

Boletín justicia y desplazamiento

Boletín justicia y desplazamiento

No. 16 febrero de 2003

Contenido

1. [Presentación Boletín Justicia y Sociedad](#)
2. [Reflexión del Programa Justicia y Sociedad](#)
3. **Documentos Centrales:**
 - [VALIDEZ DE LOS PRINCIPIOS DENG SOBRE ESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO](#)
 - [EL DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE Y A ELEGIR SU RESIDENCIA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO VIOLA ESTOS DERECHOS Y AFECTA GRAVEMENTE OSTROS, EN ESPECIAL LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES](#)
4. [Bibliografía adicional sobre el tema Justicia y Sociedad](#)

1. *Presentación Boletín Justicia y Sociedad*

El Boletín Justicia y Sociedad continúa el esfuerzo que desde hace varios años viene realizando ILSA de suscitar la reflexión entre los amigos y amigas de América Latina y el Caribe interesados en la teoría crítica del derecho. Se trata de un foro virtual donde nos encontraremos mensualmente para que a partir de unos insumos básicos, intercambiamos, comentemos, expresemos opiniones y hagamos propuestas novedosas sobre el significado y el contenido del derecho y de la justicia hoy en el contexto de la globalización.

Trataremos de encontrar y concertar compromisos concretos para que los operadores jurídicos, académicos, estudiantes y los representantes de los movimientos sociales interesados puedan avanzar hacia una reconceptualización de la justicia y hacia una reorientación de las prácticas jurídicas desde un sentido de inclusión democrática.

El nuevo Boletín contará en adelante con una estructura monográfica, es decir, en cada número se trabajará un tema o una problemática específica relacionada con la Justicia y la Sociedad que es tema central que deseamos proponerles para el debate, en la perspectiva de preparar junto con Ustedes un Seminario Latinoamericano sobre Justicia y Sociedad en el contexto de la Globalización (Octubre de 2003), al que, desde ya, estamos invitándolos e invitándolas de acuerdo con la convocatoria que próximamente estaremos divulgando.

Cada Boletín aportará uno o dos documentos básicos sobre el tema específico que se propone para la discusión colectiva. En su mayoría estos documentos son el resultado de una búsqueda intensiva en la red, por lo cual Ustedes encontrarán la respectiva

referencia del sitio web de origen y del autor o autora de la publicación. Se sugieren además unos vínculos bibliográficos complementarios y unos sitios web para que Ustedes puedan profundizar en los temas propuestos. El intercambio de opiniones se realizará con base en una pregunta para el debate. Las mejores contribuciones serán publicadas en nuestra página web, por lo cual les recomendamos indicarnos sus datos y escribirnos al correo electrónico: justicialsa@epm.net.co

El contenido del **Boletín de Febrero de 2003** busca abordar y discutir las principales discusiones sobre el desplazamiento que se dan a nivel nacional e internacional.

La pregunta para este Boletín es la siguiente:

A partir de la normatividad internacional del derecho de los migrantes, del derecho internacional del refugio y de los principios rectores del desplazamiento de Naciones Unidas ***¿Qué contenidos de justicia sustancial corresponde al Estado proteger y garantizar a las poblaciones y personas desplazadas por causa de conflictos armados internos?***

2. Reflexión del Programa Justicia y Sociedad

El fenómeno del desplazamiento forzado de personas a causa de conflictos armados internos o de otras causas relacionadas con desastres naturales o con ejecución de grandes proyectos de desarrollo, no tiene una normatividad internacional específica ni fue contemplado sino hasta hace pocos años por las Naciones Unidas.

El desplazamiento forzado en Colombia relacionado con el conflicto armado o de las violaciones masivas a los DH o al DIH, es uno de los más graves del mundo según ha sostenido en su último informe la Misión de Seguimiento realizada en 1999 por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Desplazamientos Internos, Francis Deng¹. El desplazamiento en Colombia, constituye por su magnitud y por la ausencia de una política pública adecuada para el tratamiento de las víctimas, una grave situación de emergencia social y una violación múltiple, compleja y continuada a los derechos humanos y una de las más graves violaciones al derecho internacional humanitario, pues su ocurrencia esta asociada con otros hechos causales como amenazas de muerte, homicidios individuales y colectivos, torturas, desapariciones forzadas, secuestros, bloqueos económicos y alimentarios, restricciones a la ayuda humanitaria y hostigamientos de todo tipo contra la población civil que se encuentra en zonas donde existe disputa territorial por parte de los actores armados. (Corte Constitucional SU 1150/2000).

Además de ello, el desplazamiento forzado genera unos efectos psico-sociales irreversibles en la población afectada. El desarraigo de los grupos sociales especialmente ligados a la tierra como los afrodescendientes, indígenas y campesinos, tiene unos efectos particularmente graves para la sobrevivencia de estas comunidades vulnerables, por la pérdida, no solo de sus bienes materiales, sino fundamentalmente por la pérdida de su identidad y por la ruptura de los lazos sociales y simbólicos. Estas circunstancias se agravan por las precarias condiciones de receptividad en las zonas donde llegan, desprovistas de los más elementales bienes y

¹ Informe del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Desplazamientos Internos. Resolución 1999/47 de la Comisión. "Misión de Seguimiento enviada a Colombia". E/CN.4/2000/83/Add.11. 11 de enero de 2000, pg. 31.

servicios necesarios para la vida, así como por el alto grado de discriminación originada en la estigmatización que pesa sobre las víctimas del desplazamiento.

Las cifras sobre la evolución del desplazamiento en Colombia son elocuentes por sí mismas. De acuerdo con la base estadística de la Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos -CODHES-, desde 1985 y hasta el tercer trimestre del año 2002 se estimó que 2.855.410 personas (6,4% de la población colombiana) habían sido víctimas del desplazamiento forzado en el país, con un incremento considerable a partir del año 1996².

La mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. El informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia de la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado (2001), rescata el significativo impacto del desplazamiento en las mujeres, las adolescentes y las niñas. *“Las estimaciones sobre la proporción de mujeres desplazadas forzosamente en Colombia apuntan a un porcentaje que oscila entre 49% y 58% del total de la población desplazada. La suma de las mujeres, los niños y las niñas se acerca al 74% de la población desplazada colombiana con necesidad de atención específica, que puede llegar hasta un 80% en el caso de la población desplazada asentada en centros urbanos grandes.”*

De acuerdo con un informe de 1995 presentado por la Conferencia Episcopal titulado "derechos humanos y desplazamiento interno en Colombia", los campesinos constituían el sector más afectado por el fenómeno del desplazamiento en el país. Al respecto, señala que el 40.7% de las personas desarraigadas por la violencia eran asalariados o pequeños y medianos propietarios, todos vinculados a la producción agropecuaria. Los jefes de familia mostraban un alto grado de analfabetismo real y funcional, puesto que un 16.05% no tenía ningún nivel de instrucción, mientras que el 60.26% apenas había cursado la primaria o algunos grados de ella.

El desplazamiento forzado afecta en mayor proporción a las comunidades que tienen un apego especial a la tierra (campesinos, comunidades étnicas). De hecho, en el marco del conflicto armado colombiano, el control territorial ejercido por los bandos en contienda y el interés político y económico que sobre la tierra se procuran las élites en el país, permiten inferir que el desplazamiento forzado, más que una consecuencia de la guerra se constituye en la estrategia de guerra. Esta visión del problema resulta de la mayor relevancia, porque considera al desplazado no como una víctima, sino como sujetos de derechos condicionados por un vínculo directo y especial con la territorialidad, por razones de subsistencia y por razones culturales.

