

# Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia

En el año 2000 el gobierno de los Estados Unidos presentó un ambicioso programa de asistencia diseñado para apoyar a Colombia en la lucha contra el narcotráfico. Este programa, conocido como Plan Colombia o Iniciativa Andina Antinarcótica (ACI por su sigla en inglés), fue presentado también como una estrategia que ayudaría a nuestro vecino a “recobrar la confianza de sus ciudadanos y recuperar las normas básicas de la coexistencia pacífica”, así como a construir “un sistema judicial efectivo que pueda defender los derechos humanos y promover su respeto”<sup>1</sup>. Nueve años después, y a pesar de algunos logros en lo militar, dichas metas continúan siendo esquivas: el nivel de producción de cocaína en Colombia se ha mantenido prácticamente igual; la paz con las guerrillas colombianas sigue siendo una

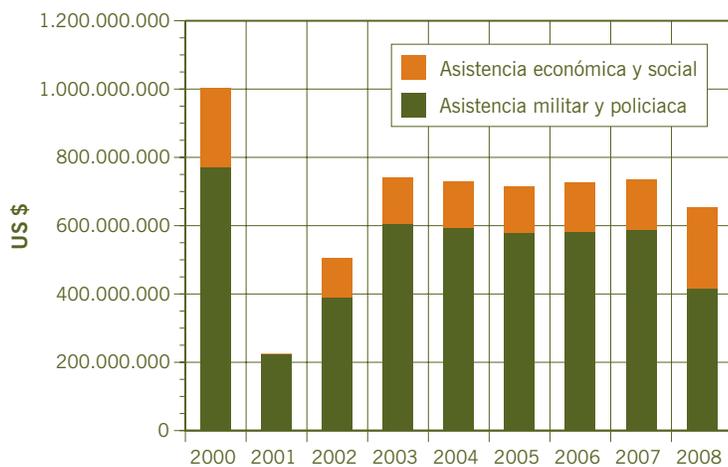
perspectiva distante y el país sigue sufriendo espantosos problemas de derechos humanos, incluyendo, entre otras cifras, una de las mayores tasas de desplazamiento interno forzado del mundo, a pesar de la desmovilización parcial de un grupo armado ilegal. Es, pues, hora de reevaluar este programa y virar su rumbo.

El guía orientador de los EE UU debe ser el apoyo de los esfuerzos que se hacen en Colombia para fortalecer los derechos humanos y construir un gobierno más incluyente. Y son cambios grandes lo que se necesita; es un cambio de sentido: pasar de la proclamación de amistad con un cierto gobierno a una respuesta más estratégica que ponga fin a la impunidad y mejore la vida de las personas en sectores excluidos, en especial la de los pobres en zonas rurales;

lo cual implica cambiar el actual énfasis de la asistencia en lo militar a lo civil. Para no arriesgar el fracaso de sus importantes metas apoyando a un líder carismático o un gobierno específico, la política estadounidense debe estar dirigida a fortalecer las instituciones colombianas.

Las fuerzas más potentes para afectar el cambio están dentro de Colombia, por lo que la política de los EE UU debería sistemáticamente apoyar a los defensores de los derechos humanos, a las víctimas, a los jueces, fiscales, personeros y personal de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, periodistas, legisladores, líderes sindicales y líderes de comunidades como las afro-colombianas, indígenas y otras que constituyen las fuerzas impulsoras hacia una sociedad más justa. Y, a partir de la justicia, se podrá ir avanzando hacia otras metas como el fin del conflicto armado interno, la reducción del poder y la influencia corruptora del comercio de las drogas ilícitas y, en fin, una Colombia más próspera y estable.

## Asistencia de EE UU a Colombia 2000-2008: US\$ 6 mil millones



Fuente: Véase notas, <http://justf.org/Country?country=Colombia>

Por Lisa Haugaard, Gimena Sánchez-Garzoli, Adam Isacson, John Walsh y Robert Guitteau

## Resumen Ejecutivo: Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia

El guía orientador de los EE UU debe ser el de apoyar los esfuerzos que se hacen en Colombia para fortalecer los derechos humanos y construir un gobierno más incluyente. Y lejos de ser algunos cambios marginales, necesita un cambio fundamental: pasar del apoyo incondicional a un cierto gobierno a una respuesta más estratégica y calibrada para poner fin a la impunidad y mejorar la vida de las personas en sectores excluidos, en especial la de los pobres en zonas rurales. Esto implica cambiar el actual énfasis de la asistencia en lo militar a lo civil. Las fuerzas más potentes para afectar el cambio se encuentran dentro de Colombia, por lo que la política de los EE UU debería apoyar sistemáticamente a los defensores de los derechos humanos, a las víctimas, a los jueces, fiscales, personeros, periodistas, legisladores, líderes sindicales y líderes de comunidades tales como las afrocolombianas, indígenas y otras que constituyen las fuerzas impulsoras hacia una sociedad más justa. Y, a partir de la justicia, se podrá ir avanzando hacia otras metas como el fin del conflicto armado interno, la reducción del poder y la influencia corruptora del comercio de las drogas ilícitas y, en fin, una Colombia más próspera y estable.

### Siete pasos hacia una política estadounidense justa y efectiva

- 1 Usar la ayuda e influencia de los EEUU para fortalecer los derechos humanos y un estado de derecho.** Los Estados Unidos deben adoptar una posición de principios en favor de la protección de los derechos humanos y del fortalecimiento del estado de derecho en Colombia. Esto requiere un cambio fuerte en la diplomacia estadounidense hacia una actitud más firme que ayude a Colombia a enfrentar la impunidad, proteger las vidas de sus defensores de derechos humanos, preservar la independencia del poder judicial fortaleciendo al mismo tiempo su capacidad, así como mejorar el desempeño de las fuerzas de seguridad en el campo de los derechos humanos. La política de los EE UU debe insistir en que el gobierno de Colombia desmantele totalmente las redes paramilitares y apoye los esfuerzos de las víctimas por la verdad, la justicia y la reparación.
- 2 Apoyar activamente los pasos de acercamiento a la paz.** Estamos en un momento en que si se hacen esfuerzos cuidadosos y renovados por alcanzar la paz, podrían dar fruto. En una guerra que puede seguir indefinidamente, el inmenso sufrimiento de la población civil colombiana exige que este país, sus vecinos y los miembros de la comunidad internacional, incluyendo los Estados Unidos, tomen algunos riesgos para alcanzar la paz. Los Estados Unidos deben dejar en claro su deseo de ver una salida negociada a corto plazo, apoyar la participación de mediadores que puedan preparar el terreno para un diálogo cara a cara, así como apoyar a la Organización de Estados Americanos y a otros foros regionales que fortalecen la cooperación entre vecinos. Apoyar activamente la paz significa también que los Estados Unidos no pueden continuar eternamente financiando la guerra.
- 3 Apoyar la ampliación de la presencia civil del gobierno en el campo.** La clave para la paz en Colombia está en gobernar las zonas rurales enfrentando decididamente la pobreza y la desigualdad. El gobierno de los Estados Unidos deberá reconfigurar el paquete de asistencia a Colombia de forma que se concentre en fortalecer la gobernabilidad civil, en especial su atención a la población rural. Dicha asistencia deberá incluir programas de desarrollo rural y desarrollo alternativo, ampliar el acceso a la justicia y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales de proporcionar servicios básicos. Sin embargo, los programas de ayuda de los EE UU son sólo un arreglo temporal cuya discontinuación debe estar ya prevista. La política estadounidense debe animar al gobierno colombiano a dedicar recursos presupuestarios a las zonas rurales pobres en conflicto y proporcionarles servicios básicos de gobierno que son sostenibles y sujetos a responsabilidad.
- 4 Proteger los derechos de las personas desplazadas y los refugiados.** Colombia se encuentra tan sólo detrás de Sudán/Darfur en cuanto al número de personas desplazadas. Estados Unidos debería dar prioridad máxima a la prevención del desplazamiento interno y la protección de las personas desplazadas. El gobierno estadounidense puede ayudar a prevenir el desplazamiento insistiendo en que el gobierno de Colombia desmantele las redes paramilitares y respete la distinción entre combatientes y civiles. Asimismo, deberá aumentar la asistencia proporcionando soluciones para los desplazados y refugiados, además de urgir al gobierno colombiano a obedecer la sentencia histórica de la Corte Constitucional sobre su responsabilidad con la población desplazada. La política de los EE UU deberá apremiar al gobierno colombiano a insistir en la restitución de las tierras ilegalmente usurpadas por ex combatientes desmovilizados.

## Resumen Ejecutivo: Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia

- 5 **Proteger los derechos de las comunidades afrocolombianas e indígenas.** El gobierno estadounidense debe proteger estas comunidades que han resultado desproporcionadamente afectadas por el desplazamiento y los estragos de la guerra, prestando especial atención a sus vulnerables derechos a la tierra. Asimismo deberá instar al gobierno colombiano a completar la titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas, exigir la total devolución de sus tierras a las comunidades desplazadas y garantizar que los proyectos estadounidenses de asistencia no se realicen en tierras obtenidas con violencia. Quienes formulan las políticas en los EE UU deberán usar las condiciones sobre derechos humanos en la ley estadounidense para insistir en que las fuerzas armadas colombianas no violen los derechos humanos y a la tierra de estas comunidades.
- 6 **Garantizar que la política comercial apoye las metas de las políticas hacia Colombia, no que las debilite.** Los Estados Unidos deben insistir en que, antes de cualquier votación sobre un acuerdo comercial, haya progreso en materia de derechos humanos, particularmente en lo que atañe a reducir la violencia contra los sindicalistas y acabar con la impunidad en tales casos. Cualquier acuerdo comercial que se produzca deberá proteger los modos de sustento de los pequeños agricultores colombianos y hacer de la reducción de la pobreza una meta central. No es solamente una cuestión de justicia: es para garantizar que un acuerdo comercial no socave las principales metas de las políticas estadounidenses, como son las de reducir la dependencia de los campesinos pobres en la coca y la amapola, ayudando al gobierno a establecer gobernabilidad en el campo y a acabar el conflicto.
- 7 **Volverse serios—e inteligentes—con la política antidrogas.** Hace tiempo que los Estados Unidos deberían haber cambiado de rumbo en su estrategia para controlar las drogas ilícitas, en Colombia y en toda la región andina. El gobierno de EE UU debe dejar de financiar el inhumano y desastrosamente inefectivo programa de fumigación aérea que sólo ha servido para aumentar la dependencia de los pequeños agricultores en los cultivos para uso ilícito. Teniendo como meta la reducción gradual y sostenible de los plantíos de coca, el gobierno de los EE UU debería invertir en programas de desarrollo alternativo elaborados y llevados a cabo conjuntamente en estrecha coordinación con las comunidades afectadas. Los esfuerzos por hacer cumplir la ley respecto a las drogas deben enfocarse en la parte superior de la cadena de distribución, desbaratando el lavado de dinero y aprehendiendo a los traficantes violentos y a los jefes del crimen organizado. Más importante aún, el gobierno de los EE UU debe hacer del tratamiento de alta calidad contra las adicciones en los Estados Unidos el puntal de la política estadounidense antidrogas, mediante ambiciosos aumentos en la financiación de servicios y la investigación. Sin un compromiso tal de reducir la demanda de drogas ilícitas aquí en casa, aún los mejores esfuerzos en Colombia representarán poca diferencia en cualquiera de los dos países.

