreto”, silencioso y en radios concéntricos hacia el exterior. Primero hacia lugares próximos, del campo o de la selva a los caseríos, de éstos a los pueblos, y de los pueblos a las ciudades. Si la iniciativa continúa a ser en su mayor parte individual o por pequeños grupos, últimamente se asiste a la llegada masiva de personas que engruesan los tugurios citadinos.⁹

Señalemos que hasta el momento el desplazamiento forzado guarda un carácter interno por razones esencialmente geográficas y económicas. Sin embargo, en las zonas de frontera con Panamá,¹⁰ Venezuela y Ecuador el problema podría complicarse y adquirir dimensiones verdaderamente internacionales en el caso de provocar un fenómeno de refugiados” –tema que no abocaremos por sobrepasar el campo de este estudio. Examinemos más bien, primero, las normas de protección general y especializada a nivel nacional e internacional (I) antes de analizar su interacción (II).

7. Cfr. Obregón, Liliana, y Stavropoulou, Maria, “In Search of Hope: The Plight of Displaced Colombians”, R. Cohen y F.M. Deng (Eds.) *The Forsaken People*, Brookings, Washington, 1998, pp. 399-453.

8. En 1992 se estimaba el número de la población desplazada entre 90.000 y 150.000 personas. Cfr. Rojas, Jorge E. (comp.), *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado*, Codhes, Bogotá, 1993, p. 117. Pese a la inexistencia de un método fiable de cuantificación y evolución del problema, dichas cifras, comparadas con las actuales, significarían que en 6 años la población desplazada habría aumentado diez veces (v. *supra*, N° 3).

9. Según el SISDES (Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos) el 21% de la población desplazada en 1998 –aproximadamente 65.117 personas–, huyeron en forma de “éxodo en masa”, ante situaciones de violencia tales como masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas y ataques aéreos (por cada persona asesinada en una masacre o en una cadena de asesinatos selectivos, se habrían desplazado colectivamente unas 78 personas). El éxodo más grave fue el de cerca de 10.000 pobladores del Sur del Departamento de Bolívar hacia centros urbanos de la región, especialmente hacia Barrancabermeja, como consecuencia de la acción de grupos paramilitares que anunciaron la “recuperación” de esa zona del país (v. *El Espectador* del 17 de febrero de 1999).

I. PROTECCIÓN NORMATIVA GENERAL Y ESPECIALIZADA

A. Medidas nacionales de protección de los derechos humanos

Cabe destacar que la misma crisis política y de legitimidad, así como una cierta presión internacional han conducido a la Colombia de este decenio a adoptar una serie de mecanismos relativos a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. Así entonces, con la nueva Constitución de 1991 se consagraron al más alto nivel los derechos humanos –hasta los denominados de “tercera generación”–¹² y se estableció la superioridad de las normas internacionales en la materia (Art. 93, C.N). Paralelamente al desarrollo institucional de mecanismos de protección de derechos fundamentales¹³ se ha aceptado la mediación de organizaciones no gubernamentales (ONG) e intergubernamentales, como la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACDH), y se han creado organismos especializados para atender las personas perjudicadas por el conflicto armado.

-
10. El ACNUR nota con preocupación cómo en dos oportunidades (nov. 1996 y abril 1997) las autoridades panameñas expulsaron centenas de refugiados hacia Urabá (*op. cit.*, N° 2, p. 111), lo que iría en contra del principio de *non refoulement*.
11. Situaciones de migración o desplazamiento masivos han influido en la evolución misma del concepto de seguridad internacional. *Cfr.* Consejo de Seguridad, doc. S/PV.3046, 31 de enero de 1992, o PNUD. *Reporte Mundial sobre el Desarrollo Humano*, 1994. Según algunos autores, un flujo de refugiados podría incluso provocar la responsabilidad del Estado. *Cfr.* Gowland-Debbas, Vera, “La responsabilité internationale de l’État d’origine pour les flux de réfugiés”, SFDI, *Droit d’asile et des réfugiés*. Ed. Pédone, Paris, 1997, pp. 93-131, o Czaplinski Wladyslaw y Sturma, Pavel, “La responsabilité des États pour les flux de réfugiés provoqués par eux”. *AFDI* 1994, pp. 156-169.
12. Se encuentran constitucionalmente consagrados, y son de aplicación inmediata (Art. 85 C.N.) los derechos a la vida (Art. 11), a la no desaparición forzada y torturas (Art. 12), a la igualdad (Art. 13), al reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 14), a la intimidad y al buen nombre (Art. 15), al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a no ser objeto de esclavitud ni de toda forma de servidumbre (Art. 17), a la honra (Art. 21), de petición (Art. 23), a un debido proceso (Arts. 29, 30, 31, 33), de reunión (Art. 37), y a elegir y ser elegido (Art. 40); las libertades: individual e inviolabilidad del domicilio (Art. 28), de conciencia (Art. 18), de cultos (Art. 19), de expresión (Art. 20), de tránsito (Art. 24), de profesión u oficio (Art. 26), y de enseñanza (Art. 27); y en fin, la prohibición de penas de destierro, prisión perpetua y confiscación (Art. 34). Otros derechos como el derecho a la familia, el trabajo, la salud, la educación, y el disfrute de un ambiente sano, bien que de carácter constitucional, necesitan de una ley que los desarrolle.
13. Se trata en particular del art. 86 que consagra la *acción de tutela*, por medio de la cual toda persona puede “reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. Regl. en los decretos 2591/91 y 306/92.

Ante el incremento del fenómeno del desplazamiento forzoso por causas relacionadas con la situación de violencia que vive Colombia, el Gobierno decidió incluirlo dentro del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la elaboración de un documento que estableció un esquema institucional embrionario y un marco jurídico para el desarrollo de unos objetivos fundamentales.¹⁴ Entre tanto, la confrontación armada se recrudecía, y los problemas de orden presupuestal y financiero, no facilitaban su aplicabilidad. Se conformó sin embargo una Comisión de Trabajo (subdividida en Comisiones, integradas por diversas entidades nacionales y descentralizadas, por la Iglesia, varias ONG, y algunos organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones y la Cruz Roja)¹⁵ para hacer una primera evaluación del Programa de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante, APDV) y desarrollar el sistema de información y seguimiento en él previsto.¹⁶

En cuanto al apoyo material, la única iniciativa gubernamental que hasta el momento podía cubrir algunas necesidades de las personas desplazadas, sin tratarlas como categoría específica, era la *Red de Solidaridad Social* de la Presidencia.¹⁷ Esta dependencia, en su atención a las víctimas de la violencia provee una ayuda a quienes han sido víctimas de atentados terroristas, ataques guerrilleros, combates y masacres. De otra parte, se equipara el desplazamiento forzado por la violencia a los desastres y calamidades naturales, incluyéndolo en las necesidades que debe atender el *Fondo Nacional de Calamidades*.¹⁸ En fin, a través del *Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado* (Ley 333 de 1996 sobre la Extinción del Dominio), se destina la mitad de los recursos y rendimientos financieros de la administración o extinción de los bienes objeto de ésta, a la atención de la población desplazada.¹⁹

Desafortunadamente, como lo señala el ACNUR, estas iniciativas padecen todavía de falta de recursos, de personal, de autonomía y de autoridad

14. Departamento de Planeación Nacional, doc. CONPES 2804, aprobado el 13 de septiembre de 1995.

15. Es importante notar el rol que han jugado las ONG en el problema de los desplazados en Colombia. Así por ejemplo, el de la Iglesia que en 1995, por intermedio de la Conferencia Episcopal Colombiana, hizo una primera evaluación detallada del problema: *Derechos Humanos, desplazados por violencia en Colombia. Investigación sobre Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia*, Bogotá 1995. V. también los trabajos del CINEP o del COHDES (*supra* N° 3) – abstracción hecha de la ayuda que sobre el terreno ofrecen otros organismos (p. ej.: el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio).