Respecto del Refugio, se estima que cerca de 15.000 colombianos y colombianas cruzaron la frontera en busca de protección en el año 2000 y aproximadamente 3.200 hicieron lo mismo en el primer trimestre de 2001³. Pero considerando que muchos de los "desplazados" que salen del país retornan al poco tiempo, y que sólo una minoría se ampara en el status de refugiados, ACNUR estimó para este mismo año el número de colombianos y colombianas refugiadas en países vecinos de la siguiente manera⁴:

² Las cifras en torno al desplazamiento en Colombia son contradictorias. Frente a las estadísticas de CODHES ha sostenido el Gobierno que son imprecisas dado que se cuentan como desplazadas personas que fueron obligadas al éxodo desde 1985, cuando muchas de estas o han retornado o ya se han estabilizado en otros sitios y por lo mismo su condición de desplazamiento ha cesado. Según los datos consolidados del Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Solidaridad Social (RSS) hasta agosto 15 de 2002 fueron desplazados 179.117 hogares y 805.227 personas.

³ CODHES. Informe anual del observatorio sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en Colombia, 2001.

⁴ Red de Solidaridad Social. Desplazamiento Forzado, Protección y Refugio en Zonas Fronterizas de Colombia. Febrero de 2000.

Panamá 25 (686 personas en Panamá se ampararon en una modalidad de protección temporal diferente); Venezuela 34; Ecuador 2.300. A la magnitud de este problema se suman los desplazados internos en las zonas de frontera que fueron en el 2000 aproximadamente 32.000, y en el primer trimestre del año 2001 superan la cifra de 9.400.

En este contexto, el problema del refugio se incrementó por efecto del Plan Colombia⁵. El Plan Colombia no solamente ha incidido en la intensificación del conflicto interno colombiano sino que, de alguna manera, ha fomentado su regionalización. De hecho, junto con la aplicación de las actividades militares ligadas al Plan Colombia en el año 2000, empezó el flujo de refugiados inicialmente hacia el Ecuador, y las respuestas de contención por parte de los gobiernos vecinos.

b) Ausencia de una política pública para la atención al desplazamiento:

Pese a la gravedad del desplazamiento y del refugio, el Estado no ha desarrollado una política pública coherente para atender esta crisis humanitaria ni para darle una solución estructural al problema. La intervención estatal en esta materia no provee una adecuada atención diferenciada para hombres, mujeres, niños, niñas y adultos mayores, ni tampoco tiene en cuenta las distinciones originadas en lo étnico; de igual forma, no existe medidas apropiadas para proporcionar la recuperación de las víctimas y emprender las acciones de reparación necesarias.

Los límites de la acción estatal frente a la atención del desplazamiento forzado se manifiestan en las siguientes circunstancias:

- a) No se ha reconocido por parte de las autoridades la magnitud del fenómeno;
- b) No se enfrentan por parte del Gobierno las causas bélicas y sociales del fenómeno. El desplazamiento por efecto de la acción militar de los grupos en contienda, a juicio del Defensor del Pueblo, implicaría una responsabilidad estatal por falla en el servicio de protección debida, sea por omisión o por acción de las autoridades, dado que no se protege la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos;
- c) El desplazamiento no es un tema prioritario en la agenda pública. No se incluyó en la agenda de paz, ni tiene un lugar adecuado dentro del presupuesto de la Nación.
- d) Existe una incoherencia de la política fiscal del Gobierno y una dependencia a la financiación externa para atender a la población desplazada (Plan Colombia, cooperación internacional);
- e) La respuesta estatal en cuanto a la asistencia humanitaria y a la reintegración de las víctimas se reduce al asistencialismo de emergencia (art. 15, párrafo, Ley 387);
- f) La reglamentación de la Ley 387 de 1997 tiene un carácter puramente técnico, sin participación de las víctimas y reducida a hacer ajustes institucionales. Además la

⁵ El Plan Colombia se inscribe en el marco de las políticas económicas y militares de Estados Unidos en la región. Presentado como una estrategia antidrogas que empezó su ejecución bajo la administración gubernamental de Andrés Pastrana (1998 - 2002), incluye un componente militar y otro de inversión social, que juntos suman 7.500 millones de dólares, de los cuales el gobierno ha gastado cerca de la mitad. El actual gobierno de Alvaro Uribe (2002 - 2006) continuará con la ejecución del Plan Colombia vinculándolo, por aval del Departamento de Estado, con la lucha antirterrorista.

coordinación delegada en la Red de Solidaridad Social del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia no es efectiva. Las decisiones de la Red de Solidaridad Social no son vinculantes para las demás autoridades las cuales conciben la acción frente al desplazamiento no como una cuestión de política pública sino sólo como una contingencia.

- g) Otro hecho que refleja la inconsistencia de la política pública sobre desplazamiento, es el incumplimiento de muchas de las recomendaciones de la ONU, formuladas por el Sr. Francis Deng, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, en 1994 y a principios del 2000.
- h) No existe un sistema de alertas tempranas eficaz o cuando se presentan las autoridades no las atienden oportunamente. No se respeta por parte de los actores del conflicto ni la seguridad física ni la vida de los desplazados, tampoco se ha tenido respeto por las organizaciones humanitarias, nacionales o internacionales, impidiendo sus buenos oficios y obstaculizando en muchos lugares el acceso a las ayudas humanitarias. Se incumple tanto por el Estado colombiano como por los Estados vecinos el derecho de asilo y el derecho de los refugiados.
- i) El registro de los desplazados es precario y obstaculiza su acceso a la ayuda humanitaria. La mayoría de los desplazados carecen de ésta ayuda. No se garantiza debidamente el retorno de las comunidades sometidas a desplazamiento en unas condiciones de seguridad y dignidad. La asistencia estatal en los procesos de reubicación y estabilización socioeconómica de las comunidades afectadas es insuficiente, dado que se acompaña los casos más o menos emblemáticos (colectivos) y, por lo mismo, no todos los grupos de desplazados reciben ayuda, debiéndose establecer en las grandes ciudades en cinturones de miseria, desprovistos de servicios públicos y sanitarios, sin condiciones materiales para el empleo y para su reinserción a la vida social.
- j) Los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desplazamiento no tienen un cumplimiento pleno a nivel de la prevención, durante el desplazamiento o a nivel de los procesos de reubicación o de reasentamiento, a pesar de la fuerza vinculante que tienen para las autoridades por formar parte del bloque de constitucionalidad, en la medida en que sus preceptos han sido incorporados en la legislación interna o hacen parte de los tratados internacionales suscritos por Colombia, como bien lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1150/2000.
- k) La legislación interna sobre desplazamiento no contempla nuevos fenómenos asociados con el desplazamiento forzado, como el de las comunidades “emplazadas” y las comunidades en resistencia. Estos fenómenos implican una fuerte restricción a la libertad de circulación ocasionada por las estrategias de control territorial de los actores armados que impiden la movilidad voluntaria de las personas como la recepción de ayuda humanitaria.

c) Apreciaciones de la política del Gobierno de Uribe Vélez sobre el Desplazamiento Forzado.

En diferentes foros públicos altos funcionarios del Gobierno⁶ han realizado un bosquejo de la política gubernamental sobre desplazamiento forzado. Algunos elementos que componen esta política son los siguientes:

⁶ Especialmente se recogen en este apartado las ideas expuestas por el Vicepresidente de la República y el Director de la Red de Solidaridad Social sobre la política frente al desplazamiento forzado, en los

El Gobierno manifiesta un interés por reconocer la magnitud y cobertura geográfica de la crisis humanitaria. El 85% de los municipios está afectado por el desplazamiento forzado y algunos funcionarios estiman que el 50% de la población afectada está compuesta por mujeres y niños. El gobierno acepta que en el país existen 27 millones de pobres y de estos 10 millones se encuentran en estado de indigencia, encontrándose los desplazados entre los más pobres y vulnerables.