### Breve resumen de avances y problemas

¿Qué ha producido la inversión estadounidense de seis mil millones de dólares en Colombia en términos de avances en reducir la producción y tráfico de drogas ilícitas, de alcanzar la paz y de fortalecer los derechos humanos y la democracia?

**Antinarcoóticos.** No importa cómo se mida, la política estadounidense respecto a las drogas ha sido un fracaso estrepitoso tanto en Colombia como en el resto de los Andes, donde, según la misma ONU<sup>2</sup>, actualmente se produce la misma cantidad de cocaína que antes de que comenzara el “Plan Colombia”. La estrategia de los Estados Unidos se ha centrado en la erradicación química de las cosechas de agricultores pobres en zonas con poca presencia de gobierno, al paso que los esfuerzos por llevar gobierno, oportunidades económicas y seguridad alimentaria se han ido rezagando<sup>3</sup>. Como

resultado, se ha producido una política cruel que no ha tenido efecto alguno en el suministro de cocaína: dentro de los Estados Unidos dicha droga sigue ofreciéndose a uno de los precios más bajos de la historia y las indicaciones de un ‘alza’ en los precios proclamadas por la Casa Blanca en 2007 no obstan para que dicho precio aún se mantenga bien por debajo de sus niveles de los años 90 ni para que, según sugiere la historia, esta aparente alza sea pasajera. Urge un cambio de rumbo. El fracaso y la frustración seguirán siendo los sellos distintivos de nuestra política antidrogas hasta tanto no viremos nuestro enfoque hacia la gobernabilidad rural en Colombia y una verdadera reducción en la demanda de drogas en los Estados Unidos.

**Paz.** Cuando comenzó el Plan Colombia en el año 2000 y, nuevamente en el 2002 cuando el Presidente Álvaro Uribe lanzó su estrategia de seguridad de línea dura, nuestras organizaciones

advirtieron que estas políticas reducirían inmensamente las perspectivas de una solución negociada al conflicto; advertimos que condenarían a Colombia a muchos más años de violencia intensa. Estamos a 2008 y ciertamente han transcurrido muchos años de inmensa violencia. En el ínterin, el conflicto colombiano segó otras 20.000 vidas y desplazó a más de dos millones de ciudadanos<sup>4</sup>.

El aumento militar posterior al 2000, que prácticamente duplicó en tamaño y presupuesto las fuerzas de seguridad de Colombia, ha dejado a los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN más débiles y aislados. Los grupos paramilitares han pasado por un proceso de desmovilización, aunque muchos de sus líderes siguen siendo poderosos y nuevos grupos están emergiendo. Sin embargo, a pesar del progreso en el campo de batalla, la paz en Colombia sigue siendo algo lejano.

Sin un cambio de dirección, continuará ardiendo en Colombia una guerra de desgaste de baja intensidad, exacerbada en todos sus flancos por el comercio de las drogas. Aunque su impacto no se sentirá

primeros años a medida que el régimen de terror de los paramilitares, ayudados y fomentados por miembros del ejército, fue en aumento. Luego, aunque las masacres se han reducido a medida que los paramilitares se desmovilizan, los asesinatos y desapariciones selectivos han continuado.

Hoy en día los civiles en gran parte del campo viven atemorizados por la posibilidad de ataques provenientes de todos los actores armados. El aumento en el número de personas desplazadas de sus hogares en 2007 y el primer semestre de 2008 revela que la guerra, lejos de estar terminando, sigue ardiendo brutalmente. Grupos paramilitares que nunca se desmovilizaron o que se han rearmado, junto con nuevos grupos armados, amenazan y atacan a las comunidades rurales<sup>5</sup>. Las FARC y el ELN continúan matando, secuestrando, sembrando minas terrestres y cometiendo otros graves abusos. El conflicto entre todos los actores armados produce desplazamiento. De manera alarmante, desde el 2002 han estado aumentando los incidentes de ejecuciones extrajudiciales de civiles por parte de las fuerzas armadas

---

El aumento en el número de personas desplazadas de sus hogares revela que la guerra, lejos de estar terminando, sigue ardiendo brutalmente.

---

fuertemente en los centros metropolitanos del país, el conflicto seguirá siendo un hecho brutal de la vida diaria—y, para miles, una causa de muerte—en la mayor parte del territorio colombiano por muchos años más.

**Derechos humanos y democracia.** Colombia sigue enfrentando la más grave crisis de derechos humanos en el hemisferio en un panorama de violencia que se transforma rápidamente. El gobierno colombiano señala las decrecientes cifras de homicidios y secuestros como signos del éxito en el manejo de este legado de violencia. En algunas zonas se ha reducido la tasa de asesinatos de civiles debido a la desmovilización parcial de algunas fuerzas paramilitares. En años recientes también ha decrecido el secuestro a medida que las guerrillas han ido retrocediendo.

No obstante, la realidad en el terreno es mucho más compleja: los logros mostrados como permanentes pueden ser meramente transitorios y, por lo demás, siguen emergiendo nuevas tendencias perturbadoras. En vez de reflejar una mejoría continuada en los derechos humanos desde el comienzo del Plan Colombia, el asesinato de civiles creció sustancialmente durante sus dos

colombianas. Las Naciones Unidas, los grupos de derechos humanos, los organismos judiciales de Colombia y el Departamento de Estado han documentado casos en todo el país de grupos de soldados que presuntamente han capturado civiles, los han asesinado y los han vestido con ropa de guerrillero para mostrarlos como bajas en combate<sup>6</sup>.

Un peligro en Colombia al que generalmente se hace caso omiso es la sobreconcentración de poder: una rama ejecutiva poderosa ha buscado aumentar su control sobre el poder judicial en un esfuerzo por debilitar su autoridad para investigar los lazos entre los políticos y los paramilitares. El escándalo de la “parapolítica” implica a miembros del Congreso, gobernadores, alcaldes, miembros del gabinete y aliados cercanos al Presidente<sup>7</sup>. Después de haber reformado la Constitución a fin de poder postularse para un segundo periodo, el Presidente Álvaro Uribe, que goza de una alta popularidad, está contemplando reformarla de nuevo para poder postularse por tercera vez. A pesar de que los Estados Unidos ha criticado esfuerzos similares en países vecinos que buscan debilitar las verificaciones y contrapesos al poder ejecutivo, en el caso de Colombia ha permanecido callado.

Pero el problema más perturbador e irresuelto que enfrenta Colombia es la impunidad para las violaciones a los derechos humanos. Esta falla de la justicia yace en el corazón del ciclo recurrente de violencia que aflige al país. En lo que lleva de vida el Plan Colombia el compromiso que tiene el sistema de justicia de combatir la impunidad se vio disminuido en la administración del Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio (2001-2005), antes de mostrar modestas señales de mejoría bajo la administración del nuevo Fiscal General Mario Iguarán y de una Corte Suprema determinada a investigar los lazos entre políticos y paramilitares. Sin embargo, estos logros no son consolidados, y algunos de los avances, tales como las investigaciones parapolíticas, se encuentran en riesgo de ser minadas por la rama ejecutiva. Además, los recursos más valiosos de Colombia en la lucha contra la impunidad—los defensores de derechos humanos, jueces, periodistas, sindicalistas, y víctimas—siguen siendo estigmatizados, amenazados y asesinados.

Las experiencias de otros países en este hemisferio demuestran que el no enfrentar un periodo de intensas violaciones a los derechos humanos contribuye a la continuación de la violencia y la consolidación del crimen organizado. La desmovilización de las brutales fuerzas paramilitares de Colombia es uno de esos momentos cruciales. Si Colombia no permite que se divulgue toda la verdad de las atrocidades cometidas por las fuerzas paramilitares—así como los oficiales militares, políticos y empresarios que los apoyaron—y no garantiza que se establezca responsabilidad por los crímenes contra la humanidad, entonces el ciclo de violencia y corrupción seguirá generando su devastador costo. Los Estados Unidos debería apoyar firmemente a las víctimas defendiendo la verdad y la justicia o arriesgarse a un renovado ciclo de violencia.

## Recomendaciones para la política estadounidense hacia Colombia

En el año 2005 nuestras organizaciones expidieron una **Propuesta para una nueva política hacia Colombia**, y nos complace informar que algunas de sus recomendaciones, tales como la de pedir una mejora en el equilibrio de la asistencia social versus la militar, fueron parcialmente implementados por el Congreso de los EE UU a principios del año 2007, y el Congreso incluyó, y USAID adoptó, otras recomendaciones de programas específicos de asistencia. Estos

cambios han representado una considerable mejoría en el apoyo de los Estados Unidos al sistema judicial y a los órganos de control (Fiscalía, Procuraduría y Defensoría), así como un mayor énfasis en el desarrollo alternativo como forma de reducir la dependencia en los cultivos ilícitos. Lo que comenzó como un programa de asistencia de 80% a lo militar se ha reducido ahora a 65%. Algunas de las recomendaciones hechas más adelante han comenzado a aplicarse; pero es hora de dar pasos mucho más atrevidos en la dirección correcta.

La ayuda militar y policiaca aún constituye la mayor parte del paquete de asistencia de los Estados Unidos a Colombia. Esto tiene que cambiar. Colombia invierte actualmente 6,3% de toda su economía en defensa, a pesar de que la amenaza de la guerrilla ha disminuido sensiblemente. Los escasos dólares de nuestra asistencia se necesitan más urgentemente para actividades que prometen efectuar reducciones permanentes en la violencia, controlar los efectos perniciosos del comercio de drogas y fortalecer las instituciones y la gobernabilidad rural.

## 1

### Usar la ayuda e influencia de los EEUU para los derechos humanos y el Estado de derecho

Los Estados Unidos deberían adoptar una posición de principios en favor de la protección de los derechos humanos y del fortalecimiento del Estado de derecho en Colombia. Esto requiere un cambio fuerte en la diplomacia estadounidense a los más altos niveles: un enfoque más decidido que ayude a Colombia a enfrentar la impunidad, proteger las vidas de sus defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, jueces y sindicalistas; mejorar el desempeño en derechos humanos de sus fuerzas de seguridad, así como preservar la independencia del poder judicial fortaleciendo al mismo tiempo su capacidad.

El gobierno de los EE UU no puede alcanzar estos objetivos por sí solo, razón por la que debe de abogar por una presencia continuada y mandatos firmes de organismos internacionales tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la oficina de la Organización Internacional del Trabajo y la MAPP-OEA que vigila la desmovilización. El gobierno de los EE UU debería seguir contribuyendo a la financiación de estas misiones internacionales abogando

activamente para que tengan un liderazgo fuerte y oponiéndose al mismo tiempo a los esfuerzos del gobierno colombiano por limitar sus mandatos.