16. Directiva Presidencial N° 02 del 18 de marzo de 1997.

17. Decreto 444 de 1993, Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995.

18. Decreto 976 del 7 de abril de 1997.

19. Decreto 1458 del 30 de mayo de 1997.

necesaria para poner en práctica políticas eficaces para responder al fenómeno del desplazamiento forzoso.²⁰ Consideramos que sería necesario un examen más detallado sobre la evolución de dichas medidas para concluir sobre su eficacia. Sobre todo, si se tiene en cuenta el cambio de Administración, el impacto que regularmente han causado éstas en el subcontinente latinoamericano, y la situación extremadamente sensible que desbordó al anterior Gobierno, pero que paradójicamente encadena con un renovado intento de diálogos de paz (v. *supra*, n. 6). Nuestro objetivo en las páginas que siguen se limitará al análisis de ciertos principios de derecho internacional que vendrían a influir u operar una cierta simbiosis con el derecho interno, para el caso específico, el colombiano, y en particular, con la Ley 387 de 1997 “[p]or la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.²¹

La Ley 387 de 1997 (en adelante la ley colombiana, o simplemente la ley) instauro el *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (Título II, en adelante, SNAIPDV), que comprende dos ejes principales, uno relativo a los recursos, y otro a las entidades encargadas de hacer frente al problema, o mejor, de desarrollar las estrategias de prevención, atención inmediata, y de consolidación y estabilización socioeconómica.

El recurso informativo será asegurado por la *Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por la Violencia*;²² el estratégico, por la elaboración del *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (Cap. II, secc. 1), y en la coordinación de los recursos financieros, el encargado será el *Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (Cap. III).²³

20. *Op. cit.* N° 2, p. 111.

21. En seguimiento de las instrucciones de la Directiva Presidencial N° 02 (v. *supra*, N° 16), se presentaron los *protocolos* de atención en las fases de emergencia, de atención humanitaria, y de consolidación y estabilización al primer CONPES. Así, de su actualización y adecuación, conocido como segundo CONPES (28/N/97) nace el proyecto de ley, aprobado el 18 de julio de 1997 (v. *Diario Oficial* N° 43091, y *Gaceta del Congreso* N° 292/97), y que daría el salto cualitativo del “Programa” a “Sistema”.

22. Sección 2 del capítulo II. La Red absorbe en ese sentido las labores que sobre la materia venía realizando la Dirección Nacional para la Atención de Desastres en colaboración con la Consejería Presidencial para los DD.HH, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la asesoría técnica de la OIM.

23. El objeto de dicho fondo es el de financiar y cofinanciar los programas de prevención, atención, humanitaria de emergencia, retorno, estabilización y consolidación socioeconómica, así que la instalación y operación de la Red Nacional de Información (Art. 22).

A nivel nacional las entidades competentes son, el *Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, que constituye el “órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del SNAPDV, tienen a su cargo”.²⁴ La coordinación, desarrollo y operación del Sistema Nacional de Información y AIPDV corresponde a la *Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*.²⁵ A nivel regional el Gobierno Nacional deberá promover la creación de los *Comités departamentales, distritales o municipales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (Art. 7).

B. La protección internacional de los derechos de la persona humana

Lo que se conoce como personas desplazadas internas no dispone en términos internacionales de una protección unificada y menos aún, definida de manera inequívoca. La razón principal se debe al voluntarismo estatal, desconfiado de toda tentativa exterior de intromisión en sus “asuntos internos”.²⁶ Lo anterior no significa por tanto que, las personas cuyo desplazamiento ha sido forzado al interior de las fronteras de su país, se encuentren desprotegidas de toda protección a nivel internacional.

Se sabe que organismos privados como el Comité internacional de la Cruz Roja, o intergubernamentales, como los de la familia de la ONU (ACDH, ACNUR,²⁷ PNUD, UNICEF, PAM) o de la Unión Europea, cooperan según su competencia, y en coordinación con el Estado afectado y diversas ONG, con asistencia técnica, material y financiera, a las personas desplazadas forzosamente. ¿Cuáles son sin embargo las respuestas jurídicas al fenómeno del desplazamiento interno? Si bien es cierto, que las personas desplazadas constituyen una categoría especial, ellas no están excluidas del sistema de protección general y regional de derechos humanos, y en particular del derecho humanitario, en caso de conflicto

24. Tít. II, Cap. I, Art. 6, 1^o inc.

25. Decreto 1165 del 28 de abril de 1997.

26. Término que debe ser relativizado según el Gobierno del que se trate, así que de la concepción y evolución del llamado *dominio reservado* de los Estados. Cfr. Carrillos, Juan A., *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho internacional contemporáneo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

27. El Gobierno colombiano ha hecho la petición oficial para que en términos de su mandato –que debe otorgar la Asamblea General– el ACNUR abra una oficina de carácter permanente en el país. A la espera de una respuesta positiva éste lleva a cabo algunas actividades puntuales de difusión y capacitación.

armado. Tanto los tratados vigentes, como las obligaciones de carácter general (consuetudinario) exigen de los Estados un determinado comportamiento, para el caso en particular y como primera medida, el tratamiento humano de su población. Veamos brevemente los principales instrumentos aplicables, antes de tratar la tentativa de instaurar un régimen internacional especializado de personas desplazadas internas.

Por medio de tratados internacionales a vocación universal se ha venido desarrollando y afirmando un régimen internacional de derechos humanos, de donde ciertas normas pueden revestir un carácter general e imperativo que ligaría incluso a los Estados no contratantes. Nos concentraremos sin embargo, en la única fuente formal en sentido estricto, es decir en los tratados como instrumento jurídicamente exigible a los Estados que los habrán ratificado. Los tratados de *derechos humanos* son instrumentos jurídicos de protección de la dignidad del ser humano, que desde 1945 la sociedad internacional se ha comprometido a promover, respetar y defender. Citaremos en orden cronológico y progresivo aquellos que por su importancia y contenido serían aplicables al desplazamiento forzoso: el Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos (1966); así como las Convenciones sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), contra la Tortura y otros tratamientos o castigos crueles, inhumanos o degradantes (1985), y sobre los Derechos del Niño (1989).

Junto a los tratados a vocación universal, de los cuales algunos han recogido un número bastante importante de adhesiones, los instrumentos regionales vienen a reforzar los primeros tomando en consideración ciertas especificidades regionales para hacer frente a particularismos a veces bien marcados. En lo que toca al continente americano, el principal instrumento es la Convención Interamericana de Derechos Humanos o "Pacto de San José" (Costa Rica) de 1969, y su Protocolo adicional o de "San Salvador" (El Salvador) sobre Derechos económicos, sociales y culturales de 1988. Siguiendo la lógica temática de ciertos aspectos particulares de protección de los derechos humanos,²⁸ debemos resaltar

28. Aparte de las visitas realizadas *in situ* por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ésta encargó a uno de sus miembros, el profesor Robert K. Goldman, para presentar la ponencia sobre este fenómeno en el hemisferio americano. Desafortunadamente su tarea se ha visto limitada por falta de atención y recursos de la misma OEA. Más interesante resulta el trabajo que viene realizando la Consultoría Permanente sobre Desplazamientos Internos en las Américas (CPDIA), creada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y que integra representantes del ACNUR, del PNUD, de la UNICEF, del PAM, de la OMI, de la Comisión IADH y del Instituto; así que algunas ONG. Esta composición mixta ha permitido la implantación de un sistema híbrido de investigación, coordinación y asistencia. *Cfr.* Cohen, Roberta, y Deng, Francis M., *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998, pp. 229-232.

que en el sistema interamericano se ha logrado la firma de instrumentos especializados como la Convención para prevenir y sancionar la tortura (Cartagena de Indias, Colombia, 1985), contra la Desaparición forzada, o para Prevenir y sancionar la violencia contra la mujer, estas dos últimas adoptadas por la Asamblea de la OEA en Belem do Pará (Brasil) en 1994.

En cuanto a las normas de *derecho internacional humanitario* si bien es cierto que tratan igualmente de la dignidad del hombre, éstas tienen la particularidad de aplicarse en situaciones de conflicto armado. Abstracción hecha de los métodos y medios de combate, o denominado derecho de La Haya, lo esencial del derecho humanitario se encuentra reunido en las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos adicionales de 1977. Lo que interesa para nuestro estudio son aquellas normas aplicables a un conflicto armado interno, es decir, el artículo tercero común de las primeras y el Segundo Protocolo adicional.

El artículo 3° en mención constituye a el solo “una convención dentro de otra”, o la síntesis misma del derecho humanitario, como usualmente se dice. En efecto, se trata de la obligación de tratamiento humano a aquellas personas que no participan o que no participan más en las hostilidades. Evidentemente, sin nombrarlas, dicho tratamiento debe beneficiar a las personas desplazadas en la medida que son víctimas, y no partes, del conflicto. En esa misma lógica, el Protocolo II de 1977 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados no internacionales constituye el desarrollo normativo del artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra. El único límite de aplicación del Protocolo II consiste en la exigencia hecha a la organización armada opositora y a la intensidad del conflicto,²⁹ pero nada obsta para que ciertas normas contenidas en él sean obligatorias por su solo carácter consuetudinario, o imperativo.