La política sobre el desplazamiento está enmarcada en el contexto más amplio de la Política de Seguridad Democrática. Sostiene el gobierno que sólo un Estado que imponga la autoridad y recupere el monopolio de la fuerza puede garantizar los derechos humanos. Afirma que no existe incompatibilidad entre seguridad democrática y la vigencia de los derechos humanos. Según el gobierno, en las zonas de rehabilitación y convivencia pacífica implementadas a partir de la declaratoria del Estado de conmoción interior, los desplazamientos forzados han disminuido y por tanto sugieren la necesidad de ampliarlas y fortalecerlas. De hecho, el gobierno ha propuesto 5 zonas geográficas de intervención integral para tratar y prevenir el desplazamiento: Sierra Nevada, Catatumbo, Atrato, Magdalena Medio y Putumayo en las cuales adicionalmente se proyecta un amplio programa de retorno de la población desplazada en tierras obtenidas a través de la figura de la extinción de dominio, entre otros medios. Por otra parte, el gobierno condiciona los procesos de negociación con los movimientos insurgentes a que se frene el fenómeno del desplazamiento.

En el componente de prevención, se acepta que el sistema de alertas tempranas ha sido ineficaz. La política del gobierno de Uribe plantea mejorar el sistema de alertas tempranas con una activa participación de la fuerza pública en su desarrollo. Se concibe que estas alertas deben constituir un Sistema de Prevención Temprana en el cual participen coordinadamente las comunidades y las autoridades civiles y militares.

Frente al tema de la asistencia humanitaria se cree que hay avances en la política. Existe una legislación interna sobre desplazamiento considerada entre las más avanzadas del mundo. El actual Director de la Red de Solidaridad Social considera que el cubrimiento de atención a los desplazamientos masivos es de un 80 al 90% y la atención se está presentando a las 48 horas máximo después del éxodo. En contraste, sólo se atiende entre el 30 o 40% del desplazamiento gota a gota cuyas víctimas reciben ayuda humanitaria hasta un año después de haberse presentado las causas del desplazamiento.

El gobierno procura fortalecer el programa de asistencia humanitaria de emergencia alcanzando una cobertura del 100% de los desplazamientos masivos e implementando las Unidades de Atención en las ciudades intermedias dedicadas a la atención del desplazamiento gota a gota.

El énfasis de la política del actual gobierno sobre desplazamiento está puesto en el retorno como quiera que la tercera parte de los desplazados son propietarios y el 90% proviene de las zonas rurales, condiciones éstas que facilitarían los procesos de retorno. El gobierno propone además articular estos procesos de retorno a las dinámicas de desarrollo regional que se están dando o que se proyectan en el país como las zonas de reforestación, la microproducción y las experiencias de seguridad alimentaria.

El gobierno ha afirmado que durante los primeros 100 días de gobierno se ha conseguido que 11.000 personas retornen a sus sitios de origen o se reasienten. El proyecto del gobierno prevé que el retorno alcance las 30.000 familias en el cuatrienio, donde se generen condiciones económicas, sociales y de seguridad, que contempla subsidios a la vivienda, proyectos productivos y la presencia de “cascos azules a la colombiana”.

Con el fin de visibilizar el fenómeno y generar concientización, el gobierno sugiere realizar campañas pedagógicas con la ciudadanía y la empresa privada, así como trabajar con alcaldes y gobernadores en zonas de recepción para unificar criterios en materia de atención, como una forma de superar la atomización en las respuestas y mejorando la interacción entre las autoridades.

Ahora bien, presentadas así las propuestas del gobierno Uribe no satisfacen los requerimientos de una política pública integral y coherente frente al tema del desplazamiento. El desplazamiento forzado es una estrategia desarrollada dentro de la confrontación que vive el país, de modo que si no se abordan de una manera definitiva los factores generadores del conflicto armado no se superará una visión parcializada, atomizada y asistencialista del desplazamiento forzado.

Por el contrario, las políticas de seguridad democrática propician el escalonamiento del conflicto armado, la violación sistemática de los derechos humanos de la población civil⁷ y se ha demostrado que las zonas de rehabilitación generan escenarios y actores de desplazamiento. Por otra parte, es importante advertir que las políticas de retorno no consultan factores objetivos que impedirán un adecuado restablecimiento socioeconómico de las familias desplazadas, como aquellos asociados con la inequitativa distribución de la propiedad o la tenencia de la tierra que es uno de los principales factores movilizados de la guerra.

3. Documentos Centrales:

VALIDEZ DE LOS PRINCIPIOS DENG SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Programa de Derechos Humanos ILSA

(Ponencia de ILSA en la presentación pública de la edición en español de la Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Bogotá, Biblioteca Luis Ángel Arango, Dic. 5 de 2002)

Siendo el desplazamiento interno de personas uno de los hechos más determinantes de la crisis de DH en Colombia, abordar el tema de la eficacia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos cobra un especial significado en nuestro contexto histórico. Mucho se ha discutido sobre la naturaleza y el lugar jurídico que corresponde a estos Principios en el orden del derecho interno y en el marco del derecho internacional, siendo común las posturas que resuelven la discusión en contra

⁷ Cfr. Boletín Virtual No. 5. Seguimiento al estado de Conmoción Interior. Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP y Justicia y Paz. 8 de noviembre a 18 de diciembre de 2002.

de otorgarles una eficacia jurídica plena optando más bien por asignarles un papel subsidiario restringido a la interpretación de situaciones que tienen que ver con los derechos humanos de las personas víctimas del desplazamiento.

En la presente intervención, sustentaremos que los Principios Rectores son vinculantes para el Estado, en la medida en que su genealogía se deriva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho de los Refugiados, cuyos principios y normas han sido incorporados en los tratados y convenios internacionales que los Estados han ratificado. Por ello se ha recalcado que los Principios Rectores no reemplazan, ni modifican, ni menoscaban aquellos cuerpos normativos sino que, por el contrario, se inspiran en ellos.

1. Naturaleza jurídica

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos fueron elaborados y presentados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, Señor Francis Deng, en respuesta al mandato que le otorgara la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos.

Ante las dificultades de tipo formal que entraña la elaboración de un Tratado o Declaración de la ONU, como por ejemplo la necesidad de convenir con los Estados el contenido del Convenio o la condición de que sea ratificado por un número mínimo de Estados para que entre en vigencia, los Principios Rectores optaron por recoger normas del derecho internacional contenidas en los instrumentos de derechos humanos y del derecho internacional humanitario así como del derecho de refugiados, aplicables a la situación del desplazamiento.

Partiendo de este supuesto, podemos inferir el carácter vinculatorio que entraña la naturaleza jurídica de los Principios Rectores con base en la observación de diferentes principios básicos del derecho internacional público, que han de ser tenidos en cuenta al momento de su interpretación y aplicación.

Los Principios tienen una genealogía relacionada con los principales instrumentos de Derechos Humanos acogidos por la comunidad internacional. Entre ellos cabe resaltar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estatuto de Refugiados; la Convención contra la Discriminación Racial; la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; el Convenio 169 de la OIT y preceptos fundamentales del Derecho Internacional Humanitario.

El siguiente cuadro ilustra una aproximación a esta génesis de los Principios Rectores.

Principio Rector	Instrumento Internacional.	Ambito de Protección y aplicación
1º	Declaración Universal de los DH. art. 1, 2, 7, 14. Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer Convención contra la Discriminación Racial Estatuto de Roma	Derecho de Igualdad. Responsabilidad Penal. Derecho asilo
2º	Principio de Obligatoriedad. Convención de Viena. Art. 26	Cumplimiento de los pactos y convenciones.