Aunque los programas de asistencia de los EE UU pueden fortalecer los derechos humanos y el Estado de derecho, la mera asistencia está lejos de ser suficiente. Los programas de asistencia a los derechos humanos y a la rama judicial deben estar acompañados de parámetros diplomáticos fuertes y claros dirigidos a reducir la impunidad y aumentar las protecciones a los derechos humanos. Nuestra **Propuesta** criticaba al programa de derechos humanos de USAID por carecer de foco e independencia respecto al gobierno colombiano. Desde esa fecha, USAID ha establecido un diálogo regular y constructivo con grupos de derechos humanos en Colombia y los Estados Unidos, y sus programas de derechos humanos han mejorado. Ahora USAID, el Departamento de Justicia y el Departamento de Estado deberán trabajar conjuntamente con un propósito consistente: reducir la impunidad y proteger los derechos humanos en Colombia mediante programas de asistencia, políticas y diplomacia.

### 1. Preservar la independencia del poder judicial y los organismos de control colombianos y fortalecer su capacidad

La inmensa mayoría de los crímenes de derechos humanos en Colombia languidecen en la impunidad. En el mejor caso, el sistema judicial se encuentra sobrecargado y con falta de recursos; en el peor, es ineficiente y carece de voluntad política. No obstante, en los últimos años se han visto desarrollos positivos que los Estados Unidos podrían apoyar y animar más activamente. El Fiscal General, Luis Camilo Osorio, quien socacó el progreso en el combate a la impunidad y la corrupción removiendo de sus cargos a fiscales eficaces que se ocupaban de casos sensibles, fue reemplazado por el competente Mario Iguarán cuando acabó su término.

Por haber existido presión por parte de grupos de derechos humanos de Colombia y de la comunidad internacional, unos cuantos de los casos de derechos humanos de alto perfil, incluyendo algunos que involucran a miembros de las Fuerzas Armadas Colombianas, comenzaron

Madres de la Candelaria



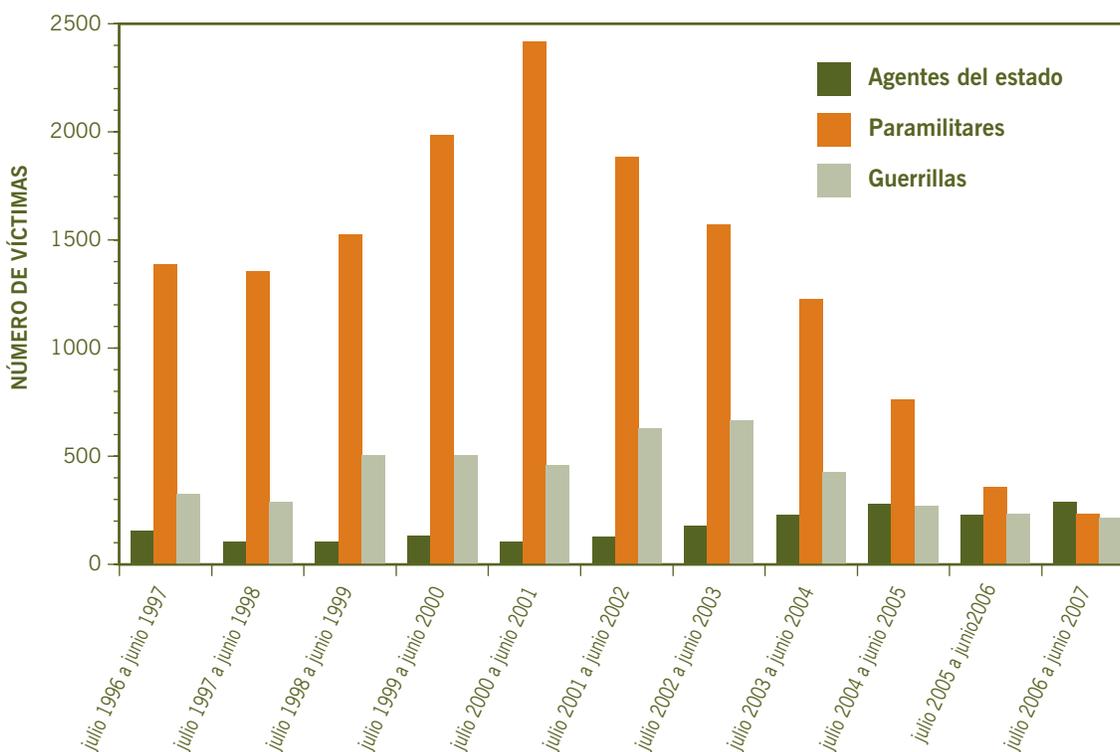
gradualmente a avanzar—aunque muchos otros permanecen estancados en la impunidad. La Corte Constitucional de Colombia expidió la resolución histórica T-025 requiriendo al gobierno a cumplir con sus obligaciones con las personas desplazadas. La Corte Suprema de Colombia, en una muestra de valentía, inició investigaciones a miembros del Congreso, gobernadores, alcaldes y funcionarios por apoyo a crímenes paramilitares—el escándalo “paragate” o la “parapolítica”. Reconocer la responsabilidad de los políticos que apoyen a los paramilitares es esencial para prevenir el surgimiento de nuevos escuadrones de la muerte.

El Presidente Uribe, aunque nunca se ha opuesto directamente a las investigaciones de la “parapolítica”, ha utilizado diversos medios para sofrenarlas: criticó públicamente a los miembros de la Corte Suprema y radicó una demanda por calumnia contra su magistrado en jefe. Sus denuncias periódicas, difundidas en las primeras planas de la prensa colombiana, son especialmente perturbadoras porque las condenas públicas de

parte de funcionarios del gobierno a activistas de derechos humanos, jueces o periodistas han sido muchas veces seguidas por amenazas de muerte de grupos paramilitares. A mediados del 2008 el Presidente Uribe propuso un nuevo paquete de reforma a la Justicia que le quitaría el poder a la Corte Suprema de investigar a miembros del Congreso.

En 2007 y, posteriormente en 2008, el Congreso de los EE UU aumentó sustancialmente la asistencia al sistema judicial y a los organismos de control de Colombia, incluyendo la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Estos nuevos recursos constituyen un paso en la dirección correcta y deben ser continuados, pero deben ser acompañados por una diplomacia fuerte que apoye la independencia del poder judicial, y que vigile estrechamente los casos clave para garantizar que haya un avance sostenido. La asistencia judicial deberá ser medida por la reducción en la impunidad y estar vinculada a ésta.

### Ejecuciones extrajudiciales, homicidios sociopolíticos y desapariciones forzadas (fuera de combate)



Fuente: Comisión colombiana de juristas “Actualización: Violaciones a los derechos humanos, diciembre 2002 – abril 2007,” actualizada con información de la Comisión colombiana de juristas, “Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2006-2007,” 4 de marzo 2008.

- A. El gobierno de los EE UU debe mantener una inversión creciente en instituciones como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, pero deberá insistir en que estos recursos tienen que ser usados efectivamente para reducir la impunidad.** El Departamento de Justicia y USAID, de manera concertada con los grupos de derechos humanos colombianos y estadounidenses y la OACNUDH, deben de establecer parámetros claros con cada institución sobre la manera en que su asistencia habrá de reducir la impunidad y garantizar estos resultados, debiendo el Congreso requerir un informe regular del Departamento de Justicia y la USAID sobre el avance hacia el cumplimiento con dichos parámetros. El gobierno de los EE UU deberá concentrarse en fortalecer las instituciones medulares y no confiar demasiado en las unidades establecidas a corto plazo y otros mecanismos dispuestos para enfrentar problemas transicionales.
- i. La asistencia a la Procuraduría General de la Nación deberá incluir una ayuda sustancial a la unidad de Derechos Humanos, no sólo a la Unidad de Justicia y Paz establecida para administrar la Ley 975, conocida también como Ley de Justicia y Paz, sino también fortalecer la unidad de investigación en la escena del crimen de la Fiscalía General, el Cuerpo Técnico Investigativo (CTI), para investigar independientemente los asesinatos de civiles por parte de actores armados. La ayuda deberá incluir no sólo la capacitación, sino también apoyo para el transporte a las investigaciones de campo.
  - ii. La asistencia a la Fiscalía General de la Nación debe apoyar la continuación de su estrecha vigilancia al cumplimiento del gobierno con las obligaciones a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, incluyendo la devolución de sus tierras. La ayuda deberá asimismo fortalecer las investigaciones disciplinarias a miembros de las fuerzas armadas de Colombia, incluyendo la expansión de su muy escaso personal y garantizando su capacidad de proteger a los testigos. La Embajada de los EE UU deberá alentar a la Procuraduría General de la Nación a implementar más estrictamente las suspensiones preventivas de miembros de las fuerzas armadas presuntamente involucrados en graves crímenes de derechos humanos.
  - iii. La asistencia a la Defensoría del Pueblo deberá incluir la financiación para que las víctimas puedan acceder a la asistencia legal y deberá instar a la Defensoría del Pueblo a llevar a cabo de manera más fehaciente y eficaz su mandato de proteger a las comunidades en zonas de conflicto que estén en alto riesgo.
- B. La Embajada de los EE UU y USAID deberán implementar una fuerza de tarea colombo-americana que recomiende e elabore políticas y programas de ayuda diseñados para reducir la impunidad y fortalecer el acceso a la verdad, la justicia y la reparación.** Esta fuerza de tarea, que deberá incluir defensores colombianos de derechos humanos y representantes de la OACNUDH y otros expertos internacionales, habrá de prestar atención a: desarrollar un programa de protección a las víctimas, testigos, fiscales y jueces; la acción disciplinaria a los militares; el establecimiento y evaluación de parámetros para los organismos judiciales; y a la asistencia al gobierno colombiano en la formulación de una campaña pública contra la impunidad.
- C. El gobierno de los EE UU deberá suministrar financiación para la protección de fiscales, jueces y testigos en procesos clave de masacres, asesinatos y desplazamientos forzados en todos los procesos legales, así como en las investigaciones llevadas a cabo por la Procuraduría General de la Nación.**
- D. La Embajada de los EE UU deberá abogar pública y privadamente en favor del nombramiento de candidatos independientes y altamente calificados para puestos importantes en la administración de justicia, tales como el fiscal general, el procurador general, el defensor del pueblo y los nombramientos a las altas cortes.** Estos candidatos deberán estar comprometidos con la protección de los derechos humanos y la reducción de la impunidad.
- E. La Embajada de los EE UU deberá oponerse firmemente a cualquier reforma judicial u otra acción que debilite la independencia del poder judicial, incluyendo el retiro del poder de la Corte Suprema de investigar el escándalo de la ‘parapolítica’.** Esto deberá incluir fuertes reacciones públicas a cualesquier declaraciones del Presidente que pongan en riesgo la seguridad de los magistrados.