En fin, notemos que existe un régimen, aunque imperfecto, especializado en *derecho de refugiados*, el cual nos interesa particularmente en razón de ciertas analogías que pueden aplicarse a los desplazados al interior de su país. Sin embargo, el rasgo del desplazamiento forzado que les es común, encuentra su principal diferencia en el límite geográfico. En el caso de los desplazados internamente se trata de personas que no han salido de las fronteras de su país, quienes por razones esencialmente económicas y de voluntarismo estatal, no tienen en principio, otro derecho a reivindicar que aquel que el Estado quiera reconocerles. Toda

29. Efectivamente, debe tratarse de conflictos que han alcanzado un nivel de intensidad importante, y donde el movimiento insurreccional posee una organización capaz de adelantar operaciones concertadas sobre una parte del territorio y de aplicar el Protocolo -Art. 1, párr. 1 (*in fine*) y 2.

tentativa de transposición automática del derecho de refugiados a la situación de desplazados debe entonces ser examinada cuidadosamente.

Asumiendo que los Estados por vía convencional o consuetudinaria, se ven obligados a respetar y garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción, ante el número creciente de población desplazada, cuál sería la pertinencia de un *régimen especializado*. Las posiciones sobre la conveniencia de un tal régimen son dos. De una parte, quienes consideran que los instrumentos actuales de protección son insuficientes, y por ende hacen necesaria la instauración de un régimen análogo al derecho de refugiados, pero especializado en la población desplazada al interior de su país, y de otra parte, por el contrario, aquellos que piensan que las normas existentes (en DD.HH y DIH) son suficientes y que sólo basta su aplicación efectiva.³⁰ Consideramos que si bien, la última tesis es más tentadora jurídicamente,³¹ además porque difícilmente los Estados aceptan ceder en sus prerrogativas de poder público, las normas existentes están dispersas y no son fácilmente identificables.³²

Ante esta situación, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró su Representante para los asuntos relativos al problema de las personas desplazadas al interior de su país. En el cargo que ocupa hasta ahora el Sr. Francas Deng, en colaboración con un equipo de especialistas en derecho internacional, se inició la tarea de compilar y analizar las normas jurídicas que tocan el problema, llegando a la conclusión de que éstas no cubrían todas las situación de desplazamiento interno, ni proveían una protección adecuada a las poblaciones víctimas de éste.³³

De la *Compilación y Análisis* presentado, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General solicitaron al Representante del Secretario General la elaboración de un marco de protección,³⁴ lo que lo llevó a proponer una serie de principios con base en su trabajo de investigación sobre la normatividad existente, la práctica contemporánea,

30. Podríamos incluir una tercera posición que pregona la necesidad de un cuadro jurídico global que cubra todas las formas de desplazamiento. *Cfr.* Petrasek, D., "Internally displaced persons: the need for new standards" (sin publicar) citado por HCR, *op. cit.*, N° 2, p. 127.

31. Partidario de la última tesis (prioridad al desarrollo y difusión del derecho humanitario), el CICR nota que "las personas civiles que son, en principio, los desplazados internos, están protegidos, antes, durante y después de su desplazamiento, por todas las reglas que protegen los civiles en una situación de conflicto armado". En "El CICR y las personas desplazadas en el propio país", *RICR*, N° 128, marzo-junio 1995, p. 209).

32. La adopción de una declaración de principio o de un código de conducta, que reagruparía las "nuevas normas" y aquellas ya existentes en un solo documento, tendría ciertamente la posibilidad de referirse a un solo instrumento, pero la desventaja, acaso no, de debilitar el contenido de las normas humanitarias, sí, de caer posiblemente en debates estériles sobre su obligatoriedad.

33. *Compilación y Análisis de las normas jurídicas*, Doc. E/CN.4/1996/Add. 2, párr. 5-14.

34. Véanse las Resoluciones 50/195 de dic. 22 de 1995, y la 1996/52 de abr. 19 de 1996.

en especial de las crisis más recientes, y como lo veremos, a proponer un verdadero desarrollo del derecho internacional en la materia,³⁵ lo que puede ser al tiempo una virtud y un defecto si se piensa en la aceptación general de los mismos por parte de los Estados. De todos modos lo que resulta interesante de analizar es la interacción entre los principios propuestos y la legislación en Colombia, que infortunada paradoja, ofrece un verdadero laboratorio jurídico en materia de desplazados a causa de las hostilidades de las cuales su territorio es el teatro.

II. IMBRICACIÓN DE LA PROTECCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

Si bien es cierto que las normas de protección de las personas desplazadas se encuentran dispersas en diversos regímenes especializados, como los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, el trabajo de F. Deng recoge incontestablemente varios principios que pueden inferirse del análisis de los regímenes en mención, y el deseo de llenar las lagunas existentes. Paralelamente, sobre el plano interno, el Gobierno colombiano ha adoptado medidas especializadas de protección a la población desplazada. Una de las diferencias entre los principios propuestos y la normatividad nacional es que aquéllos sólo constituyen, hasta el momento, una guía, un instrumento que sólo podría ser obligatorio mediando así su transformación en norma convencional (tratados) o por el ejercicio de uno de los subsistemas antes señalados; mientras que las normas con fuerza de ley son directamente exigibles al Estado, hablamos en suma de una exigencia jurídica inmediatamente operable, que concierne tanto a las personas encargadas de velar por su respeto, como a sus beneficiarios.

A pesar de la diferencia señalada, veremos que las disposiciones colombianas en materia de protección a los desplazados no difieren sensiblemente de los principios directores internacionales. En este trabajo no se trata de descifrar cuáles dieron origen a los otros,³⁶ sino de observar los puntos comunes, y de demostrar que al menos normativa-

35. CDH, 54ª ses., punto *d*) del orden provisional, aditivo: *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de feb. de 1998).

36. Cabe notar que en cumplimiento de la misión del Representante del Secretario General en Colombia, éste daba especial importancia a la experiencia –desafortunada– del país en el manejo del problema. V. “Derechos Humanos, éxodos masivos y personas desplazadas: los desplazados internos: estudio de casos de desplazamiento: Colombia” (Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1, p. 3, párr. 8).

mente, existen principios internacionales (principios o principio “x” en adelante para referirnos a los Principios rectores) que han sido adoptados en la legislación colombiana, en particular por la Ley 387/97, que se sobrentenderá cuando nos refiramos a los artículos o al artículo “y”.

A. Principios generales de protección

Los principios de *igualdad y de no discriminación* están estrechamente unidos y constituyen el punto de partida a la puesta en escena de los demás. Así, tenemos que tanto el Principio (Ppio.) 1 (num. 1.) como el artículo 2, numeral 3, reconocen el derecho a no ser discriminado por el hecho de encontrarse en una situación o “condición social de desplazados, por motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física” (num. colombiano).³⁷ A estos motivos se agregan razones fundadas en “el color, el sexo, la lengua, (...) la creencia, la opinión política u otra, el origen nacional, étnico o social, el estatus jurídico o social, la edad, (III) la propiedad” (Ppio. 4.1). De hecho, tanto los principios directores (Ppio. 1.1) como la normatividad colombiana (Art. 2.2) giran en torno al respeto de los derechos y libertades civiles fundamentales en pie de igualdad en relación con el resto de la población del país, conforme a las obligaciones internas³⁸ e internacionales³⁹ del Estado.

Tanto el efectivo cumplimiento de igualdad y no discriminación, como el manejo global del fenómeno del desplazamiento forzado, recaen en primera medida, en cabeza del Gobierno nacional, como se puede apreciar al estudiar el conjunto de los principios y normas especializadas (por ejemplo el Parágrafo del Art. 1, y de manera concreta, el art. 3, bajo la vigilancia del Ministerio Público –v. *infra*. n. 40– y en concordancia con el Principio 3). La *responsabilidad del Estado* será mejor comprendida con la lectura de las páginas siguientes. Ahora bien, notemos por otra parte, que el respeto de los Principios directores, no incide jurídicamente

37. Sin embargo, el numeral 2 tiene el cuidado de aclarar que los principios directores no prejuzgan en nada la responsabilidad penal de las personas en virtud del derecho internacional, especialmente en caso de genocidio, de crimen contra la humanidad y de crimen de guerra”. Lo anterior en la eventualidad de que autores de crímenes horrendos pretendiesen la impunidad cubriéndose con un estatus de desplazado.