	<i>Pacta sunt servanda.</i> Carta ONU, preámbulo Declaración Universal de los D. H., art. 30	
3º	Convenio IV de Ginebra y Protocolo I, relativos a protección de personas civiles y víctimas en tiempos de guerra. Principio de Responsabilidad	Responsabilidad Estatal
4º	Declaración Universal de los DH., arts.1, 2, 7 Art. 1º común a los pactos internacionales. Estatuto de Refugiados, art. 3º	Ppio. de No Discriminación Ppio. de Igualdad Ppio. de Universalidad
5º	Declaración de Viena.	Ppio. de Responsabilidad Internacional de los Estados.
6º	Declaración Universal de los DH, art. 13 Convenio 169 OIT, arts. 4, 6, 7, 14, 15, 17. Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra. Art. 17	Derecho a circulación y elección de residencia. Prohibición de Desplazamientos. Protección de Hábitat. Prohibición de desplazamiento y protección a los derechos de los pueblos étnicos
7º	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales - PIDESC Principio de Responsabilidad.	Protección durante el desplazamiento. Seguridad, alimentación, salud e higiene, familia. Información, consentimiento, participación, indemnización.
8º	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP 6, 7, 8, ,9	Vida, dignidad, libertad y seguridad
9º	Conv. 169 OIT Conv. Int. Sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra
10º	Declaración Universal de los DH, art. 3 PIDCP, art. 6, 7. DIH Estatuto de Roma	Derecho a la vida. Protección contra genocidio, homicidio, ejecuciones sumarias o arbitrarias, desapariciones forzadas. Protección de población civil en circunstancias de ataques o actos de violencia.
11º	Declaración Universal DH, art. 5. PIDCP Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.	Dignidad, integridad física, mental o moral
12º	PIDCP, art. 9.	Libertad, seguridad personal.
13º	DIH, Protocolo II art. 4,3,c Convención sobre los Derechos del Niño.	Derechos de los Niños(as), protección contra alistamientos
14º	PIDCP, art. 12,1	Libertad de circulación; libertad de escoger residencia
15º	PIDCP, art. 12,1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Principio de No Devolución o	Asilo, refugio, retorno voluntario

	Expulsión. Declaración sobre el Asilo Territorial.	
16º	Declaración Universal de DH.	Integridad y unidad de la familia. Respeto a los cultos.
17º	Convenio de Ginebra IV art.26	Permanencia y unidad familiar.
18º	PIDESC art. 11,1	Nivel de vida adecuado. Alimentos esenciales y agua potable; alojamiento y vivienda básicos; vestido; servicios médicos y de saneamiento esenciales. Participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.
19º	PIDESC Art. 12	Derecho a la salud, con especial atención a las necesidades de la mujer, enfermos, heridos y discapacitados.
20º	Declaración Universal de los DH PIDCP art. 16 Declaración de los Derechos de los Niños.	Reconocimiento de la personalidad jurídica.
21º	Declaración Universal de los DH PIDCP	Protección de la propiedad.
22º	Declaración Universal de DH. Art. 19 PIDCP . PIDESC.	Derechos a: libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión; a libertad de empleo; de asociación y participación; al voto; a la comunicación.
23º	Declaración Universal DH art. 26,1 PIDESC Declaración de los Derechos de los Niños.	Derecho a la educación.
24º	DIH	Asistencia Humanitaria.
25º	DIH	Asistencia Humanitaria. Principio de Responsabilidad.
26º	DIH	Asistencia Humanitaria.
27º	DIH	Asistencia Humanitaria.
28º	PIDCP	Circulación, Residencia, Participación
29º	Declaración Universal DH PIDESC PIDCP Principio de Responsabilidad	No discriminación Participación en asuntos públicos Acceso servicios públicos en condiciones de igualdad. Propiedad. Reparación
30º	DIH	Asistencia y acceso rápido para regreso, reasentamiento o reintegración

2. Aplicación de los principios del Derecho Internacional Público y del Derecho Internacional Humanitario a la interpretación y aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

2.1. Principio de buena fe en el cumplimiento de los deberes contraídos por los Estados, de acuerdo con pactos o tratados internacionales que libremente han convenido (Carta ONU art. 2 párr. 2; Convención de Viena art. 26).

Es este un principio ético y de derecho que busca asegurar la seriedad y el cumplimiento de las obligaciones contraídas al celebrar tratados internacionales. Procura, por tanto, garantizar la seguridad y evitar el engaño y la simulación en las relaciones internacionales.

Dentro de las obligaciones que impone este principio a los Estados, deben contemplarse una serie de fuentes políticas que poseen fuerza jurídica para los Estados Miembros de la ONU, entre las que se cuentan las recomendaciones internacionales, las resoluciones y las declaraciones que pronuncia la Asamblea General u otros órganos, sobre cuestiones importantes para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional o para la plena vigencia de los derechos humanos.

Según algunos doctrinantes del derecho internacional público estas fuentes representan deseos políticos pero no reglamentos jurídicos positivos. Esto hace que la eficacia de tales fuentes políticas se derive de la voluntad expresada por las contrapartes para que produzcan o no efectos jurídicos⁸.

En el marco de la ONU se presentó una evolución fundamental sobre la obligatoriedad concedida a las recomendaciones y resoluciones de la Organización, las cuales originalmente se consideraban no obligatorias para los Estados Miembros, excepto aquellas recomendaciones provenientes del Consejo de Seguridad que son obligatorias a la luz del artículo 25 de la Carta. Ciertamente los pronunciamientos de este tipo apenas se concebían como una sanción puramente política-moral. Sin embargo, la Asamblea General determinó que algunas recomendaciones relacionadas con la práctica del *apartheid* no constituían simples consejos de buena voluntad para los Estados sino imperativos que debían cumplirse puesto que tales recomendaciones versaban sobre hechos que violaban los reglamentos positivos de la ONU, concepto que puede extenderse por analogía a otros asuntos y propósitos que inspiran a las Naciones Unidas, como el desplazamiento forzado.

Como se mencionó anteriormente, los Principios Rectores fueron adoptados tras un mandato otorgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos, dada la laguna jurídica referente a esta problemática dentro del sistema de Naciones Unidas. En la medida en que contienen una serie de disposiciones que se encuentran consagradas en diferentes instrumentos de derechos humanos y del DIH (convenios y pactos) ratificados por el Estado Colombiano, son de carácter obligatorio y deben ser cumplidos de buena fe por los Estados.

Por ello, frente a la naturaleza jurídica de los principios la Corte Constitucional mencionó que:

“Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del

⁸ MONROY, Cabra Marco G. Derecho Internacional Público. Temis. Bogotá, 1995, p. 51.

desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. *Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución.*" (Sentencia SU.1150/00. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ) (cursivas fuera de texto)

2.2. Principio *pacta sunt servanda* (Carta ONU, Preámbulo; Convención de Viena, art 26; Carta OEA, art. 17).

Este principio se refiere a que los Estados deben cumplir los tratados tal cual los convinieron, lo que indica que su contenido resulta superior a la voluntad misma de los contratantes. Implica una obligación jurídica para los Estados de respetar no sólo la letra, sino el espíritu de los tratados internacionales, absteniéndose de ejecutar actos que desvirtúen su genuino sentido o que contraríen lo establecido y pactado, por lo cual el legislador no puede introducir modificaciones ni derogaciones a los tratados internacionales.

2.3. Vinculación derivada de los principios del Derecho Internacional Humanitario –DIH–.

El Derecho Internacional Humanitario o derecho de los conflictos armados, incorpora preceptos históricamente imperativos que limitan a los bandos en contienda en el ejercicio de la guerra. Tales preceptos internacionalmente han sido positivizados en los 4 Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos Adicionales, todos ellos suscritos y ratificados por Colombia⁹.