## 2. Apoyar y proteger a las víctimas y a los defensores de los derechos humanos

Los defensores de derechos humanos—entendidos de manera amplia como aquéllos que promueven de manera pacífica los derechos humanos, tales como activistas de derechos humanos, líderes comunitarios, líderes afrocolombianos e indígenas, grupos de víctimas y sindicalistas—llevan a cabo su valiente trabajo bajo constante amenaza. La Comisión Colombiana de Juristas declara que de julio de 2002 a diciembre de 2007 fueron asesinados 75 defensores de derechos humanos. Asimismo sufren de una gama de otros ataques e intimidaciones, incluyendo desapariciones forzadas, secuestro, amenazas de muerte, asaltos, vigilancia, intentos de asesinato y robo<sup>8</sup>. Estos defensores enfrentan también acusaciones penales no corroboradas por parte de fiscales del Estado y funcionarios públicos de alta investidura quienes, por su parte, cuentan con un historial de etiquetarlos falsamente de simpatizantes del terrorismo y, además, de estigmatizarlos.

humanos”<sup>9</sup>. Los funcionarios deben abstenerse de hacer estos comentarios públicos. Dicho de manera simple: para proteger a los defensores el gobierno colombiano debe primero dejar de ponerlos en peligro.

Segundo, el gobierno colombiano debe garantizar que las amenazas y los ataques sean investigados y procesados vigorosamente. A pesar del constante aluvión de amenazas, prácticamente ningún caso de amenaza contra un defensor ha resultado en una condena. Para los defensores de derechos humanos no hay automóvil blindado o puerta detectora de metales que puedan protegerlos tan bien como procesar al perpetrador.

Tal vez el mayor desafío sea el de animar a la sociedad colombiana en general a aceptar y acoger el papel de los defensores de derechos humanos. La percepción de que los defensores de derechos humanos, los líderes sindicales y otros activistas de la sociedad civil son ilegítimos y peligrosos, es aún muy generalizada a pesar de que encuestas

---

Para proteger a los defensores, el gobierno colombiano debe primero dejar de ponerlos en peligro.

---

El gobierno colombiano resalta su programa de protección a los defensores de derechos humanos y sindicalistas para mostrar su preocupación por su bienestar. Este programa financiado por los EE UU indudablemente ha salvado las vidas de defensores. No obstante, el gobierno colombiano debe hacer mucho más para proteger a los defensores y víctimas de la violencia. Primero, del Presidente hacia abajo, los funcionarios del gobierno colombiano deben cesar sus peligrosas invectivas y etiquetamientos de defensores de derechos humanos. Los comentarios del consejero presidencial José Obdulio Gaviria, que asocian con las FARC a los organizadores de una marcha contra la violencia paramilitar, son apenas un ejemplo del patrón de la retórica gubernamental que puede ser visto por grupos paramilitares como una luz verde para amenazar y asesinar a los defensores. El propio Presidente Uribe ha hecho comentarios semejantes: “Cada vez que aparece en Colombia una política de seguridad para derrotar al terrorismo, cuando los terroristas comienzan a sentirse débiles inmediatamente envían a su vocero a hablar sobre derechos humanos... Estos traficantes de derechos humanos deben quitarse las máscaras, mostrarse con sus ideas políticas y dejar la cobardía de esconderlas tras los derechos

recientes muestran que las percepciones del público respecto a los defensores están mejorando. La brutalidad de la guerrilla ayudó a crear esta reacción de miedo, según la cual hay mucha gente que percibe que cualesquiera acciones que aboguen por los derechos de los pobres están asociadas con las guerrillas. Para poder edificar una democracia incluyente, este prejuicio social deberá ser confrontado sin ambages, sobre todo por parte de los funcionarios de gobierno que deben no sólo demostrar tolerancia, sino acoger y propender por una sociedad civil activa.

**A. El Departamento de Estado y la Embajada deben demostrar visible y repetidamente, a través de sus esfuerzos diplomáticos, que el gobierno de los EE UU está con las víctimas y los defensores en su lucha por la verdad y la justicia.** Esto deberá incluir la incorporación de declaraciones de apoyo en los discursos oficiales; el Departamento de Estado y el embajador deben denunciar públicamente las amenazas de muerte recibidas por los defensores y las víctimas; asimismo, programar visitas regulares del embajador y personal de la embajada y funcionarios de alto nivel del gobierno de los EE UU a las oficinas de los



defensores. Estas señales de apoyo deberán abarcar a una amplia gama de organizaciones e incluir víctimas de todos los actores armados. El embajador y los funcionarios de la embajada y del Departamento de Estado han hecho declaraciones en tal sentido, pero deben hacer mucho más. El mensaje debe ser inconfundible.

- B. El Departamento de Estado y la Embajada deberán insistir en que las amenazas y los ataques contra los defensores de derechos humanos y las víctimas de violaciones a ellos, así como los robos de información y los asaltos a las oficinas de los grupos de derechos humanos sean efectivamente investigados y procesados.** Estos casos generalmente no avanzan aun cuando la Fiscalía General de la Nación les abre una investigación. Consecuentemente, el Departamento de Estado precisa hacer un seguimiento sistemático de casos específicos para demostrar que después de abrir una investigación el interés no decae. Deberá insistir en que haya informes completos y regulares de las investigaciones, en el avance de los procesos y las sentencias relacionadas con las amenazas, alentando a la Fiscalía General de la Nación a agrupar las investigaciones e identificar patrones. Además, el Departamento de Estado deberá apremiar a la Fiscalía General de la Nación a suministrar informes regulares a los grupos de derechos humanos sobre el estado de sus casos. Incluso, unas pocas condenas en que los perpetradores pasen tiempo en la cárcel por amenazas en algunos casos de alto perfil ayudaría a disuadir nuevas amenazas.

- C. El gobierno de los EE UU debe instar al gobierno colombiano a hacer cumplir las directrices presidenciales existentes y a implementar unas nuevas que efectivamente prohíban a los funcionarios gubernamentales hacer declaraciones denigrantes respecto a los defensores de derechos humanos—y comunicarle al propio Presidente colombiano que sus comentarios que denigran a los defensores desdican del compromiso de su gobierno con los derechos humanos.**
- D. El gobierno de los EE UU debe continuar financiando el programa de protección a los defensores de derechos humanos y miembros sindicalistas. No obstante, deberá también consultar con sus beneficiarios a fin de hacer este programa más efectivo y ágil.** USAID deberá apremiar al Ministro de Interior y Justicia a enmendar su marco de evaluación de riesgos para que refleje de manera más realista los peligros que enfrentan individualmente los defensores, así como mejorar su capacidad de proporcionar medidas protectoras de “reacción rápida”. El Ministerio deberá tomar en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios, incluyendo aquellas relacionadas con la cultura, tales como la forma colectiva en que operan las comunidades indígenas y afro colombianas. El gobierno de los EE UU deberá insistir en que el gobierno de Colombia implante efectivamente su plan, que hasta el momento existe más que todo en el papel, para proteger a las víctimas que testifican en las audiencias de Justicia y Paz.
- E. La Embajada de los EE UU debe alentar a la Fiscalía General de la Nación a revisar todas las investigaciones penales contra los defensores de derechos humanos para ver que cumplan con las normas del debido proceso.** Todos los casos falsos deberán ser cerrados inmediatamente. La Embajada de los EE UU deberá alentar al fiscal general a instruir a los fiscales a evitar procesos penales políticamente motivados contra los defensores de derechos humanos. El gobierno de los EE UU deberá apremiar al gobierno colombiano a regular el uso y acopio de información en los informes de inteligencia del gobierno, que a menudo son usados para iniciar investigaciones espurias contra los defensores. En algunos casos, estas alegaciones infundadas han sido filtradas a paramilitares que, a su vez, han amenazado a los defensores. Tal regulación deberá requerir una monitoría independiente de los informes de inteligencia por parte del Procurador General a fin de que se excluyan las alegaciones no fundadas contra los defensores.

**F. USAID deberá financiar campañas de educación pública sobre las actividades de los grupos de derechos humanos, los derechos de las víctimas y los derechos de los trabajadores y su derecho a organizarse.** Estas campañas, que deberán emitirse por televisión y radio, podrían ayudar a hacer llegar el mensaje de que la gente se puede organizar pacífica y legítimamente en pro de sus derechos. USAID está en la actualidad planeando tales esfuerzos, los cuales deben continuar.

### 3. Apoyar los derechos de las víctimas de la violencia paramilitar a la verdad, la justicia y la reparación, y garantizar que se desmantelen las estructuras paramilitares

Garantizar el total y seguro acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación debe ser un principio rector de los esfuerzos estadounidenses en Colombia. Especialmente importante en este momento es alentar al gobierno colombiano a implementar el máximo grado posible de oportunidades para que las víctimas obtengan verdad, justicia y reparación, bajo el marco de la ley 975 del 2005 que rige la desmovilización del grupo aglutinador de paramilitares Autodefensas

Unidas de Colombia (AUC). Hasta la fecha, más de 140.000 víctimas han decidido dar la cara y contar sus historias con la esperanza de lograr alguna justicia y reparación. No obstante, lo han hecho sin garantías para su seguridad, y más de 15 de ellos han sido asesinados y cientos amenazados<sup>10</sup>.

La ley 975 de Justicia y Paz y demás instrumentos deben ser usados para obtener la máxima cantidad de información sobre las estructuras paramilitares y su financiación, así como sobre su apoyo por parte de políticos, miembros de las fuerzas armadas, empresarios y otros sectores. Esta información deberá entonces ser usada para desmantelar plena y permanentemente estas estructuras y judicializar a aquéllos que las crearon y apoyaron. Esta información deberá ser ampliamente difundida local y nacionalmente para suscitar el conocimiento por parte del público de abusos anteriores.

Aunque la ley 975 ofrece más posibilidades de hacer comparecer a los perpetradores ante la justicia que muchos otros procesos de paz, el castigo es mínimo inclusive para crímenes

## Tuvimos que propagar el terror

Hay un ejemplo que sirve para explicar la urgencia de la verdad para las víctimas de la violencia paramilitar en Colombia. Tal como lo observó el *Washington Post*:

Teniendo en consideración el volumen de personas que pasan por las oficinas de los fiscales para reportar desapariciones, así como la cantidad de equipos de exhumación que trabajan en varios departamentos en el país, es cada vez más claro que el número de desaparecidos aquí está eclipsando los registros de El Salvador, Chile y otros países donde dicha práctica estaba ampliamente extendida. Y si los cálculos de algunos investigadores resultan ser correctos, Colombia pronto contará más víctimas desaparecidas que Argentina o Perú.

Ever Veloza, un alto comandante paramilitar preso en la cárcel de Itagüí cerca de Medellín, declaró en una reciente entrevista en prisión que los oficiales del ejército que colaboraban con las unidades paramilitares los alentaban a enterrar a los muertos o echar sus cuerpos al río. Entre las víctimas se incluyen miembros de sindicatos y activistas de izquierda—dijo—así como campesinos atrapados entre los bandos en guerra.

“Matábamos gente y las dejábamos en las calles, y entonces las fuerzas de seguridad nos dijeron que los desapareciéramos para así poder controlar la tasa de homicidios”, dijo Veloza, quien se encuentra testificando en audiencias judiciales especiales hechas para llevar justicia a miles de víctimas.