38. Comenzando por el art. 13 (derecho a la igualdad) de la C.N.

39. *Cfr.* Carta de las Naciones Unidas (Arts. 1.3, 13.1, 55.c y 76.c). Se trata de derechos reconocidos por la Declaración Universal de DD.HH (Art. 7) y consagrados por los dos Pactos (Arts. 2.1 y 2.2 respectivamente) que concuerdan entre otros, con las Convenciones sobre la Eliminación de discriminación racial, y la discriminación contra la mujer, o a nivel regional con los arts. 1 y 24 de la Convención interamericana de DD.HH. Lo mismo se desprende en DIH del tratamiento humano requerido en el art. 3.1 común de las cuatro Convenciones de Ginebra y de los arts. 2.1 y 4.1 del Segundo Protocolo adicional.

sobre el estatus de sus destinatarios (Ppio. 2, párr. 1), ni se debe entender como restricción alguna de los instrumentos de protección de derechos humanos o de DIH (Ppio, 2, párr. 2 y por interpretación extensiva del Art. 2, num. 2).

B. Contra el desplazamiento...

Se trata en general de las obligaciones sobre respeto de la persona humana, y en particular de la interdicción de desplazamientos forzados. Si bien es cierto que el problema de las personas desplazadas internas tiene su origen en la violación de los derechos humanos, la idea de que las obligaciones internacionales en esta materia poseen un carácter general o *erga omnes*, no es objeto de un consenso ni teórico ni práctico. De hecho, el voluntarismo estatal es muchas veces un obstáculo a la penetración de valores tradicionalmente impulsados por Occidente no solamente por cuestión de ideología o creencia, sino por el interés de salvaguardar de toda injerencia cuestiones que los Estados consideran como de su dominio reservado. Pese a ello, F. Deng reconoce en el Principio 5 que “[t]odas las autoridades y todos los miembros concernidos de la comunidad internacional [deben] respetar las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, particularmente los derechos humanos y el derecho humanitario, y asegura[r] su respeto en todas las circunstancias de forma que se pueda prevenir y evitar las situaciones de naturaleza que conlleve a desplazamientos de personas” (nuestra traducción).

Aunque la violación de dicho principio puede generar procesos de responsabilidad en virtud de las obligaciones previamente adquiridas por cada Estado, lo anterior desafortunadamente nos parece, que es menos la constatación de una práctica de la comunidad internacional, que un trabajo de política jurídica institucional. Sin embargo, hay que recordar que se trata de *principios* que buscan un lugar en el derecho internacional. Y es satisfactorio observar que al menos normativamente, el estado colombiano haya adherido al principio en cuestión –no sólo por la ratificación de los respectivos tratados– al reconocer por ejemplo, el rol preventivo del DIH (Art. 14.4) que deberá ser garantizado, coetáneamente al de los derechos humanos (Art. 20),⁴⁰ y a la atención humanitaria de emergencia (Art. 15, 2° inciso).

En cuanto a la interdicción particular de los desplazamientos forzados, el artículo 2, numeral 7, de la ley colombiana consagra el principio de que

40. “Corresponde al Ministerio Público (...) la guarda y promoción de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan”.

“[l]os colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzosamente”.⁴¹ De su parte el Principio 6.1 estipula que “[c]ada ser humano tiene el derecho a ser protegido contra un desplazamiento arbitrario de su hogar o de su lugar de residencia habitual”.⁴² Ahora bien, si efectivamente es el Gobierno el primer responsable en la adopción de las medidas de prevención y protección de las personas desplazadas, o susceptibles de ser desplazadas, lo cierto es que el fenómeno del desplazamiento en Colombia, como lo decíamos al principio, es más bien discreto o indirecto. Es decir, generalmente viene de la propia iniciativa de quienes se sienten amenazados en su vida y bienestar. Pero también puede ser el resultado directo de la instrumentalización del desplazamiento como arma de guerra, como arma política,⁴³ o de intereses privados, que no vacilan en emplear métodos de violencia extrema con el fin de forzar la partida de los habitantes de un sector o una zona de asentamiento.

Habida cuenta de lo anterior, los Principios, a pesar de algunas limitaciones prácticas, gozan de una ventaja con respecto a la Ley, al hacer referencia al rol de “todos los otros grupos, individuos y autoridades concernidas en sus relaciones con las personas desplazadas al interior de su propio país”,⁴⁴ y no sólo al Estado como agente protector –o provocador– de desplazamiento. Pareciera que la ley colombiana no tuviera en cuenta el desplazamiento, muchas veces espontáneo y generalmente desorganizado, también provocado por agentes privados; en otras palabras, que sólo el Estado tiene obligaciones, y que a los particulares se les eximiera de sus deberes. A nuestra manera de ver, en más de una ocasión, entidades no estatales, con funciones militares o no, por la esencia misma del conflicto interno, se ven implicadas de manera directa o indirecta en los desplazamientos forzados. De dos cosas, una: o el Estado asume la responsabilidad total por el desplazamiento, o dos: continúa con el temor infundado de reconocer un status político a

41. Concordancia con el Art. 24 C.N (libertad de tránsito).

42. Se trata por una parte, de la libertad de residencia reconocida en la Declaración Universal (Art. 13.1) y garantizada por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Art. 12.1), por la Declaración y la Convención Americanas (Arts. 22.1 y 2.1 respectivamente), pero sobre todo de la obligación de DIH contenida en el Protocolo II, que prohíbe el desplazamiento forzado de civiles (Art. 17):

“1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”.

Cfr. Plattner, Denise, “La protección de las personas desplazadas en un conflicto armado no internacional”, *RICR*, N° 114, nov.-dic. 1992, pp. 600-614.

43. Sobre la instrumentalización política de los desplazados, v. *Revista Semana*, N° 854, sept. 14 de 1998.

44. Introducción, parágrafo 3, literal c).

actores privados. Sin reconocerles un status, ni despojar al Estado de su responsabilidad primera, examinando las normas de derecho humanitario, consideramos que dichos entes también están obligados, si no, a tomar las medidas con respecto al territorio que controlan, al menos a limitar las graves consecuencias de la guerra sobre la población civil,⁴⁵ sin que ello tenga como consecuencia un cambio de su condición jurídica.

Si bien es cierto que en la ley colombiana, la sección 3 (Art. 14), que trata de la prevención en general, y el artículo 8, de las acciones jurídicas y asistenciales de prevención de los Comités municipales, se esfuerzan en dar un concepto amplio a la prevención, los límites intrínsecos de operación en medio del conflicto, dificultan una protección eficaz contra el desplazamiento en Colombia. Es por ello que la tendencia generalizada se reporta básicamente a la situación de las personas una vez desplazadas, y no antes y durante su desplazamiento. Es lo que podríamos llamar medidas de reacción tardía. Frente a ello no queda más que asumir el rompimiento del equilibrio, o lo que es lo mismo, el desplazamiento por la fuerza, para conocer cuáles son los individuos que pueden aspirar a la condición jurídica de desplazado. El numeral 2 del Principio 6 circunscribe el *desplazamiento* a aquellos:

- a) que son la consecuencia de políticas de apartheid, de políticas de “limpieza étnica”, o de prácticas similares en que el objetivo o la resultante es la modificación de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;
- b) que intervienen en las situaciones de conflicto armado, a menos que la seguridad de las personas civiles concernidas o razones militares imperativas no las hayan hecho necesarias;
- c) que se produzcan en el contexto de proyectos de desarrollo de vasta envergadura que no estén justificados por razones imperativas ligadas al interés público;
- d) que se operen, en caso de catástrofe, a menos que la seguridad y la salud de las personas concernidas no exijan su evacuación; y
- e) que son utilizados como un medio de castigo colectivo.

(traducción nuestra)

Al prohibir los desplazamientos forzados, la introducción a los principios directores define al *desplazado* así:

2. A los fines de los principios directores, las personas desplazadas al interior de su propio país son las personas o grupos de personas que han sido forzadas a huir o a dejar su hogar o su lugar de residencia habitual, principalmente en razón de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el hombre o para evitar

45. Interpretando los elementos objetivos de aplicabilidad material del DIH convencional en caso de conflictos armados internos (art. 3.1 común de las C.G., y art. 1° del Pro. II), se infiere la exigibilidad directa de sus obligaciones, también a entes no estatales.

los efectos, y que no han atravesado las fronteras internacionalmente reconocidas de un Estado (*nuestra traducción*).