Las normas de Ginebra acogen unos principios con base en los cuales se erige el DIH, perfectamente aplicables al desplazamiento forzado, como quiera que éste se define como resultado en particular de un conflicto armado o de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos.

2.3.1. Origen consuetudinario y carácter imperativo (*ius cogens*)

El derecho humanitario es fruto esencialmente de prácticas consuetudinarias, que positivamente integran obligaciones aceptadas por las costumbres de los pueblos. Se trata de normas que no admiten acuerdo en contrario por parte de los Estados.

"(...) su fuerza vinculante (del DIH.), proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación como norma de derecho internacional.... De ahí que su respeto sea independiente de la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios.

⁹ Ley 5 de 1960 por la cual se aprobaron los cuatro Convenios de Ginebra de 1949; Ley 11 de 1992, que aprueba el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los tratados internacionales; Ley 171 de 1994, por la cual se aprueba el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

El Derecho Internacional Humanitario es, ante todo, un catálogo axiológico cuya validez absoluta y universal no depende de su consagración en el ordenamiento jurídico"¹⁰.

La fuerza normativa del DIH deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de humanidad que estos instrumentos internacionales recogen. El respeto por los preceptos del DIH es un asunto que interesa a la comunidad internacional y su obligatoriedad se impone a todas las partes que intervienen en un conflicto armado (internacional o interno), y no solamente a las fuerzas armadas de los Estados que hayan ratificado los tratados que integran el derecho de los conflictos armados.

2.3.2. Principio de No Reciprocidad

En virtud de este principio ninguna de las partes del conflicto armado puede disculparse de incumplir las normas humanitarias so pretexto de que la otra parte las incumplió. El no cumplimiento de las obligaciones que impone el DIH por una de las partes, no justifica de ninguna manera el incumplimiento de la otra, pues estas obligaciones son de carácter incondicional.

2.3.3. Principio de Distinción.

a) Entre combatiente y no combatiente: Mientras que los combatientes son sujetos de la guerra, los no combatientes quedan excluidos de las hostilidades. Son combatientes quienes participan de una manera directa e inmediata en las hostilidades.

Los no combatientes son, *contrario sensu*, quienes no participan en las hostilidades. Son ellos: La población civil o las personas civiles puesto que no pertenecen a las fuerzas armadas y por tanto no toman parte directa en las hostilidades. Tampoco lo son los combatientes que por rendición, enfermedad, herida, naufragio o detención (prisioneros de guerra o privados de la libertad) quedan fuera de combate y en situación tal que no pueden defenderse ni atacar. Se incluye en este grupo y de manera especial al personal sanitario, médico y religioso que en ejercicio de sus funciones asiste al campo de confrontaciones. También se protege de manera especial a las mujeres y menores de edad, a los refugiados, a los apátridas y a los desplazados.

En virtud de este principio, las partes en conflicto deben distinguirse de la población civil, la cual no puede ser objeto de ataque. Así mismo se deben tomar las precauciones a fin de salvar a la población civil o por lo menos para reducir al máximo las pérdidas y daños que podrían padecer.

b) Entre objetivo militar y objetivo no militar

Los ataques deben limitarse estrictamente a los objetivos militares. Son militares aquellos objetivos "que por su naturaleza, ubicación, finalidad, o utilización contribuyen eficazmente a la acción militar, o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización, ofrezca, en las circunstancias del caso una ventaja militar definida". (Prot. I, art. 52).

Son bienes de carácter civil los bienes que no son militares según la anterior definición. No son objetivos militares y por tanto bienes protegidos: los indispensables para la supervivencia de las personas protegidas; las construcciones que contienen fuerzas

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia N.TI-574/92, 28 de oct. de 1992. M.P. Ciro Angarita.

peligrosas *v. gr.* embalses, diques; las unidades y materiales sanitarios, hospitales, bancos de sangre, transporte dedicado para tal fin; los bienes que componen el medio ambiente y que comprometen la salud y la supervivencia de la población civil; los edificios dedicados a la ciencia, la administración, la beneficencia; bienes culturales, monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto por ser considerados patrimonio cultural y espiritual de los pueblos.

2.3.4. Principio de limitación de las partes en conflicto a elegir métodos y medios de guerra

El principio fundamental expresa que *en todo* conflicto armado, el derecho de las partes en conflicto a elegir medios (armas) o métodos (tácticas) de hacer la guerra no es ilimitado. De aquí se deriva que:

- Se prohíbe el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que puedan causar pérdidas inútiles, sufrimientos excesivos o males superfluos o innecesarios; con estas limitaciones se permiten los medios que busquen poner fuera de combate al enemigo.

- Las restricciones en los medios y métodos de guerra se impone por la exigencia de proporcionalidad que debe existir en relación con el objetivo militar. En virtud del principio de proporcionalidad, el empleo de las armas debe ser proporcional a una ventaja material prevista de modo que la acción militar no cause víctimas ni daños excesivos en relación con el resultado global esperado. El caso es que no se puede invocar la regla de proporcionalidad para justificar destrucciones ilimitadas o ataques contra personas o bienes civiles como tales.

En este sentido podemos concluir que esta prohibido por el derecho de los conflictos armados los ataques indiscriminados, causar hambre contra la población civil, los actos basados en la perfidia o en la traición, utilizar a la población civil para proteger objetivos militares, el pillaje y por supuesto, el desplazamiento forzado.

2.3.5. Otros principios del DIH son:

Principio de neutralidad por el cual la asistencia humanitaria nunca es injerencia en el conflicto.

Principio de normalidad por el cual la población civil debe poder llevar la vida lo más normal posible en el marco de un conflicto.

Principio de protección por el cual el Estado debe asumir la protección internacional o nacional de las personas que tenga en su poder; este último principio se extiende en un conflicto interno a los grupos armados organizados.

Principio del derecho humano, según el cual las exigencias militares y el mantenimiento del orden público serán siempre compatibles con la persona humana.

En particular respecto de los conflictos armados de carácter interno se aplica el art. 3º común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional y en lo pertinente el Protocolo I Adicional.

El protocolo II adicional se aplica a todos los conflictos armados sin carácter internacional que no estén cubiertos por el protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Este último instrumento cubre los conflictos armados en que se lucha contra la dominación colonial y

la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

Específicamente del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra se pueden mencionar unas normas de carácter impositivo y otras de carácter prohibitivo atinentes a la protección de las personas en situación de desplazamiento y que dan luces sobre la validez y la eficacia vinculante de los principios rectores, son ellas:

a) Normas Impositivas:

Que protegen a los no combatientes:

- **Garantías para los no Combatientes:** Quienes no participen directamente en las hostilidades o hayan dejado de participar, estén o no privados de la libertad, tienen derecho al respeto de su persona, honor, convicción y práctica religiosa. Serán tratados con humanidad sin distinción de carácter desfavorable (art. 4-1).

- **Niños:** Los niños tendrán el cuidado y ayuda que necesiten. Recibirán educación conforme a los deseos de sus padres o guardas; se tomarán medidas que faciliten la reunión de familias separadas y para trasladar temporalmente a los niños de las zonas de combate previo consentimiento de sus padres y con la compañía de personas que velen por su seguridad (art. 4-3).

- **Heridos, enfermos y náufragos:** Los heridos, enfermos y náufragos hayan o no tomado parte en el conflicto, serán protegidos, respetados, tratados humanamente y recibirán cuidados médicos. Se tomarán medidas para buscar y recoger heridos, enfermos y náufragos y asegurar la asistencia necesaria; iguales medidas se tomarán para recoger a los muertos y dar destino decoroso a sus restos (art. 7, 8).