Veloza dijo no estremecerse cuando había que esconder los cuerpos. “Les cortábamos la cabeza y los desmembrábamos”, dijo. “Teníamos que propagar el terror”<sup>11</sup>.

contra la humanidad, y su instrumentación está plagada de fallas. Una abrumadora mayoría de miembros paramilitares se desmovilizó sin castigo alguno; sólo aquellos contra quienes había cargos pendientes o que consideraban que sus crímenes serían descubiertos, buscaron sentencias reducidas. Sólo 23 fiscales en la unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación son responsables por estos procesos judiciales. Además, la mayoría de los paramilitares que procuraron sentencias reducidas parecen haber abandonado el proceso<sup>11</sup>. Inclusive los paramilitares que en un principio pensaron que sus crímenes eran suficientemente graves como para merecer la aplicación de sentencias reducidas están ahora apostándole a la ineficiencia del sistema judicial, esperando no ser enjuiciados.

- A. El Departamento de Estado y la Embajada deben usar su influencia diplomática, tanto pública como privada, para alentar investigaciones y judicializaciones efectivas de líderes paramilitares bajo la ley 975.** Esto incluye garantizar que las declaraciones generales sobre las desmovilizaciones, hechas por funcionarios estadounidenses del más alto nivel, incluyan evaluaciones medidas que reconozcan los problemas existentes para lograr la justicia y el desmantelamiento total. El gobierno colombiano deberá ser instado a procesar a los paramilitares desmovilizados que cometan nuevos abusos.
- B. Los Departamentos de Justicia y Estado deberán insistir en que el gobierno colombiano**

---

La sorpresiva extradición de casi toda la cúpula dirigente de los paramilitares a los Estados Unidos bajo cargos de narcotráfico fue un golpe a los derechos de sus víctimas.

---

Como si fuera poco, la sorpresiva extradición de casi toda la cúpula dirigente de los paramilitares a los Estados Unidos bajo cargos de narcotráfico—decisión tomada a espaldas de las más altas autoridades judiciales—fue un golpe a los derechos de sus víctimas. Aunque esta acción pudiese resultar en un mayor tiempo en la cárcel para estos líderes del que hubieran recibido bajo la ley de desmovilización, está complicando los esfuerzos por lograr justicia, verdad y reparación para los crímenes de derechos humanos o por develar las conexiones entre paramilitares, políticos y fuerzas de seguridad. Los fiscales de EE UU están concentrados en configurar casos de narcotráfico y no en procesos por masacres o tortura. Los abogados defensores de cada uno de estos altos comandantes paramilitares tendrán el derecho de vetar el acceso de la Corte Suprema y la Fiscalía General de la Nación de Colombia a sus defendidos. Las audiencias de Justicia y Paz para estos líderes paramilitares, en las que comenzaban a surgir algunas verdades, fueron abruptamente detenidas. Quedaron los mandos medios y los soldados rezos para contar verdades más limitadas, mientras que aquellos que tenían más secretos fueron repentinamente sacados del país. El gobierno de los EE UU tiene la obligación de limitar o, por lo menos, contener el daño que esta espantosa decisión le ha hecho al proceso de Justicia y Paz que tan decididamente ha apoyado y financiado.

**investigue y procese a los financiadores de los paramilitares, así como alentar la revelación total de sus bienes ilegalmente adquiridas.** El gobierno de los EE UU deberá aumentar la asistencia técnica al rastreo de las redes financieras, así como investigar y prevenir el lavado de activos. Los EE UU deben insistir en que las ganancias ilegales se canalicen efectivamente hacia la reparación de las víctimas.

- C. El Departamento de Justicia deberá trabajar activamente para garantizar que la Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Colombia, junto con las víctimas y sus representantes, tengan acceso a los líderes paramilitares extraditados para poder continuar las investigaciones de Justicia y Paz y “parapolítica”.** Los Departamentos de Estado y Justicia deberán trabajar proactivamente para encontrar maneras de crear incentivos que animan a dichos líderes paramilitares extraditados a cooperar plenamente con las averiguaciones de los fiscales e investigadores colombianos. Los fiscales deberán pedir que cualquier acuerdo con los líderes paramilitares extraditados permita que se releve toda la información acerca de los crímenes que han cometido incluyendo el sitio de los cuerpos de las víctimas que fueron desaparecidas y las conexiones de sus redes con políticos. Los

- Estados Unidos deberán cumplir con la petición de las autoridades colombianas de instaurar audiencias por video-conferencia y requerir la presencia en ellas de los paramilitares extraditados<sup>12</sup>. Los líderes extraditados no deberán ser puestos en programas de protección de testigos o llegar a acuerdos de negociación que impiden la justicia y conocimiento de la verdad a las víctimas. Al terminar sus sentencias en los Estados Unidos ellos deberán ser retornados a Colombia para enfrentar los cargos. Los líderes paramilitares que aún estén en Colombia no deberán ser extraditados si están suministrando testimonio que ayude a desenterrar la verdad sobre sus crímenes. Los Departamentos de Justicia y del Tesoro (Hacienda) de los EE UU deben garantizar que dichos dirigentes extraditados revelen sus posesiones ilegales y que sean usados para compensar a sus víctimas ya sea en Colombia o Estados Unidos.
- D. El gobierno de los EE UU debe mostrar su apoyo de forma pública y privada a los esfuerzos hechos por la Corte Suprema para investigar y judicializar a los políticos que colaboraron con los paramilitares.**
- E. El gobierno de los EE UU debe aumentar la financiación a las organizaciones de víctimas para que desarrollen redes y capacidad técnica que garanticen el acceso de las víctimas a oportunidades de procurar verdad, justicia y reparación.** Se debe incluir aquí financiación para asesoría legal a las víctimas en el proceso de Justicia y Paz mediante la Defensoría del Pueblo; no obstante, deberá también apoyar otros esfuerzos no gubernamentales de lograr justicia.
- F. El gobierno de los EE UU debe continuar financiando las exhumaciones. Sin embargo, la identificación de las víctimas, junto con el establecimiento de la causa y forma de la muerte, tienen que ser una prioridad. Los EE UU deben apoyar la unificación de los distintos registros gubernamentales de personas desaparecidas en un registro unificado, el Registro Único de Personas Desaparecidas, así como la unificación de los registros gubernamentales separados de cuerpos no identificados en el Registro Único de Cadáveres. Deberá cumplirse con las directrices nacionales e internacionales de la cadena de custodia de la evidencia en este proceso.** Los Departamentos de Estado y de Justicia deben insistir en que la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y otros organismos gubernamentales colaboren

y consulten estrechamente con familiares de los desaparecidos—incluyendo un grupo variado e influyente de sus allegados—en la creación de este registro, incorporando bases de datos no gubernamentales de los desaparecidos y utilizándolo para identificar restos. Es necesario que las familias puedan participar en todas las etapas que van de la búsqueda hasta la identificación, pasando por la recuperación de los restos de sus seres queridos desaparecidos, lo cual requiere de transparencia en los procedimientos oficiales.

- G. La Embajada de los EE UU debe demostrar su apoyo a las víctimas** asistiendo a eventos que llamen la atención hacia la necesidad de verdad, justicia y reparación y manifestándose públicamente cuando las víctimas sean amenazadas o lesionadas.

#### **4. Insistir en el mejoramiento del desempeño en derechos humanos de las fuerzas armadas**

A pesar de las promesas de EE UU de que el historial en derechos humanos del ejército colombiano mejoraría con la capacitación estadounidense, las violaciones directas por parte del ejército—más allá de colaborar con los abusos paramilitares—han aumentado en los últimos años. Los principales grupos colombianos de derechos humanos han documentado 955 ejecuciones extrajudiciales cometidos presuntamente por las fuerzas armadas colombianas entre julio de 2002 y junio de 2007, comparados con los 577 registrados en el periodo anterior de cinco años. Estos casos, que son asesinatos deliberados y no casos de civiles atrapados en fuego cruzado, típicamente involucran a grupos de soldados que detienen un civil—hecho observado por testigos—que más tarde resulta muerto y vestido en ropa de guerrillero, mostrado por el ejército como una baja en combate<sup>14</sup>.

En respuesta a la presión de grupos colombianos de derechos humanos y de la comunidad internacional, incluyendo las presiones ejercidas por el gobierno de EE UU como resultado de la insistencia del Congreso en la aplicación de las condiciones de derechos humanos vinculados a la ayuda militar, el Ministro de Defensa de Colombia y las fuerzas armadas han expedido directrices a los soldados en el sentido de priorizar las capturas sobre los bajas, adherirse a las regulaciones que rigen las confrontaciones y a transferir los casos de posibles ejecuciones extrajudiciales de las cortes militares a las civiles. Finalmente en 2007 múltiples casos de derechos humanos que involucran a las fuerzas de seguridad comenzaron a ser transferidos a las cortes civiles.

A pesar de estos avances, sin embargo, siguen apareciendo nuevos casos, y las investigaciones y judicializaciones en el sistema de justicia civil siguen moviéndose muy lentamente. El ejército también ha cometido otras infracciones contra el derecho internacional humanitario, como por ejemplo restricción de suministros de alimentos y poniendo a los civiles en riesgo al usar edificios públicos tales como escuelas a manera de bases, además que llevando a cabo detenciones arbitrarias.

Los funcionarios del gobierno de los EE UU a menudo citan la extensa capacitación en derechos humanos a las fuerzas armadas de Colombia, financiada por los EE UU, como una solución. Aunque la capacitación en derechos humanos puede ser positiva, no está resolviendo el problema, ya que las violaciones han aumentado a medida que cantidades masivas de capacitación y ayuda

EE UU, como resultado de la presión del Congreso y de los grupos de derechos humanos, insistió en la aplicación de las condiciones en la ley. A pesar de que la primera respuesta del gobierno colombiano ha sido a menudo la de negar las acusaciones, la presión continuada, incluyendo la retención de una porción de la ayuda militar a Colombia, ha producido resultados.

Sin embargo, con contadas excepciones, el Departamento de Estado ha certificado que Colombia cumplió con las condiciones a pesar de la situación en el terreno. Muchos de los progresos en los casos clave tuvieron lugar desde 2007 hasta mediados de 2008, tiempo durante el cual el Senado de los EE UU suspendió la ayuda militar que el Departamento de Estado había intentado certificar, forzando así al Departamento de Estado y a la Embajada de los EE UU a exigir un mayor progreso al gobierno colombiano.

---

El Departamento de Estado debe activamente usar las condiciones de derechos humanos en vez de considerarla como un obstáculo a salvar.

---

estadounidense han sido generosamente invertidas en las fuerzas armadas de Colombia. De hecho, algunas de las zonas del país donde se han autorizado el mayor número de soldados para recibir capacitación de EE UU son aquéllas en que han ocurrido el mayor número de ejecuciones extrajudiciales<sup>15</sup>. La única respuesta efectiva es la de responsabilizar a quienes cometan los abusos: suspender inmediatamente a aquellos que presuntamente hayan participado en graves infracciones e investigar y procesar esos crímenes en los juzgados civiles. Es también importante procesar a quienes hayan planeado los crímenes, incluyendo los oficiales militares de alto rango. Deben eliminarse los incentivos por el número de cuerpos caídos en combate, tales como el pago de primas y la concesión de días de asueto, ya que éstos pueden alentar dichos abusos.