A su turno, la Ley colombiana considera que un *desplazado* es:

toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Art. 1°).

Abstracción hecha de la condición de base, cual es la de no haber traspasado las fronteras nacionales, observamos que existen puntos comunes en la definición, como el hecho de que el desplazamiento puede producirse a nivel individual o colectivo, por motivos relacionados con una situación de conflicto armado, de violencia generalizada y de violaciones –“masivas”, insiste la ley colombiana⁴⁶ de los derechos humanos, incluidas (en la ley) aquellas de DIH. Lo que la norma colombiana excluye de su campo de protección, a diferencia de los Principios, es el concepto de desplazado por “catástrofes naturales o provocadas por el hombre o por evitar sus efectos”, por lo que podemos inferir que en este aspecto, el legislador colombiano adhiere a la reserva del ACNUR en cuanto a la noción de persona desplazada al interior de su país.⁴⁷

Cualquiera que sea el contenido del derecho a no ser desplazado forzosamente, la triste realidad es su constante violación, la cual debe ser, si no eliminada por la restitución en especie o el restablecimiento del derecho, al menos disminuida al máximo en sus consecuencias, mediante la adopción de medidas de protección *a posteriori*.

C. En caso de desplazamiento...

Se parte del principio general que las autoridades pertinentes hayan estudiado todas las posibilidades diferentes a una medida de desplazamiento, pero si éste es inevitable, debe hacerse lo posible por

46. Podríamos pensar que la ley colombiana demanda la existencia de violaciones “masivas” de DD.HH para cubrir con su protección a las personas forzadas de abandonar su hogar, pero esta alta exigibilidad es equilibrada al incluir dentro de la categoría de desplazado, también a aquellas personas forzadas a huir por “disturbios y tensiones interiores” así que “otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el orden público” (Art. 1, *in fine*).

47. Siguiendo en este aspecto la lógica del derecho de refugiados, pues se presume que las víctimas de desastres naturales gozan de la protección del Gobierno nacional, Cfr. UNCHR, *International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons* Ginebra, 1996, p. 2.

restringir al máximo el número de personas a desplazar y a limitar los efectos nefastos de la operación (Ppio. 7.1 –Concordancia con el DIH, v. *supra*, n. 42).

– Derechos y garantías fundamentales

De acuerdo con el derecho inherente a la vida, nadie puede ser arbitrariamente privado de ésta. Así, el Principio 10 (párr. 1) tiene el cuidado de recordar la prohibición de cometer –la amenaza o la incitación– uno de estos actos en particular:

- a) el genocidio;
- b) el asesinato;
- c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y
- d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida, cuando hay amenaza de muerte o muerte del hombre.⁴⁸

Frente a la tendencia creciente de utilizar el desplazamiento como táctica de guerra, el Principio 10 retoma en su parágrafo 2, especificando la condición de desplazados, la prohibición bien conocida en derecho humanitario de ataques u otros actos de violencia a la población civil,⁴⁹ en particular de:

- atacarla en tan que tal o indiscriminadamente (literal *a*);
- utilizar el hambre como método de combate (lit. *b*);
- utilizarla como escudos para proteger objetivos militares (lit. *c*);
- atacar los campos o zonas de instalación de desplazados (lit. *d*); y
- utilizar minas terrestres antipersonal (lit. *e*).

48. Tanto el régimen internacional de DD.HH (p. ej. los art. 6.1 del Pacto, o 4.1 de la Convención americana) y de DIH (p. ej. los arts. 3.1.a común de las C.G., ó 4.2.a del Pro. II.) rechazan dichos actos. Podemos afirmar de otra parte, la existencia incluso de ciertos subrégimenes especializados para hacer frente a tan lamentables comportamientos, *i.e.*, las Convenciones sobre la Prevención y la Represión del Genocidio de 1948, o la Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994.

49. Elemento central sobre la conducción de las hostilidades o denominado “derecho de La Haya”, cuya aplicación a los conflictos internos no sería reconocida por la sociedad internacional, y apenas de forma tácita, con la inclusión del artículo 3 común en las Convenciones de Ginebra. De manera expresa y formal, sólo el protocolo II estipula algunos límites a la conducción de las hostilidades en relación con la población civil (Tít. IV). Esto no significa que otras normas de DIH no sean aplicables a los conflictos internos, pues aunque no necesariamente escritas, existen obligaciones de carácter consuetudinario oponibles a las partes en conflicto. *Cfr.* la XIV. Mesa Redonda del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, *Normas del DIH relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales*, San Remo, I.T.L., sep. 13-14 de 1989 y su Declaración anexa, aprobada por el Consejo del Instituto en Taormina, el 7/IV/90 (v. tx. en *RICR*, sept.-oct. 1990, p. 434-438).

La legislación colombiana por su parte, abstracción hecha de sus obligaciones internacionales e internas sobre el derecho a la vida,⁵⁰ presta especial atención a la protección y a la seguridad física de las personas desplazadas “con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad”, a través de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los DD.HH del Ministerio del Interior, cuya evaluación se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las ONG (Art. 29).

Considerar la protección física como salvaguardia esencial de las funciones vitales no basta, la vida debe entenderse de manera más amplia, como el derecho a cierta calidad de vida, o al respeto de sus derechos conexos y de las libertades fundamentales. Así, el Principio 11 mencionada el *derecho a la dignidad y a la integridad física, mental y moral* (párr. 1) y en concordancia con los regímenes de DD.HH y de DIH, busca proteger en particular a la persona desplazada contra la realización o la amenaza de cometer (párr. 2):

- a) La violación, la mutilación, la tortura, los tratamientos o penas crueles, inhumanos o degradantes y otros atentados a su dignidad tales que los actos de violencia específicamente hacia las mujeres, la prostitución forzada y toda forma de atentado al pudor;
- b) la esclavitud o toda forma contemporánea de esclavitud (venta con fines de matrimonio, explotación sexual, trabajo forzado de los niños, etc.); y
- c) los actos de violencia con la finalidad de sembrar el terror entre la población desplazada al interior de su propio país.⁵¹

Siguiendo una escala piramidal invertida, cuyo vértice partiría de una especie de mínimo esencial a la existencia humana: la vida en sentido

50. El régimen colombiano no sólo penaliza, de manera directa o indirecta la comisión de cualquiera de los actos en mención, sino que consagra constitucionalmente los derechos a la vida (Art. 11 C.N.), o contra la tortura y las desapariciones forzadas (Art. 12 C.N.) e incluso, otros derechos humanos (internacionales) que hubiesen pasado por alto los constituyentes de la Carta del '91 (Art. 94 C.N.). Aun más, la Corte Constitucional, en la sentencia (C-574/92, de oct. 28 de 1992) sobre la exequibilidad del Protocolo I de 1977, hizo una interpretación bastante progresista de los arts. 93 C.N. (sobre la primacía del derecho internacional convencional de los DD.HH.). 94 C.N. (la aplicabilidad de derechos no expresamente consagrados en la Constitución, pero contenidos en tratados, ratificados por Colombia, inherentes a la persona humana) y 214.2 (el respeto en todo caso del DIH y su incorporación automática). Ver en el mismo sentido la sentencia (C-225/95) que efectuó la revisión constitucional del Protocolo II. Al declarar la exequibilidad de la ley 171 de dic. 16 de 1994 que lo aprueba, el alto tribunal constata así, que al formar parte de aquellos tratados de que habla el art. 93 C.N. sus disposiciones hacen parte del llamado “bloque de constitucionalidad”.