- **Personal sanitario, religioso y médico:** Será protegido y respetado el personal sanitario, religioso y médico. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación nacional, se respetará las obligaciones profesionales de quienes ejerzan una actividad médica en cuanto al secreto médico o información que puedan adquirir sobre los heridos y enfermos por ellos asistidos. Quién ejerza una actividad médica no podrá ser sancionado por el hecho de no dar o negarse a dar información sobre los heridos y enfermos que haya asistido.

- **Protección a la población civil:** La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares y no serán objeto de ataque (art. 13). Es una clara violación a este precepto la ausencia de precauciones por parte de los bandos cuando en un "combate" involucran directamente a población civil.

- **Acciones de socorro:** Se emprenderán acciones de socorro en favor de la población civil, con carácter humanitario, imparcialidad y sin distinción alguna de carácter desfavorable, cuando aquella esté padeciendo privaciones extremas por falta de abastecimiento indispensable para su supervivencia (víveres, suministros sanitarios). (art. 18-2).

Que protegen a los objetivos no militares:

- **Unidades y medios de transporte sanitarios:** Serán respetados y protegidos en todo momento las unidades y medios de transporte sanitarios.

b) Normas Prohibitivas

En relación con los no combatientes:

- **Prohibiciones fundamentales:** Está prohibido en todo tiempo y lugar: los ataques contra la vida (homicidio), la salud y la integridad física o mental de las personas; los tratos crueles (torturas, mutilaciones, penas corporales); los castigos colectivos; la toma de rehenes; los actos de terrorismo; los atentados contra la dignidad personal, los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor; la esclavitud y la trata de esclavos; el pillaje; la amenaza de realizar estos actos. De estas mismas prohibiciones se benefician quienes estén privados de la libertad (art. 4-2).

- **En relación con los menores:** Prohibición de reclutar a niños menores de 15 años en fuerzas o grupos armados, y prohibición de permitir que participen en las hostilidades (art. 4-3-c).

- **Sobre la pena de muerte:** Se prohíbe la pena de muerte contra menores de 18 años, mujeres en cinta o madres de menores. Es necesario mencionar que en el sistema jurídico colombiano la pena de muerte está proscrita. Mas esto no es así para los grupos insurgentes, quienes practican la pena de muerte en procedimientos conocidos como "justicia revolucionaria" o "juicios populares" invocando cierto poder local que ejercen en ciertas zonas. Estos juicios no cumplen las garantías mínimas e inderogables exigidas por el derecho de los conflictos armados; no están legítimamente constituidos, no ofrecen garantías judiciales ni de independencia e imparcialidad.

- **Que protegen a la población civil:** Están prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil, o su desplazamiento y someterla a hambrunas. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto (art. 17-2).

- **Que protegen los bienes indispensables para la supervivencia:** Es prohibido atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (artículos alimenticios, zonas agrícolas, cosechas, ganados, instalaciones y reservas de agua potable, obras de riego) (art. 14).

- **Que protegen los bienes culturales y los lugares de culto:** Se prohíbe los actos de hostilidad contra los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, así como utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar. Esta disposición cobra una sutil importancia en tratándose del patrimonio cultural y espiritual de los pueblos indígenas y afrodescendientes, cuya cosmovisión impregna de un contenido diferente al occidental su concepción sobre lo sagrado y lo cultural y por tanto de sus lugares de culto y de identidad cultural.

- **Como métodos de guerra o de combate están expresamente prohibidos:**

- Actos o amenazas de violencia cuyo fin sea aterrorizar a la población civil (art. 13-2), como por ejemplo, los bombardeos o ametrallamientos indiscriminados en zonas campesinas.

- Hacer padecer hambres a las personas civiles (art. 14).

- 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 (art. 17), o forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.

Ante el surgimiento de posibles lagunas que puedan surgir en la aplicación del Protocolo II Adicional dada la complejidad de los casos en un conflicto interno (medios pérfidos, minas, terrorismo, ataque al signo distintivo, protección a periodistas, desaparecidos, muertos, prisioneros de guerra, etc.), se debe hacer una interpretación sistemática y extensiva acudiendo al Protocolo I adicional y a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. El Protocolo II debe ser interpretado en relación con el conjunto de principios humanitarios, entendiendo que este tratado tan sólo es un desarrollo y concreción de tales principios a los conflictos armados no internacionales .

2.4. Principio de responsabilidad internacional del Estado en materia de violaciones a los derechos humanos.

La responsabilidad por las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos – DIDH - es exclusiva del Estado, único sujeto capaz de contraer obligaciones en el orden jurídico internacional al convenir pactos o convenios de carácter bilateral o multilateral.

La responsabilidad por infracciones a las normas del Derecho Internacional Humanitario - DIH -, en cambio se radica en cabeza de los actores armados que participan en las hostilidades quienes deben responder desde el punto de vista político, penal y civil.

2.4.1. Sobre la noción de la responsabilidad del Estado

En el campo del derecho público, desde los años cuarentas en Colombia la doctrina y la jurisprudencia han aplicado la institución de la responsabilidad de las personas públicas con fundamento en la teoría de la *culpa o de la falla del servicio*, constituyéndose ésta en un tipo especial de responsabilidad cuyos casos son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El artículo 90 de la Constitución Política recogió por su parte la institución de la responsabilidad estatal en los siguientes términos:

"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste".

Del artículo precedente se pueden inferir algunos elementos constitutivos de la responsabilidad estatal:

Primero, el Estado responde patrimonialmente cuando causa un daño que no tiene porqué ser soportado por el perjudicado. Se entiende por daño todo perjuicio o lesión a un derecho que genere un menoscabo patrimonial para alguien y que por lo mismo debe ser reparado.

En segundo lugar, la responsabilidad surge cuando el daño es antijurídico. Significa esto que el Estado debe indemnizar todo daño que produzca a bienes jurídicamente protegidos. En este marco de referencia, la responsabilidad aquí se desvincula de la licitud o ilicitud de la actuación del agente público y se encuentra relacionada simplemente con un hecho concreto originado por la acción o por la omisión de un servidor público.

Tercero, la responsabilidad estatal por fallas en el servicio implica una reparación patrimonial. Esto consiste en que el daño causado es susceptible de ser avaluado en dinero, de modo que el pago al perjudicado debe compensar los daños causados por los servidores públicos.

2.4.2. Desplazamiento y la institución jurídico-administrativa de la falla del servicio

En materia de responsabilidad administrativa frente al tema del desplazamiento forzado, el Defensor del Pueblo, Doctor Eduardo Cifuentes, en intervención realizada en el Congreso de la República el 20 de marzo de 2001, durante el debate legislativo a la política pública de atención a la población desplazada, introdujo la institución de la *falla del servicio* como un importante elemento de interpretación jurídica de este fenómeno.

Sostuvo el Defensor que el desplazamiento se constituye en un delito contra el DIH, los derechos humanos y el orden constitucional y legal. Las personas desplazadas ven seriamente amenazada su vida y son vulnerados sus derechos a la locomoción, a la igualdad, a la autonomía, sus derechos patrimoniales y, en general, sus derechos económicos, sociales y culturales.

De estas violaciones son responsables los actores armados que no ajustan sus acciones a las reglas del DIH e involucran a la población civil en las hostilidades, siendo con frecuencia víctima de ataques y desplazamientos.

El Estado también es responsable del desplazamiento forzado cuando éste se produce por la omisión de las autoridades al no cumplir sus deberes públicos de protección integral de los ciudadanos y ciudadanas, o cuando son los mismos agentes del Estado que actuando legalmente en funciones de mantenimiento del orden público, o actuando ilegalmente, por ejemplo, en connivencia con grupos para-estatales, obligan al éxodo forzado de población civil.

Esta responsabilidad estatal frente al tema del desplazamiento puede enmarcarse dentro de lo que la doctrina y la jurisprudencia administrativa ha calificado como *falla en el servicio* y, a juicio del Defensor del Pueblo, más precisamente se trataría de una "*falla del servicio público de protección debida*", obligación que corresponde exclusivamente al Estado que detenta el monopolio de la fuerza.