La mejor herramienta que la política estadounidense tiene a mano son las condiciones de derechos humanos incluidas en el paquete de ayuda a Colombia. Algunos de los pocos casos que han avanzado en los últimos años—los tres sindicalistas asesinados en Arauca; el bombardeo de civiles en Santo Domingo; la matanza de una familia en Cajamarca; la masacre de San José de Apartadó en febrero de 2005; el caso de Jamundí en que soldados mataron a policías antinarcóticos—son casos en que el gobierno de los

**A. El Departamento de Estado y la Embajada de los EE UU deben usar vigorosamente la influencia de las condiciones de derechos humanos.** El Departamento de Estado debe activamente usar esta valiosa herramienta en vez de considerarla como un obstáculo a salvar, debiendo también trabajar de forma colaborativa con los subcomités congresionales de cooperación externa para diseñar una estrategia que insista en las mejoras institucionales, incluyendo la transferencia sistemática de los presuntos homicidios por parte de soldados a las cortes civiles; un uso más vigoroso por parte del Procurador General de su poder de investigar y castigar las faltas disciplinarias, así como usar la suspensión preventiva en los casos de sospecha; asimismo insistir en que haya progreso en los casos clave en las cortes civiles. Aun más importante, debe usarse dicha influencia para acabar con el asesinato continuado de civiles. Y la mirada deberá fijarse no sólo en quienes cometieron materialmente las ejecuciones extrajudiciales, sino también en quienes las planearon, incluyendo oficiales de medio y alto rango. Debe hacerse hincapié en los casos estancados en la justicia de oficiales de alto rango que colaboraron con grupos paramilitares en el pasado, así como en cualesquier casos actuales, a fin de garantizar que tal connivencia no continúe. El Congreso

de los EE UU tiene que ser más proactivo en el monitoreo del cumplimiento con las condiciones e insistir en el uso pleno de esta influencia.

**B. La Embajada de los EE UU, el Departamento de Estado y el Comando Sur de los EE UU deberán traer a colación frecuentemente con sus contrapartes el asunto de los abusos del ejército.** Este tipo de interacción, que tiene lugar en ciertos niveles, debe ocurrir de manera sistemática, especialmente a los más altos niveles. Deberá instarse al Ministro de la Defensa a garantizar que las Fuerzas Armadas respeten las directrices existentes que apuntan a mejorar el respeto por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; directrices tales como las del tratamiento de las comunidades indígenas, así como los procesos que garanticen que los homicidios que se sospechen sean investigados por las jurisdicciones civiles. El Comando Sur deberá hacer hincapié en el contenido de la capacitación en derechos humanos que aborda los tipos específicos de abusos que suceden en Colombia, tales como connivencia con fuerzas paramilitares y la no distinción entre insurgentes y población civil.

## 2

### Apoyar activamente los esfuerzos tentativos hacia la paz

Estamos en un momento en que los esfuerzos cuidadosos y renovados por alcanzar la paz podrían avanzar. En una guerra que amenaza con seguir indefinidamente, el inmenso sufrimiento de la población civil de Colombia exige que Colombia, sus vecinos y los miembros de la comunidad internacional, incluyendo los Estados Unidos, tomen algunos riesgos para alcanzar la paz.

El grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se ha debilitado. Una gran parte de su rápido crecimiento de finales de los años 90 ha sido revertido; el número de efectivos de las FARC (que se ha visto reducido de un máximo de 18.000 entre los años 2000 y 2002 a 9.000) y la frecuencia de los ataques, se han reducido a niveles vistos por última vez a mediados de los años 90. Ante la interceptación de sus comunicaciones y la deserción de sus bases, el grupo ha sufrido una cadena de derrotas, tanto en lo militar como en lo político. Varios de sus principales líderes han sido dados de baja desde 2007, al tiempo que el grupo ha tenido

que soportar el rechazo del público en masivas protestas públicas y la humillación de haber sido engañados para entregar unos rehenes civiles al ejército colombiano.

No obstante, las FARC aún tienen la capacidad de desestabilizar a Colombia y aterrorizar a los colombianos. Y aún están presentes a lo largo del territorio colombiano. Aun tienen un flujo permanente de ingresos del narcotráfico; aún pueden contar con una reserva de reclutas potenciales entre la juventud empobrecida de la Colombia rural y aún retienen a 25 rehenes—tres de ellos civiles—para presionar un intercambio de prisioneros con el gobierno, así como unos 700 civiles permanentemente a quienes retienen por rescate.

En julio de 2008, el ejército colombiano montó una estratagema exitosa que liberó a 15 rehenes sin disparar un tiro, experiencia que, sin embargo, será difícil de replicar. La liberación de los cautivos restantes en poder de la guerrilla puede aún requerir la apertura de un diálogo entre gobierno y guerrilla. El uso del símbolo de la Cruz Roja por parte del ejército colombiano en el desempeño de esta estratagema aumenta los riesgos en el terreno y complica los esfuerzos de los organismos humanitarios de mediar en favor de la población civil.

Debe reconocerse que, en el momento actual, no está nada claro si las FARC quieren siquiera hablar con el gobierno. Sin embargo, el uso de la fuerza militar no es la única herramienta disponible para instarlos a una mesa de negociaciones. Las FARC, por su parte, deben reconocer el hecho patente de que—tal como Hugo Chávez y Fidel Castro han dejado en claro en declaraciones públicas recientes—su lucha violenta ha agotado su curso y su desgaste es irreversible: deben buscar una salida política.

De manera similar, Colombia requiere un esfuerzo renovado para avanzar en los diálogos con el grupo guerrillero menor Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las conversaciones del ELN con el gobierno, que se han dado intermitentemente desde 2005, tropezaron fuertemente en 2007 en el asunto de cómo verificar un cese al fuego. El gobierno insistía en que el ELN se concentrara en zonas específicas antes de comenzar las conversaciones, exigencia que esta guerrilla rehusó. Aunque el gobierno finalmente cedió terreno en esta cuestión, las conversaciones no se han reanudado. El siguiente paso es que el ELN declare un cese al fuego sin concentración de fuerzas, entregue sus víctimas de secuestro y participe en conversaciones. La

dirigencia de la guerrilla parece estar dividida en esta cuestión y parece necesitar de un empujón externo.

Promover la paz significa también reducir las tensiones entre Colombia y sus vecinos mediante un mayor esfuerzo diplomático. Aunque el gobierno de los EE UU tiene fuertes diferencias políticas con la administración de Hugo Chávez en Venezuela, un conflicto entre países andinos no es del interés de nadie.

El conflicto interno armado colombiano, que lleva ya 45 años, terminará muy probablemente en la mesa de negociaciones y no en el campo de batalla. Para quienes formulan las políticas en los EE UU la meta debería ser que esta salida negociada ocurra más pronto que tarde. Es una cuestión de costos: la meta debería ser reducir el número de años perdidos, de fondos públicos

estar abiertos a la posibilidad de un rol para líderes izquierdistas como Hugo Chávez y el exlíder del ELN Francisco Galán. Los Estados Unidos deben coordinar y apoyar los esfuerzos de otros países interesados tales como Suiza y Francia.

- D. Washington debe brindar apoyo explícito a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a otros foros regionales** que apunte a formar confianza, fortalecer las relaciones democráticas y mejorar la comunicación y la cooperación.
- E. Los funcionarios estadounidenses deben evitar avivar las llamas con una retórica hostil o exacerbar las carreras armamentistas con asistencia militar para ayudar a los gobiernos aliados a “contener” la influencia de sus vecinos.** Las políticas deben reconocer que las zonas fronterizas de Colombia—a ambos lados

---

El conflicto interno armado colombiano, que lleva ya 45 años, terminará muy probablemente en la mesa de negociaciones y no en el campo de batalla.

---

desviados al esfuerzo militar en Colombia y, sobre todo, de la cantidad de vidas brutalmente trastrocadas y perdidas.

- A. Los Estados Unidos deben dejar en claro su deseo de ver una salida negociada al conflicto en el corto plazo.** Cualquier expresión de las FARC de deseo de diálogo sin precondiciones debería ser tomada en serio.
- B. Los Estados Unidos deben dejar en claro que la opción de las conversaciones no debe ser eliminada de la mesa, ni que ninguna de las partes establezca precondiciones irrazonables que bloqueen la iniciación de los contactos.** Por ejemplo, aunque la preocupación de la guerrilla por la seguridad de sus negociadores es razonable, su exigencia de la desmovilización incondicional de dos municipios enteros ha resultado ser un obstáculo insalvable para el diálogo, de la misma manera que lo ha sido la insistencia del gobierno de negociar sólo en términos de rendición, dejando por fuera de la mesa los asuntos políticos.
- C. Los Estados Unidos deben apoyar la participación de mediadores e interlocutores que puedan facilitar la comunicación entre los actores y preparar el terreno para un diálogo eventual cara a cara.** Los Estados Unidos deben

de la frontera—están descuidadas, sin gobierno ni ley; la meta de los EE UU debería ser la de ayudar a Colombia y a sus vecinos a gobernarse mejor y no simplemente a militarizarlos acantonando más tropas en puestos fronterizos.

- F. Los Estados Unidos debe instar al gobierno colombiano a aprovechar la oportunidad de unas conversaciones eventuales para llevar a cabo una discusión nacional sobre las causas originadoras del conflicto**—tales como la gobernabilidad en el campo, la tenencia de tierras y la responsabilidad por abusos en el pasado—y las reformas políticamente difíciles necesarias para abordarlas. Aunque las FARC carecen del poder político o militar (mucho menos de autoridad moral) para forzar reformas amplias, unas eventuales negociaciones podrían aún implicar más que unos términos de rendición. Está en el interés de todos entender que si hay de haber una paz duradera, hay que abordar las causas originarias.
- G. El gobierno de los EE UU debe promover la resolución pacífica del conflicto colombiano aumentado su apoyo a las experiencias regionales de construcción de paz de la sociedad civil.** Estas incluyen iniciativas regionales de reconciliación, así como los programas de “paz y desarrollo” que operan

en varias regiones, las cuales combinan de manera creativa la resolución del conflicto y la organización de la comunidad con proyectos de desarrollo económico.

### 3

#### Apoyo a la gobernabilidad civil en el campo

El conflicto colombiano ha sido siempre principalmente rural. Sólo en contadas ocasiones se ha exacerbado lo suficiente como para afectar a las principales ciudades del país. En un país donde el 70% ó 75% de la población vive ahora en ciudades y pueblos grandes, no se dedica la atención suficiente a mejorar las condiciones que alimentan la violencia en el campo. La clave de la paz en Colombia está en la gobernabilidad de las zonas rurales.

El desafío es enorme: demasiadas zonas rurales en Colombia carecen de la más mínima presencia de Estado; no hay carreteras, agua potable ni electricidad. La tasa de pobreza rural en Colombia sigue siendo de más de 70%. El país tiene una de las más desiguales tenencias de tierra en el mundo que sólo se ha visto empeorada por el narcotráfico y el desplazamiento forzado. El gobierno colombiano debe establecer una presencia capaz no sólo de proteger a los ciudadanos y hacer cumplir la ley, sino de suministrar servicios básicos y establecer las reglas necesarias para la existencia de una economía legal.