51. Nuestra traducción. Recordemos que todos estos actos también están prohibidos en el derecho colombiano, y que al consagrar constitucionalmente el derecho a la igualdad (Art. 13 C.N.), los derechos humanos y el derecho humanitario incluye en su protección a todos sus beneficiarios sin lugar a ningún tipo de discriminación.

estricto como ángulo poliedro, los Principios buscan la extensión gradual (en orden ascendente) y progresiva del área triangular, es decir la protección relativa a la condición humana. Efectivamente, se trata de proteger no sólo la simple subsistencia de la persona, sino su integridad física y mental (Ppio. 11). Esta última, íntimamente interrelacionada con un tercer nivel o área triangular de nuestro poliedro, que sería el derecho a la libertad y a la seguridad personales (Ppios. 12 y 13 [a no ser recrutado por la fuerza]), antes de llegar a un cuarto nivel de protección o de mayor dignidad: derecho de libre circulación y tránsito (Ppios. 14 y 15 [relativo al asilo o refugio]), derecho a la vida familiar (Ppios. 16 y 17) y en fin, a un nivel de vida suficiente (Ppios. 18 y 19 [atención psicológica y social]) que sería el techo poligonal de nuestra pirámide, o el reconocimiento de derechos humanos llamados de segunda generación. Entiéndase esta lógica de protección progresiva, no como divisibilidad de los DD.HH, sino al contrario, como método protector integral.

Como lo hemos venido remarcando en los últimos puntos, el Estado colombiano está obligado por sus leyes y tratados a asegurar el respeto de todos estos derechos, sin embargo, no está desprovisto de interés notar que la Ley 387/97 se pronuncia expresamente a favor de sus beneficiarios directos o personas desplazadas por la violencia. Así por ejemplo, éstas tienen el derecho a gozar de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente (Art. 2, num. 2), el derecho a la reunificación familiar (*ibid.*, num. 8) y al logro de la consolidación y estabilización socioeconómica (Art. 17), pasando por el aseguramiento de la posesión de sus bienes (Art. 27).

- La Ayuda humanitaria

Sobre el plano internacional, la conveniencia de la ayuda humanitaria no ha sido puesta en duda cuando ésta efectivamente llega a sus destinatarios, pero otras veces ha sido instrumentalizada como especie de presa política, o desviada hacia el aprovisionamiento militar, utilizada como arma de guerra, y en detrimento de la población necesitada. Por otra parte, cuando dicha ayuda es acompañada de escolta militar o su obtención es objeto de condicionalidad o efectuada incluso contra la voluntad del Estado asistido, todo el debate entre injerencia y soberanía encuentran su más ardiente plaza.

No obstante lo anterior, nuestro objetivo es menos el de revivir el mencionado debate,⁵² que el de examinar la imbricación, o la

52. Cfr. Domestici-met, Marie-José (Ed.), *Aide humanitaire internationale: un consensus conflictuel?* CERIC, Université d'Aix-Marseille III / Ed. Económica, París, 1996.

disyunción, de los principios relativos a la ayuda humanitaria con la legislación del Estado colombiano en la materia que nos ocupa. Así, el *continuum* de los principios de humanidad, de imparcialidad y de no discriminación puede verse en el Principio 24 que señala el respeto de dichos principios en el suministro de ayuda humanitaria (párr. 1) y que a renglón seguido estipula la no desviación de la misma, principalmente por razones políticas o militares (párr. 2). La legislación colombiana no hace ninguna mención al particular, pero sus obligaciones en materia de DD.HH y DIH, así que la globalidad de la ley estudiada, impedirían una interpretación en sentido contrario.

Sobre la *interacción entre las organizaciones humanitarias internacionales y las partes beneficiadas*,⁵³ haciendo abstracción del reconocimiento unívoco sobre la responsabilidad que en la materia incumbe en primer lugar a las autoridades estatales,⁵⁴ señalemos que el Principio 25 menciona el “derecho” de las organizaciones humanitarias internacionales “de proponer sus servicios”, sin que haya lugar a considerar dicha proposición “como inamistosa o como un acto de injerencia en los asuntos interiores del Estado que la recibe y [que] será recibida de buena fe” (párr. 2). Bien entendido, dichas entidades –“y otras partes”– pueden ser, de orden privado o intergubernamental. Muy ilustrativo es el ejemplo del ACNUR⁵⁵ (intergubernamental) y del CICR (no gubernamental) en la ayuda encomiable a las personas desplazadas. Notemos además, que a pesar de su carácter privado, este último ha recibido mandato expreso de las partes contratantes de las Convenciones de Ginebra de 1949 para asistir a las víctimas de los conflictos armados.⁵⁶

Lo que resulta menos claro es la última frase del párrafo en mención, sobre el hecho de no rechazar “arbitrariamente” dichos servicios,

53. Véase, además de la obra recién citada, COMISIÓN EUROPEA (Ed.), *Law in Humanitarian Crisis*, Vol. II: *Access to victims: Right to intervene or right to receive humanitarian assistance?*, Bruselas / Luxemburgo, 1995.

54. “De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas” (Sec. 4, Art. 15, 1- párr.).

55. Según las estadísticas, en enero de 1997, el ACNUR se ocupaba de cerca de cinco millones de personas desplazadas internas en el mundo. Es decir, del 21% del total de personas tomadas a su cargo: unas 22,7 millones, entre refugiados (el 58%), repatriados (el 15%) y otras (el 6%). Ver HCR, *op. cit.*, N° 2, p. 2.

56. Sobre el rol de estas dos organizaciones, y otras como la UNICEF o el PNUD, en relación con las personas desplazadas, v. HCR, *op. cit.*, N° 2, p. 116-118, y el caso muy ilustrativo de la *Operation Lifeline* llevado a cabo en Sudán (*id.*, p. 132-133).

“sobre todo si las autoridades concernidas no están en medida de suministrar la ayuda humanitaria requerida o no están dispuestas a hacerlo”. Si bien la finalidad del principio es plausible, un derecho de injerencia, o subsidiario, no deja de ser algo que un buen número de Estados todavía no acepta. La cuestión de autorizar y facilitar el libre y rápido pasaje de la ayuda humanitaria (párr. 3), por lo general no es otra cosa que el resultado de negociaciones políticas o de circunstancias especialmente coyunturales.

A pesar del contenido de esta observación liminar muy general sobre el celo con que los países, particularmente aquellos denominados en desarrollo, o que afrontan graves problemas de orden público, observan esta dinámica, la legislación colombiana puede dejar a algunos perplejos, cuando va más allá de las simples declaraciones del ejecutivo.⁵⁷ El artículo 2, que habla de los principios de la Ley 837, establece sin ambages que “1. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un *derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria*” (itálicas nuestras).

El principio (de la Ley) en mención es todavía más explícito al tratar la cuestión de la atención humanitaria de emergencia (Sección 4, Art. 15). En su segundo inciso, señala que “[e]n todos los casos de desplazamiento, *las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada* y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derechos Internacional Humanitario” (énfasis adicionado).⁵⁸

57. Ante la magnitud del problema el Gobierno colombiano declaraba abrir “un enorme espacio para la cooperación internacional, en especial para los organismos multilaterales como los de Naciones Unidas y los programas de asistencia de la Unión Europea para las poblaciones desplazadas en países con conflictos bélicos o afectados por desastres naturales”. PRESIDENCIA de la República, *op. cit.* N° 1, p. 27.

58. ¿Por qué este inciso sólo se refiere a las “zonas receptoras”, mientras que las personas que aún no se han desplazado pueden requerir de la misma ayuda que aquellas que ya lo han hecho? La explicación acaso se encuentre en el hecho de que las zonas expulsoras, por tratarse de regiones particularmente sensibles de orden público, desestiman la cesión del control estatal. Pero podríamos imaginar también una manera de evitar comprometer la responsabilidad internacional del Estado, limitándola a aquellas zonas que realmente controla. En fin, nótese cómo el *parágrafo final* limita el derecho a la atención humanitaria de emergencia a 3 meses. Si bien es cierto, que la adopción de una medida de emergencia debe limitarse al tiempo necesario para conjurarla, esta disposición puede entenderse como una forma del Estado para recuperar unilateralmente el control de la situación.

Notemos en fin sobre este punto, lo relativo a los *derechos y obligaciones de las organizaciones humanitarias*. Las personas y los bienes sobre el territorio sometido a la jurisdicción de un Estado poseen un status derivado de la legislación nacional de dicho Estado y de las obligaciones que éste haya adquirido a nivel internacional. Éstas son hasta ahora las únicas fuentes de protección general de las personas (privadas o públicas) que se encuentran bajo la jurisdicción de un determinado Estado. Ahora bien, principalmente por vía convencional, una gran mayoría de Estados se han comprometido al respeto de los DD.HH y del DIH, y algunos en particular, a la protección del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado en las operaciones de mantenimiento de paz.⁵⁹ En razón del riesgo y de los ataques que ha sufrido dicho personal, el Principio 26 hace hincapié en la protección de las “personas encargadas de la ayuda humanitaria, de sus medios de transporte y de sus stocks”.