Lo cierto es que en la perspectiva de la responsabilidad objetiva que ha consagrado el artículo 90 de la C.P., no nos queda la menor duda que el desplazamiento implica los más graves perjuicios patrimoniales, tanto morales como materiales (daño emergente y lucro cesante) y fisiológicos para la población afectada.

Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado incorpora un principio de responsabilidad patrimonial del Estado frente a las víctimas de desplazamiento por falla del servicio público de protección debida. Especialmente el Principio 29 impone a las autoridades el deber de ayudar a los desplazados a recuperar las propiedades que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron, indicando que "*... Sí esa recuperación es imposible, las autoridades les concedan una indemnización apropiada u otra forma de reparación justa*".

Por su parte, el art. 5 de los Principios Deng acoge este principio de responsabilidad estatal al exigir a todas las autoridades y órganos internacionales respetar y hacer respetar "*las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y*

evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas”.

Como una aproximación a la aplicación de este Principio, la Corte Constitucional ha mencionado que “...*la Nación debe asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas. El desplazamiento es un problema del orden nacional, generado fundamentalmente en dinámicas nacionales y, en consecuencia, su atención debe correr por cuenta de la Nacional*”. (Sentencia SU 1150/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En conclusión, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son un instrumento jurídico de carácter internacional que tiene plena aplicabilidad en el orden interno por derivarse de pactos y convenios ratificados por el Estado colombiano. Además obedecen a los principios básicos del Derecho Internacional Público y a los principios humanitarios del *ius cogens* los cuales no requieren ser positivizados para que tengan validez y eficacia.

Retomando apreciaciones de Roberta Cohen¹¹, podemos destacar de manera sintética algunos rasgos que permiten inferir la eficacia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos:

- Señalan un marco conceptual lo suficientemente amplio para entender el problema del desplazamiento forzado interno.
- Constituyen una herramienta idónea para el empoderamiento de las comunidades en situación de desplazamiento forzado.
- Pueden integrar los instrumentos de seguimiento a las políticas públicas dirigidas a la prevención y atención del desplazamiento forzado.
- Enuncian un marco de protección general pero a la vez dejan espacio para que los gobiernos regulen las situaciones específicas; es decir, permiten un margen de adaptabilidad.
- Generan un ámbito de protección en el contexto de las diferentes etapas del desplazamiento, dirigido a la prevención, protección y al reasentamiento o retorno.

Unas recomendaciones ligadas a esta postura que aquí hemos sostenido son las siguientes:

- Adelantar campañas sistemáticas de divulgación y formación sobre los Principios Rectores, entre las organizaciones de personas en situación de desplazamiento y demás organizaciones sociales, ONG´s y funcionarios públicos.
- Propender por la realización inmediata de los Principios Rectores en los procesos de exigibilidad política, jurídica y moral, de modo que los esfuerzos de interpretación estén ligados a su aplicabilidad. Este propósito debe rehusar la invocación de argumentos procedimentalistas y legalistas para la no aplicación de los Principios Deng.

Bogotá, Diciembre 5 de 2002.

¹¹ Co-Director, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement; Senior Adviser to the Representative of the U.N. Secretary General on Internally Displaced Persons

**EL DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE Y A ELEGIR SU RESIDENCIA EL
DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO VIOLA ESTOS DERECHOS Y
AFECTA GRAVEMENTE OSTROS, EN ESPECIAL LOS DERECHOS
ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Comisión de derechos humanos 2001.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 13.1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12.1) consagran los derechos de toda persona a circular libremente y a elegir su residencia en un Estado. Derechos que deben entenderse en sus dos sentidos: el activo, o sea la facultad para todo ser humano de circular, movilizarse con libertad y elegir residencia sin impedimento u obstáculo de parte del Estado o de terceros y pasivo, esto es, permanecer de manera legal donde le plazca, sin ser impelido a abandonar su domicilio y residencia contra su voluntad.

I. El desplazamiento interno forzado en Colombia: una violación grave y constante de estos derechos.

Los impedimentos al ejercicio de los derechos de libre circulación y libre elección de residencia constituyen violaciones cuando sin mediar causa legal el Estado, sus agentes o particulares, con la complicidad o aquiescencia de aquél, son los ejecutores de estas prácticas.

En Colombia el desplazamiento interno forzado es una práctica reiterada, grave y de vieja data que, según la Corte Constitucional de Colombia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tomado las dimensiones de catástrofe humanitaria.

En efecto, desde 1985 hasta el 2000 la cifra de desplazados forzados dentro del territorio colombiano y hacia los países limítrofes asciende a 2.000.000 de personas, es decir el 4.8% de la población actual, estimada en 41.000.000.

En 1999 fueron obligadas a abandonar su lugar de origen, domicilio o residencia 57.625 familias conformadas por 288.127 personas, en su mayoría habitantes de zonas rurales: asalariados agrícolas, pequeños y medianos propietarios de fundos, sacerdotes, líderes sociales y políticos, maestros, funcionarios, estudiantes, sindicalistas, miembros de comunidades indígenas y negras.

A las anteriores cifras hay que agregar 228.274 personas que fueron constreñidas a dejar su domicilio y residencia durante los meses de enero a septiembre del año 2000.

II. La interdependencia de los derechos humanos en su negación y violación: el desplazamiento interno forzado y su incidencia directa en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) destacó que la interdependencia es, con la indivisibilidad y la universalidad, consustancial a los derechos humanos. No es posible entonces pensar que los atributos fundamentales del ser humano puedan ser divididos, o ser válidos en un territorio y en otro no, o que se pueda prescindir de unos sin mengua de otro u otros. Es decir, para que los derechos humanos y la dignidad de sus titulares sean ejercidos plenamente deben serlo de manera indivisa, sin menoscabo de alguno o algunos, pues de ser así, se destruye la unidad de éstos en detrimento de su titular.

La ausencia de un derecho fundamental o el impedimento para su disfrute es nocivo para el ejercicio de los demás y si ello se produce por acción u omisión del Estado constituye una violación de los derechos humanos. Es exactamente lo que viene sucediendo desde hace años en Colombia, donde el desplazamiento forzado de 2.000.000 de sus habitantes les imposibilita igualmente disfrutar de fundamentales derechos de carácter económico, social y cultural y del derecho al desarrollo sostenible. Pero no hay que ver el desplazamiento forzado en Colombia simplemente como un resultado de la violencia: ésta existe para que se produzca el desplazamiento, es decir para proseguir con el despojo de las tierras de los campesinos. "No hay desplazamiento porque hay guerra sino que hay guerra para que haya desplazamiento". Los indicadores sobre el desplazamiento son reveladores: entre 1996 y 1999, 90.000 familias abandonaron 3.000.000 de hectáreas. Del total de expulsados en 1999, 32.087 familias poseían tierras de explotación agropecuaria, de las cuales 16.685 abandonaron sus fincas que sumaban una extensión de 1.480.493 hectáreas. Este proceso se agrava año tras año: en 1997 el 42% de los desplazados poseían tierra, en 1998 el 46% y en 1999 el 59%. Estos fundos abandonados están pasando a otras manos, convirtiéndose poco a poco y en ciertas regiones del territorio nacional en una contrarreforma agraria ilegal e ilegítima.

El desempleo en Colombia supera en la actualidad el 20% de la población económicamente activa y aumenta especialmente en las ciudades por la migración masiva hacia éstas: en 1999 el 81% de las familias desplazadas eran campesinas que fueron a parar a centros urbanos. Según encuesta de CODHES-ONG especializada en el tema-, antes del desplazamiento sólo el 2% de los jefes de hogar dijeron no tener ocupación alguna; porcentaje que pasa a ser del 48% después del desalojo forzado.