Si el vacío de autoridad ha de ser llenado algún día, el Estado en su totalidad deberá poder funcionar en el territorio anteriormente abandonado. Esto debe incluir el sistema judicial y los ministerios encargados de asuntos tales como tenencia de tierra, educación, salud, transporte e infraestructura, así como los gobiernos municipal y departamental. Los doctores, profesores, jueces, constructores de carreteras y propietarios de tierra son más importantes que los soldados y la policía.

El ejército y la policía tienen un papel en el establecimiento de la presencia del Estado; sin embargo, hay una gran diferencia entre ocupar militarmente una zona y gobernarla de hecho. El ejército y la policía deben proteger a los ciudadanos contra nuevos grupos paramilitares “emergentes”, no simplemente grupos violentos de la izquierda. Las fuerzas de seguridad deben distinguir entre la población civil y los insurgentes y no colocar a los civiles en un riesgo aún mayor. La presencia militar debe estar acompañada por la presencia

de un poder judicial políticamente apoyado y bien financiado capaz de proteger a los ciudadanos contra miembros abusivos o corruptos de las fuerzas de seguridad.

El Congreso de los EE UU dio un paso importante en la dirección de la gobernabilidad rural en el acta de cooperación externa del 2008, momento en el que aumentó la financiación para las prioridades no militares en cerca de US\$100 millones. No obstante, la asistencia de los EE UU a Colombia continúa siendo de un 65% para lo militar y policial, y unos dos tercios de esa ayuda militar y policial continúa yendo a los programas antinarcóticos que están fracasando en alcanzar sus objetivos más básicos. Una nueva estrategia dedicaría muchos de estos recursos a esfuerzos para ayudar a Colombia a mejorar la presencia del estado en su conjunto, especialmente la parte civil, en las zonas rurales. Una verdadera gobernabilidad es la mejor estrategia antinarcóticos que los Estados Unidos y Colombia pueden seguir.

Una iniciativa que merece estrecho monitoreo es la del Centro para la Acción Coordinada e Integrada (CCAI, por su sigla en inglés: Center for Coordinated Integrated Action), una iniciativa del gobierno colombiano apoyada por los EE UU. El CCAI, actualmente activo en 90 de los 1100 municipios colombianos, es un plan de varias etapas para introducir la presencia del Estado en las zonas de conflicto y contempla un fuerte papel del ejército en sus primeras etapas (de hecho, el CCAI se concibió primero en el Ministerio de la Defensa de Colombia con apoyo del Comando Sur de los EE UU). En su fase intermedia, el ejército comienza a llevar a cabo proyectos de infraestructura y construcción en la zona “recuperada” mientras los organismos del gobierno civil, incluyendo el sistema judicial, empiezan a establecer una presencia que, en las etapas posteriores del plan, se iría consolidando a medida que se reduzca la presencia de las fuerzas de seguridad.

El CCAI, que recibe apoyo de USAID, apenas comienza a ser implementado, pero ya suscita fuertes preocupaciones: como esfuerzo liderado por el Ministerio de Defensa con apoyo del ejército, podría convertirse en poco más que una serie de proyectos de acción cívica llevados a cabo por soldados que fracase en establecer servicios regulares de gobierno civil o en producir un desarrollo sostenible. La participación de la comunidad estará afectado si el desarrollo es dirigido por el ejército—¿quién se atreverá a hablar en una reunión de planeación en una zona de conflicto armado cuando dicha reunión esté presidida por oficiales militares? La capacidad local del gobierno podría verse

minada y no fortalecida por un enfoque semejante. Además, la dirigencia del ejército en los proyectos humanitarios y de desarrollo pone en riesgo a los ciudadanos locales que llegan a ser vistos como socios del ejército. La asociación de USAID con iniciativas de desarrollo dirigidas por el ejército expone a los trabajadores de ayuda humanitaria y a los beneficiarios de USAID al peligro.

- A. El gobierno de los EE UU debe reconfigurar el paquete de ayuda a Colombia para enfocarlo primordialmente en el fortalecimiento del gobierno civil en Colombia, especialmente en lo tocante a la atención a la población rural.** Esta asistencia debe incluir programas de desarrollo alternativo, pero también otros programas que los campesinos necesitan, tales como asistencia técnica agrícola, programas de microcrédito y servicios de salud y educación. Asimismo deberá incluir la extensión del sistema judicial al campo y aumentar la presencia de autoridades civiles tales como el Defensor del Pueblo y el Procurador General, quienes pueden proveer servicios de protección. Finalmente, deberá incluir mayores oportunidades a las personas desplazadas de procurarse la vida de manera sostenible.
- B. El gobierno de los Estados Unidos debe alentar al gobierno de Colombia a dedicar una porción mayor de su presupuesto y a garantizar la captación de los impuestos correspondientes para sostener el suministro de servicios básicos** como instituciones judiciales y proyectos de desarrollo rural para el campo colombiano. El gobierno de los EE UU debe animar el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales, incluyendo el desarrollo de una estructura local impositiva que haga sostenibles los servicios. Los programas de ayuda de los EE UU son sólo un arreglo temporal cuya discontinuación debe estar ya planeada.
- C. USAID debe garantizar que se mantenga la distancia entre sus programas y las iniciativas militares.** Aunque el fortalecimiento de la capacidad de los organismos de gobierno civil para proveer salud, educación y otros servicios sociales, así como el acceso a la justicia, en las zonas de conflicto es una meta importante, USAID no debe participar de forma alguna en acciones cívicas o programas de desarrollo dirigidos por militares. USAID debe tener directrices claras que garanticen que, tanto en esencia como en apariencia, no esté involucrada en tales programas y que sean civiles quienes estén claramente dirigiéndolos, restringiendo el papel del ejército exclusivamente a la seguridad.

## 4

### Proteger los derechos de las personas internamente desplazadas y los refugiados

Las cifras altas del desplazamiento interno revelan más agudamente que cualquiera otra estadística el hecho de que la guerra continúa ardiendo a través del campo, afectando cruelmente a la población civil. Colombia tiene una de las poblaciones desplazadas internas más grandes de todo el mundo. Los cálculos oscilan entre 3 y 4 millones de personas en las últimas dos décadas<sup>16</sup>. En 2008 el principal organismo no gubernamental que monitorea el desplazamiento reveló que más de 270 mil personas habían sido desplazadas sólo en los primeros seis meses del año, un nivel record para el desplazamiento de los últimos veinte años.<sup>17</sup>

El desplazamiento interno es provocado por muchos factores, incluyendo las violaciones a los derechos humanos y las amenazas de violencia por parte de paramilitares, guerrilla y fuerzas armadas; las luchas internas de esos grupos, que afectan a los civiles; así como los esfuerzos de grupos armados ilegales por controlar territorio para propósitos militares, y lucrarse de la coca. También se presenta desplazamiento cuando compañías o individuos emplean a paramilitares para suministrarles “servicios de seguridad” cuando están implementando proyectos económicos en zonas con presencia guerrillera o cuando tratan de sacar a los agricultores de tierra codiciada para empresas lucrativas. Finalmente, la campaña de fumigación aérea financiada por los EE UU provoca también desplazamiento.

Comenzando a mediados de los años noventa, los paramilitares buscaron controlar amplias porciones del campo y dominar a los civiles en su territorio mediante un reinado de terror. Durante este tiempo tuvo lugar una “contrarreforma agraria” de facto en la que entre 2 y 6,8 millones de hectáreas de tierra fueron violentamente arrebatadas a pequeños agricultores y comunidades afrocolombianas e indígenas<sup>18</sup>. A pesar del proceso de desmovilización paramilitar entre 2003 y 2007, el cual requiere que los desmovilizados revelen todos los activos ilegalmente adquiridos, incluyendo la tierra, prácticamente no se ha devuelto ninguna tierra a sus propietarios en derecho. Hoy en día, los rearmados o no desmovilizados paramilitares están causando nuevos desplazamientos, incluso de ciudades en los cuales los desplazados habían tomado refugio.

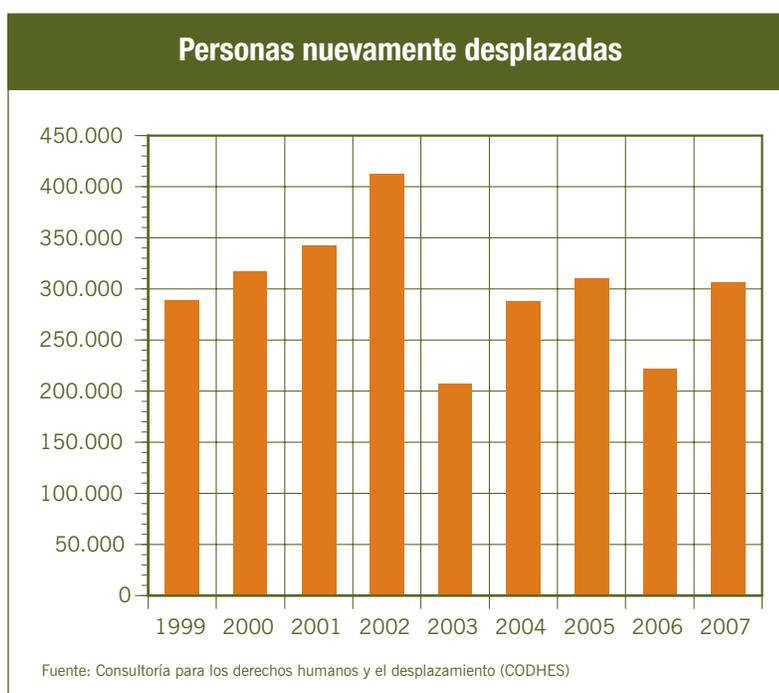
El desplazamiento interno afecta desproporcionadamente a los afrocolombianos, indígenas y agricultores campesinos pobres. Las mujeres y los niños constituyen la mayor parte de las personas internamente desplazadas. La inseguridad, la destrucción de los modos de sustento y la falta de acceso a asistencia en las zonas rurales obligan a muchos desplazados a procurar refugio en pueblos y ciudades. Una vez en las ciudades, un número cada vez mayor de personas se desplaza nuevamente debido a la violencia y a la amenaza del reclutamiento forzado de jóvenes por parte de paramilitares y guerrillas. Altos números de desplazados se han agrupado en asociaciones en un esfuerzo por defender de manera no violenta sus derechos humanos y obtener servicios básicos. Desafortunadamente lo hacen a expensas de un gran riesgo en lo personal, ya que sus líderes se convierten en blancos fáciles para represalias de la guerrilla y los paramilitares. Sólo en 2007 fueron asesinados por lo menos seis líderes de personas desplazadas<sup>19</sup>.

Cuando se trata de leyes y programas para personas desplazadas, Colombia es una paradoja, ya que es el país con el marco legal para personas desplazadas más avanzado en el mundo; sin embargo, la falta de voluntad política del gobierno para implementar estas iniciativas se traduce en escasos resultados tangibles en el terreno. Además de la exposición a la violencia y muchas otras violaciones de sus derechos, la mayoría de los desplazados sufren de una falta de acceso a la asistencia. La respuesta del gobierno al desplazamiento interno es aún más débil en los aspectos de prevención de nuevo desplazamiento, protección, provisión de oportunidades para recurso legal y búsqueda de soluciones sostenibles y duraderas para las personas desplazadas existentes.