Así, el personal y los bienes humanitarios estén jurídicamente protegidos internacionalmente, nada impide, en principio, a un Estado aplicar sus leyes y regular el status de las personas bajo su jurisdicción. Sin embargo, al contrario de mostrarse reticente, el Estado colombiano profesa la obtención de “garantías a las organizaciones de los desplazados y a las entidades no gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos” (Art. 30). ahora, si se evoca la posibilidad de suplantar al Estar o actuar incluso contra su voluntad, dicho principio entraría en contradicción con el derecho interno a quien corresponde la reglamentación del acceso a su territorio y la permanencia sobre éste. Si la ley colombiana no hace mención expresa sobre el punto, creemos que es precisamente porque se sobrentiende la salvaguardia de un principio inherente a la existencia misma del Estado.

Ahora bien, soberanía y responsabilidad se conjugan en todos los tiempos, la entrada legal o ilegal de personal humanitario, goza y soporta derechos y obligaciones (nacionales e internacionales) que el Estado debe hacer respetar. Las organizaciones humanitarias deben tomar todas las medidas necesarias de protección a las personas desplazadas y de derechos humanos en el cuadro de su ayuda (Principio 27, párr. 1), lo que las convertiría en sujetos directamente responsables, además del orden interno, por la violación de normas y códigos de conducta internacionales.⁶⁰ Igualmente consideramos que

59. Cfr. “Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado” anexa en el doc. A/49/742 de dic. 2 de 1994.

60. El párr. 2 del Principio 27 tiene el cuidado de señalar que “[e]l párrafo precedente no prejuzga en nada las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones

no es necesario ahondar en el tema, ya que el derecho internacional y el derecho interno están generalmente de acuerdo en las responsabilidades que conciernen a cada cual. Lo que puede ser más difícil de demostrar, mas no imposible, sería una responsabilidad internacional y directamente atribuible a una persona no estatal por la violación del régimen de DD.HH. Sin embargo, una extensión de la teoría de la *Drittwirkung* o de efectos horizontales a los particulares rebasan el cuadro de este estudio.

– El Retorno, la Reinstalación y la Reintegración

Para terminar lo referente a los Principios directores relativos al desplazamiento de personas al interior de su propio país, el Título V, comienza en el primer parágrafo del 28 y antepenúltimo Principio, por recordar una vez más, “el deber y la responsabilidad” que incumbe a las autoridades competentes “de crear las condiciones propicias al *retorno libremente consentido* en la seguridad y la dignidad, de las personas desplazadas (...) a su hogar o lugar de residencia habitual o a su *reinstalación voluntaria* en otra parte del país, o de suministrarle los medios necesarios para ese efecto. Dichas autoridades se esforzarán en facilitar la *reintegración* de las personas desplazadas” (el destacado es nuestro).

La *Restitución, Participación y Asistencia humanitaria* son tres componentes del mismo fenómeno por así decirlo, o el objetivo primordial normativo e institucional de una cierta especificidad del derecho a no ser desplazado y de las personas desplazadas. El derecho a acceder a soluciones definitivas (Art. 2, num. 5) no tiene sentido si no se concibe con el objetivo de restituir a las víctimas del desplazamiento, en la medida de lo posible, una situación lo más parecida a aquella de que gozaba antes de las causas que la forzaron a desplazarse, incluido el derecho fundamental de reunificación familiar (*id.*, num. 6). A semejanza del derecho de refugiados, las opciones son, un retorno libremente consentido en condiciones de seguridad y de dignidad al lugar de origen, o bien, la reinstalación voluntaria, es decir, en otra parte diferente del lugar de origen. En cualquiera de los dos casos, se trata de reintegrar la persona a la comunidad que dejó o a aquella que lo recibe. Vemos el sentido que toman estos principios en derecho colombiano.

El desarrollo del derecho a regresar al lugar de origen, se manifiesta en la sección 5 (Art. 16) en términos de que la “población desplazada que

internacionales mandatarias cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados” (nuestra traducción). Sobre los códigos de conducta humanitaria, v. HCR. *op. cit.*, N° 2, pp. 46-47.

quiera retornar a sus lugares de origen, [lo será] de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de *protección y consolidación y estabilización económica*" (itálicas nuestras). No cabe pues duda del carácter voluntario que debe poseer dicha decisión de retorno, así como el sentido dado a las cuestiones de seguridad y de dignidad que nosotros entendemos como "consolidación y estabilización socioeconómica" apoyada por el Estado; términos acaso más concretos que "dignidad", que la sección 6 (Art. 17) se encarga de aclarar al tratar de las "acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del *retorno voluntario* o el *reasentamiento* en otras zonas rurales urbanas". Según el artículo en cuestión (segundo inciso), dichas medidas "deberán permitir el acceso directo de la población desplazada (...) a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la Microempresa.
4. Capacitación social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
5. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

Del contenido del artículo 18 de la ley colombiana, se infiere que sólo cuando se logren niveles socioeconómicamente dignos cesará la condición de desplazado. Si bien esto constituye un noble ideal y el objetivo final frente al desplazamiento, este tipo de candor normativo puede resultar peligroso. De hecho, la pregunta es: quién califica y cuáles son los parámetros para decidir la cesación de la condición de desplazado forzado. Presiones políticas o presupuestales pueden conducir a las autoridades estatales a "cesar por decreto" la condición de desplazado y a suspender o acabar la protección en el sentido extenso de la palabra.

Para contrarrestar el peligro del enunciado del artículo 18, éste, a título de párrafo, establece que, "[e]l desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de la situación". Lo que va en línea directa con la participación de (2) representantes de la población desplazada (Art. 7.9) en los Comités de Atención Integral a la PDV. Pese a que es difícil saber cuál será el peso de los desplazados en la calificación, y posible cesación, de su condición, vale la pena notar un desarrollo interesante que parece perfilarse entre democracia y derechos humanos, cuyo teatro de origen podría buscarse en la "participación de las personas desplazadas al

interior de su propio país a la planificación y a la gestión de su retorno o reinstalación y de su reintegración” (Ppio. 28.2). De hecho, las personas desplazadas lo han sido necesariamente contra su voluntad, con la aplicación de este principio se les estaría restituyendo y convirtiéndolos en parte activa de su derecho a la libre circulación y autodeterminación.

En fin, recordemos que las normas generales y particulares contra el desplazamiento forzado, y en caso de producirse éste, se basan en un principio general, que es el de la igualdad de derechos y la no discriminación (por su condición de desplazado). No es de poco interés entonces, que el Principio 29 se refiera en los mismos términos protectores a aquellas personas que han dejado de ser desplazadas, habida cuenta de la necesidad de restituir un cierto equilibrio, que no significa ya alcanzado por el solo hecho de retornar o de reinstalarse. Se trata en particular que dichas personas dispongan del “derecho a participar plenamente y en pie de igualdad en los asuntos públicos a todos los niveles y a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos” (Ppio. 29, párr. 1, *in fine*). En la misma medida, en el regreso, reinstalación y reintegración, el Principio 30, y último, busca extender los principios ya señalados de asistencia humanitaria.

Si bien es cierto que el retorno, la reinstalación o reasentamiento, y la reintegración en general, no son tarea fácil, subsiste un elemento particularmente delicado que es la restitución material del derecho, o la recuperación de “la propiedad y las posesiones dejadas o de las que fueron desposeídas [las personas desplazadas] al momento de la partida”. El Principio 29, parágrafo 2, afirma “el deber y la responsabilidad” que recae en las “autoridades competentes”, de ayudarlas en la obtención de dicho objetivo, y de no ser posible, a acordarles, o ayudarles a obtener, una indemnización equitativa u otra forma de resarcimiento.

Obviamente, éste es un principio que depende en gran medida de los instrumentos jurídicos y de su aplicación por parte del Estado que adelanta una operación de retorno o de reinstalación, aunque él puede verse también potencialmente obligado en razón de obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos. Consideramos que este tema es particularmente delicado, no sólo por el hecho del simbolismo ligado a una porción de tierra, que por muy limitada o precaria que pueda ser, va más allá de un simple interés económico. De hecho, graves problemas suelen presentarse en relación con la posesión.