El desplazamiento afecta igual y gravemente el derecho a la vivienda. El 77% de las familias desplazadas vivía en una casa, de las cuales el 64% era propietaria. Luego del traslado forzado el 34% vive en locación y sólo el 11% conserva una propiedad. El resto vive en centros de salud, escuelas, polideportivos y otros inmuebles cedidos temporalmente para alojar a esta población.

La educación es otro derecho fundamental conculcado por razón del desplazamiento. El 57% de los niños se vieron obligados a desertar de la escuela por el cambio traumático de domicilio y residencia, la falta de cupos, la necesidad de trabajar, por lo general en la economía informal o, incluso, por la estigmatización que significa ser desplazado.

Asimismo la salud de esta población violentada ha mermado mucho, pues para el 73% de ellos, según la encuesta citada, el servicio médico fisiopatológico fue de urgencia y un 13% de asistencia psicológica.

Pero el desplazamiento forzado interno en Colombia no sólo afecta estos derechos fundamentales de los desplazados, también resiente los de las comunidades receptoras de aquéllos, en especial de los habitantes de pequeños centros urbanos que carecen de infraestructura para atender esta emergencia humanitaria que se va prolongando en el tiempo.

III. La responsabilidad del Estado: su ineficiencia para restituir a las víctimas los derechos o reparar el daño y su incapacidad para eliminar las causas de las violaciones.

Todos los estudios hechos en Colombia y en otros países concluyen que la causa principal del éxodo forzado -masivo, familiar o individual- que modificó sustancialmente la distribución demográfica del país, lo constituye el conflicto armado interno que pervive en Colombia desde hace medio siglo sin solución de continuidad, en el marco de un proceso de concentración de la tierra, de marginación económica, social y política de amplias capas de la población y del interés extranjero, privado y estatal en controlar zonas geoestratégicas o ricas en materias primas.

A pesar del proceso de negociación en marcha desde hace dos años entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las tentativas de formalizar otro similar con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), dicho conflicto no parece tener fin en un futuro próximo: por el contrario, tiende a prolongarse, extenderse y agravarse.

Si bien la administración del Presidente Pastrana no ha desconocido el problema del desplazamiento forzado, aunque sí su magnitud, pues estima en sólo 400.000 la cifra de afectados, lo supeditó a la llamada "estrategia de paz" y a los recursos externos que sirvan para poner en marcha el Plan Colombia diseñado por los Estados Unidos para "combatir el narcotráfico". Asimismo centró en la Red de Solidaridad Social el tratamiento del fenómeno, pero recortó su presupuesto -pues éste depende en gran parte de los recursos que lleguen del exterior- y limitó su acción hasta el año 2002. Esto significa que no es política de Estado, sino del actual Gobierno, el tratamiento del desplazamiento forzado en el país.

Ante la incapacidad o negligencia del Gobierno para prevenir las violaciones de los derechos humanos y dar protección a las víctimas se debe colegir que éste es responsable de la grave crisis humanitaria que vive la nación colombiana.

La asistencia social y material se convirtió en otro elemento de discriminación social y cultural, pues, muchos de los desplazados no se registran como lo exige la ley ante el temor de represalias ya que muchos consideran al Estado parte del conflicto y, por ende, causante directo de su situación precaria. Además, la asistencia es delimitada: pasado cierto tiempo el desplazado deja de serlo aunque la realidad indique otra cosa.

En cuanto a la financiación de programas, según el CONPES, hasta el año pasado el Estado había destinado U\$S 3.500.000, sin especificar la proporción

de los gastos en atención de víctimas, funcionamiento burocrático, etc. Suma exigua si nos atenemos a que, aún teniendo en cuenta la cantidad de 400.000 desplazados reconocidos por el Gobierno, la asistencia per cápita es de U\$S 9.

Para el Presidente Pastrana la política de atención y prevención del desplazamiento forzado se circunscribe dentro de las "estrategias para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado", o Plan Colombia. Pero el Plan Colombia es exactamente lo opuesto a una verdadera estrategia de paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado colombiano.

IV. El riesgo de extensión y prolongación del conflicto armado y agravamiento de las violaciones de derechos humanos que implica el Plan Colombia.

Es conocido ya en el ámbito de la ONU que el actual Gobierno colombiano, bajo los auspicios de los Estados Unidos, ha diseñado una estrategia para erradicar los cultivos, procesamiento y tráfico de drogas del país, consistente en un programa de un valor estimado en U\$S 7.500.000.000, de los cuales U\$S 3.000.000.000 deben ser financiados con recursos nacionales. Nadie sabe de dónde saldrá esta partida teniendo en cuenta la graves crisis económica y fiscal que atraviesan las arcas estatales y el monto de las ayudas y préstamos internacionales, incluidos los U\$S 1.300.000.000 aprobados por el Congreso de los Estados Unidos.

El componente militar del Plan Colombia representa el 82% de su costo, destinado a fortalecer el aparato militar del Estado con fines contrainsurgentes y los Estados Unidos, mediante instructores, asesores y empresas proveedoras de aeronaves, armas y demás equipos bélicos, ejercerá el control directo no sólo de Colombia sino de toda la región amazónica. Con el agravante de que el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha tomado la decisión de contratar a firmas privadas dedicadas a cuestiones militares, es decir mercenarios, como instructores del Ejército colombiano.

De la gigantesca suma prevista para el proyecto sólo U\$S 22.000.000 están destinados a la atención de los desplazados, según el Informe que el Departamento de Estado presentó al Congreso de los Estados Unidos.

Cantidad ínfima, si se tiene en cuenta que el número de desplazados aumentará considerablemente por causa de la fumigación, para destruir los cultivos de coca, de vastas extensiones con el hongo *Fusarium Oxysporum* (F.O.), considerado letal para todo ser viviente, incluido el ser humano, contaminante de las cuencas hidrográficas, es decir, de grave y nocivo impacto para el ecosistema. Según algunas estimaciones entre 300.000 y 500.000 personas deberán salir del sur de Colombia por este motivo.

En conclusión, el Plan Colombia es un plan contra los derechos humanos del pueblo colombiano, contra la paz en Colombia y significa un riesgo cierto de regionalizar el conflicto y, si se pone en ejecución, va a agravar considerablemente el problema del desplazamiento interno.

La Comisión de Derechos Humanos debería pronunciarse de manera clara e inequívoca contra el Plan Colombia.

4. Bibliografía adicional sobre el tema Justicia y Sociedad:

- UNFPA. *Cuestiones de Población: Urbanización y Migración*.
<http://www.unfpa.org/modules/briefkit00/Spanish/ch06.html>

- **ONU. Consejo Económico y Social.** Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión. Distr. GENERAL. E/CN.4/2000/83/Add.1. Enero 11 de 2000.
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1238.pdf>

- **Jorge Santibáñez Romellón.** Migración y derechos humanos: responsabilidad compartida.
<http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/fronteranorte.shtml>

- **Provea.** El derecho al asilo y al refugio, las cláusulas de exclusión y la extradición.
<http://www.derechos.org/ve/casos/ballesta.html>

- **Red de Apoyo por la Justicia y la Paz de Venezuela; Programa venezolano de educación.** "Acción en derechos humanos" de Venezuela y la Asociación para la Promoción Social Alternativa "Minga" de Colombia. Informe Global: el derecho a buscar y recibir refugio en la zona fronteriza colombo-venezolana
<http://www.derechos.org/nizkor/venezuela/doc/refu.html>

- **Human Rights Watch.** Colombia y el derecho internacional humanitario II. <http://www.hrw.org/spanish/informes/1998/guerra2A.html#colombia>