Si al regreso, la vivienda y/o los bienes conexos de los que fue despojada la persona desplazada no han sido objeto de venta o

traspaso, el problema puede ser menos complejos en la medida en que se trata de asegurar una posesión tranquila y eficaz. Pero si ésta ha pasado a manos de otras personas, o peor aún, si la propiedad reivindicada fue objeto de venta, la situación es más difícil. Efectivamente, muchas personas no sólo son obligadas a dejar sus propiedades, sino incluso obligadas a ceder o vender "legalmente" a un precio irrisorio. La ley colombiana en su artículo 27, al tratar de la "perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor" estipula que "no interrumpirá el término de prescripción a su favor". Podríamos hablar de una medida que no es desconocida en derecho civil, pero la restitución *in natura* puede resultar más complicada.

Pese a que el segundo párrafo recuerda el deber que corresponde a las autoridades estatales de restituir al poseedor interrumpido, el acompañamiento jurídico en la anulación de un contrato de venta y la recuperación de la posesión, pueden significar tan alto riesgo a la integridad física, que muchos prefieran renunciar a tal empresa. En este caso, sólo una presencia y una asistencia estatal fuertes en términos de seguridad y de derecho —que no siempre es el caso— podrían contribuir a una restitución eficaz y justa. Notemos para terminar, que el artículo 28 establece que, en los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado sea parte, sin perjuicio de los derechos de terceros, la ley es particularmente exigente en cuanto a las garantías de celeridad y eficacia que corresponde a las autoridades competentes.



OBSERVACIONES FINALES

En el estudio sobre las respuestas jurídicas al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, observamos una cierta simbiosis entre los sistemas nacional e internacional, que algunos pretenden separar rígidamente. La explicación de fondo quizás radique en el hecho de que tratándose de una persona no combatiente, pero obligada a huir por razones ligadas a un conflicto armado, el respeto de su integridad y sus derechos fundamentales aparezcan ante todo como algo inherente a su misma condición humana y no como un derecho del Estado, más bien como su obligación. Ahora bien, el respeto a la dignidad humana no puede tener fronteras ni responsabilidades exclusivas ni excluyentes; la necesidad de soluciones durables accesibles a las personas desplazadas, encuentra su fundamento en las obligaciones que el Estado y otros

actores, incluso de carácter privado, tienen sobre los planos interno e internacional.⁶¹

Sin embargo, el caso colombiano es complejo, y a pesar de la instauración de todas las herramientas jurídicas, en una casi perfecta adecuación con los derechos humanos y el derecho humanitario consagrado universalmente, los límites a su respeto y aplicación son de un orden totalmente diferente. La injusticia y la marginalización sociales, la debilidad del Estado para hacer frente a la violencia política, la burocratización⁶² y corrupción de funcionarios, la impunidad y la repartición eminentemente desigual de las riquezas y del poder, son factores bien arraigados, que sumados a una cierta apatía internacional, juegan un papel importante en la ineficacia de las normas y principios de protección de toda persona a no ser desplazada internamente.

Siendo poco útil lamentar los defectos estructurales y coyunturales que limitan el pleno ejercicio de los derechos humanos, y en particular de los desplazados, anotaremos para terminar que, a partir de los instrumentos disponibles es posible defender su causa. De otra parte, que, cuando al momento de terminar estas líneas, se busca una salida negociada al conflicto armado en Colombia, el irrespeto de los derechos de las personas desplazadas no puede ser parte del precio a pagar por una paz tantos años esquiva. Si bien es cierto que su construcción requiere sacrificios importantes, una paz fundada en el desconocimiento de los derechos de la persona humana no será sino su espejismo y frágil asidero. No olvidemos que todos somos responsables de todo y ante todos, de otra manera, estaríamos traicionando nuestra misma esencia humana.

Marzo de 1999

61. Internacionalmente, se trata de la obligación general de respetar y de hacer respetar los derechos humanos, e internamente, de la responsabilidad de las autoridades, exigible mediante la "acción de tutela", o por la más reciente "acción de cumplimiento", especie de *actio popularis*, también exigible judicialmente para la plena efectividad de los derechos consagrados en una ley (Art. 87, C.N., desarrollado por la Ley 393 de jul. 29 de 1997).

62. Dentro del marco de una "Estrategia de Enlace Gubernativo para la Atención a los Desplazados", el nuevo Gobierno conformó un *Comité interinstitucional* a instancias del Ministerio de Salud, con fundamento en la "falta de coordinación y control del sistema actual" (v. *noticias* en el sitio internet de la Presidencia, 02/X/98).

BIBLIOGRAFÍA SELECTIVA*

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (HCR) (UNCHR), *Refugiados*, N° 91, I-1996. Tema central: Los desplazados internos, 30 p.
- International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons: A Reference Manual for UNHCR Staff*, Ginebra, 1996, 99 p.
- Les Réfugiés dans le monde 1997-98. Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, La Découverte, París, 1997, 297 p. (principalmente el capítulo 3: "Conflit interne et déplacement", pp. 98-140).
- COHEN, Roberta y DENG, Francis M., *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998, 414 p.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, "El CICR y las personas desplazadas en el propio país", *Rev. Int'nal de la Cruz Roja (RICR)*, N° 128, marzo-junio, 1995, pp. 203-213.
- CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA, *Derechos Humanos, desplazados por violencia en Colombia: investigación sobre Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia*, Santafé de Bogotá, 1995, 160 p.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES), *Cobdes Informa*, Boletín periódico, Bogotá, Col.
- DENG, Francis M., "Personnes déplacées dans leur propre pays: rapport du Représentant du Secrétaire général", 1995 (Doc. ONU-ECOSOC: E/CN.4/1995/50).
- "Derechos Humanos, éxodos masivos y personas desplazadas: los desplazados internos: estudio de casos de desplazamiento: Colombia" (Doc. E/CN.4/1995/50/Add.1)
- "Compilation and Legal Analysis of Legal Norms" (Doc. E/CN.4/1996/Add.2).
- "Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II: Legal Aspects Relating to the Protection against Arbitrary Displacement" (Doc. E/CN.4/1998/53/Add.1).
- "Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays" (Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2).
- GLOBAL IDP SURVEY Y NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Internally Displaced People. A Global Survey*, Londres, 1998, 256 p.
- LAVOYER, Jean-Philippe, "Refugiados y personas desplazadas – Derecho internacional humanitario y cometido del CICR", *RICR*, N° 128, marzo-junio, 1995, pp. 182-202.
- OBREGÓN, Liliana y STAVROPOULOU, Maria, "In search of Hope: The Plight of Displaced Colombians", in R. Cohen y F.M. Deng (Eds.) *The Forsaken People. Case Studies of the Internally Displaced*, Brookings Inst. Press, Washington, D.C., 1998, pp. 399-453.
- PLATTNER, Denise, "La protección de las personas desplazadas en un conflicto armado no internacional", *RICR*, N° 114, nov.-dic. 1992, pp. 600-614.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia), *Los Desplazados: Esa Colombia que no podemos ignorar*. Imprenta Nacional, Santafé de Bogotá, 1997, 54 p.
- Rojas, Jorge E. (compilador), *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado*, Codhes, Santafé de Bogotá, 1993.

* Para una bibliografía complementaria sobre el tema, v. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 14, N° 1-2, 1995, y el sitio internet del *Global IDP Survey* (<http://www.nrc.no/idp.htm>). Los documentos de Naciones Unidas y en particular, los reportes del Representante del Secretario General son disponibles en el sitio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (<http://www.unhcr.ch>). Para una actualidad del caso colombiano, v. en el sitio de la Presidencia (<http://www.presidencia.gov.co>) las secciones *paz, derechos humanos y noticias*.

DOCTRINA

**ANALYZING THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON
HUMAN RIGHTS UNDER THREE THEORIES OF COMPLIANCE**

Francisco COX

CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO:

¿QUÉ PROTECCIÓN?

Rafael PRETO SANJUAN

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN DEMOCRÁTICO

Leon Carlos ARSLANIAN

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1998

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS**

ACTIVIDADES JULIO-DICIEMBRE 1998

**DECLARACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS
NACIONES UNIDAS KOFI ANNAN A LA 55ª SESIÓN
DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

(PALACIO DE LAS NACIONES UNIDAS, 7 DE ABRIL DE 1999)

**SECRETARY-GENERAL TO COMMISSION ON HUMAN
RIGHTS: I HAVE MADE HUMAN RIGHTS A PRIORITY
IN EVERY UNITED NATIONS**

APRIL 1999

NACIONES UNIDAS

**PRÁCTICA AMERICANA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS (1997-II)**