La Corte Constitucional colombiana expidió en enero de 2004 una sentencia pionera conocida como T-025, que asevera que el incumplimiento del gobierno con los derechos de las personas desplazadas es inconstitucional. Posteriormente expidió una serie de directrices para remediar las carencias del gobierno en su respuesta a los desplazados. Desde 2005 esas órdenes han forzado a Colombia a dar pasos para aumentar los recursos del presupuesto para los

programas de personas internamente desplazadas. Desafortunadamente los obstáculos burocráticos y la corrupción a menudo evitan que esta ayuda llegue a los beneficiarios propuestos. Colombia ha eludido asimismo su responsabilidad para las personas desplazadas enlazando el éxito de sus programas al de los de la ONU y los organismos de cooperación internacional, ya que al amarrar la salud de sus instituciones y programas a proyectos ejecutados por organizaciones internacionales, ha logrado reducir las críticas internacionales por su falta de ayuda a los desplazados.

Un obstáculo para el regreso de las personas desplazadas a sus tierras, así como un gran problema humanitario para los civiles es la presencia de minas antipersona. Colombia es el país con el mayor número de víctimas nuevas relacionadas con minas en el mundo<sup>20</sup>. Asimismo, las minas son un impedimento para las personas que tratan de huir de zonas de combate ya que pueden encerrar a civiles y aumentar la probabilidad de quedar atrapados en el fuego cruzado de los actores armados. En Colombia el Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas coordina el desminado, la educación sobre los riesgos de las minas y los programas de asistencia a las víctimas. Las actividades de conscientización a las minas siguen siendo insuficientes y alcanzan sólo una pequeña porción de las comunidades afectadas. El marco abarcador para la asistencia a sobrevivientes y familias, que debería englobar el cuidado médico de emergencia, el apoyo psicológico a las víctimas y los miembros



de su familia, así como la reintegración social y económica de los sobrevivientes mismos, está sólo parcialmente implementado.

Un problema relacionado y a muchas veces dejado de lado es la difícil situación de los refugiados colombianos. Incapaces de encontrar protección dentro de Colombia, se estima que medio millón de colombianos ha huido a países vecinos como Ecuador, Venezuela, Panamá, Costa Rica y Brasil. Muchos indígenas colombianos están huyendo a zonas remotas de la región amazónica en Brasil donde es difícil proporcionarles asistencia. La mayoría de los colombianos que viven en países fronterizos no han solicitado asilo porque temen la detención y deportación o porque no están bien informados sobre sus derechos y el proceso de solicitud para refugiados. Esto los hace bastante invisibles a las políticas y programas públicos que de otra manera podrían asistirlos; al mismo tiempo son vulnerables a la deportación y tienen acceso restringido al mercado de trabajo formal, la educación y los servicios de salud. Los grupos armados ilegales colombianos están presentes a lo largo de las fronteras y se sabe que han hecho blanco de sus ataques a refugiados al otro lado de la frontera<sup>21</sup>, colocando así a los refugiados en una situación muy vulnerable. En Ecuador, por ejemplo, la falta de reconocimiento legal a la mayoría de la población refugiada colombiana hace que las personas queden muy vulnerables a la trata, la explotación sexual de mujeres y niños, el acoso y otras formas de victimización por parte de grupos armados ilegales.

Aunque el ACNUR reconoce a la población de refugiados colombianos como un motivo de preocupación, el presupuesto que asigna para atender sus necesidades está notoriamente subfinanciado por los países donantes, incluyendo los EE UU<sup>22</sup>. El ACNUR está planeando apoyar al gobierno ecuatoriano en el lanzamiento de un plan para registrar y suministrar documentos rápidamente a los refugiados colombianos ubicados a lo largo de su frontera norte. El éxito de este programa dependerá mayormente de la financiación que reciba de los países donantes. Ecuador es el mayor país receptor de colombianos que huyen de la violencia. Su región fronteriza norte—en donde hay muchas comunidades que carecen de servicios públicos básicos tales como salud, educación y sanidad—es considerada como hogar para entre 150.000 y 250.000 refugiados colombianos indocumentados.

En 2007, el Congreso de EE UU dio dos pasos en favor de los colombianos desplazados: el primero

fue desviar la asistencia estadounidense del aspecto antinarcótico y militar del paquete de ayuda hacia los derechos humanos, la justicia y los desplazados. Segundo, en julio de 2007 la Cámara de Representantes expidió la Resolución de la Cámara (H. Res.) 426<sup>23</sup>, que animaba a la comunidad donante y al gobierno colombiano a dar prioridad debate sobre el desplazamiento interno y aumentar los recursos para la asistencia y protección de emergencia para ayudar a las personas desplazadas a reconstruir sus vidas. En 2008 el Congreso de EE UU parecía estar listo a aumentar una vez más los recursos para las personas internamente desplazadas.

El gobierno de los EE UU, no obstante, debe hacer más para prevenir nuevos desplazamientos y asegurar que se proteja a la población desplazada. Ya que el desplazamiento es mucho más pronunciado en las zonas donde las fuerzas armadas colombianas llevan a cabo operaciones ofensivas, el gobierno de EE UU puede trabajar con Colombia para fortalecer el respeto del ejército por el principio de distinción del derecho internacional humanitario que diferencia entre civiles y combatientes y alienta al ejército a apoyar activamente el Sistema de Alertas Tempranas implementado para proteger a los civiles. Puede dar fin a su programa de fumigación aérea, que genera desplazamiento. Finalmente puede enviar un mensaje claro a Colombia de que no tolerará la reactivación de los paramilitares y usar su influencia política para exigir resultados en el desmantelamiento de sus redes. La insistencia del gobierno colombiano en que ya no hay paramilitares y en que son meras “bandas criminales”, sólo sirve para excusar su falta de acción en proteger a las comunidades de un problema real y persistente que es causa de desplazamiento.

### **1. Prevenir el desplazamiento interno y aumentar la protección**

**A. El Departamento de Estado, la Embajada de EE UU y el Comando Sur deben abogar fuertemente con sus contrapartes colombianas la importancia que tiene el respeto que debe darle el ejército al principio del derecho internacional humanitario que distingue entre combatientes y civiles en zonas de combate.** Esto incluye criticar aspectos de la política del gobierno colombiano que violan las normas del derecho internacional humanitario, tales como el de la red de informantes que incorpora civiles a actividades militares o la ocupación militar de escuelas y hogares.

- B. El Departamento de Estado y el Congreso de EE UU pueden usar activamente las condiciones en la ley para reducir los factores que generan los desplazamientos.** Si se cumplen las disposiciones que requieren la suspensión inmediata del servicio activo y el procesamiento de los soldados que cometan abusos, así como las que requieran que el ejército respete la propiedad y los derechos de los pueblos afrocolombianos e indígenas, por ejemplo, se ayudaría a prevenir el desplazamiento.
- C. La Embajada de EE UU y USAID deben insistir en la modernización inmediata del Sistema de Alertas Tempranas.** Este mecanismo, financiado casi exclusivamente con los impuestos estadounidenses desde 2001, tiene como propósito identificar los riesgos de desplazamiento interno o masacres contra la población civil y de coordinar las respuestas civiles o militares a esas amenazas. Sin embargo, a menudo no se actúa ante dichas amenazas y el ejército colombiano muestra muy poco compromiso para trabajar con este sistema. El gobierno de los Estados Unidos debe insistir en que los informes del Sistema de Alertas Tempranas sean hechos públicos, para obligar así a los organismos gubernamentales y a las fuerzas de seguridad a responder, haciendo hincapié en que la oficina del Defensor del Pueblo sea quien tome la decisión de emitir las alertas. El gobierno de EE UU debe apoyar una mayor respuesta civil suministrando financiación a los defensores comunitarios (representantes locales del Defensor del Pueblo, del Procurador General y de los gobernadores) en zonas donde las poblaciones estén en alto riesgo de desplazamiento repetidamente.
- D. La Embajada de EE UU debe alentar al gobierno colombiano que brinda protección adecuada a líderes de comunidades desplazadas y al mismo tiempo a líderes de consejos comunitarios y *cabildos* indígenas que se encuentran en situaciones de alto riesgo.**

## 2. Aumentar y mejorar la asistencia a las personas desplazadas y los refugiados

- A. Estados Unidos debe incrementar la asistencia a las personas internamente desplazadas y a los refugiados, que esté dirigida tanto al alivio de emergencias como a la reintegración a largo plazo.** Al mismo tiempo, debe mejorar la asistencia para hacerla más efectiva, sostenible y estar dirigida al fortalecimiento

Foto cortesía de Washington Office on Latin America



de la capacidad de las personas desplazadas de ejercer sus derechos. Los programas estadounidenses de asistencia necesitan ser flexibles para poder atender las cambiantes necesidades de los desplazados y los refugiados.

- i. **Debe darse más énfasis a fortalecer los programas de los gobiernos locales para las personas desplazadas.** La ayuda para los desplazados situados en zonas urbanas requiere de asociaciones nuevas y creativas con los abrumados gobiernos municipales. El gobierno de EE UU debe apremiar al gobierno colombiano a financiar los municipios locales, los cuales en zonas de poca seguridad tienen mejor capacidad de suministrar asistencia a las personas desplazadas que USAID, la ONU o los mismos organismos del gobierno colombiano. La financiación a los municipios locales debe incluir mecanismos de monitoreo para garantizar que la ayuda llegue efectivamente a los beneficiarios.
- ii. **La asistencia deberá ser diseñada para ayudar a los desplazados y a los refugiados a conocer y ejercer sus derechos, así como a fortalecer la dirigencia de las personas internamente desplazadas.** USAID debe implementar su Política de Asistencia a las

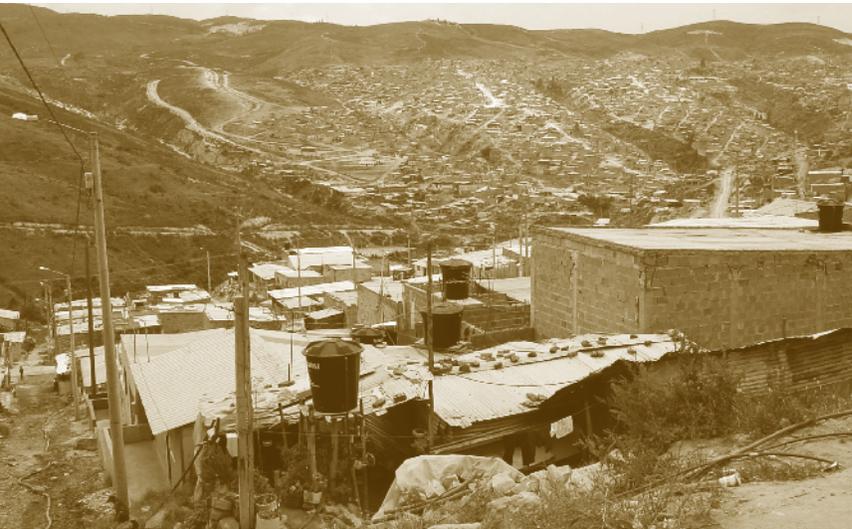


Foto cortesía de Washington Office on Latin America

Personas Internamente Desplazadas, la cual utiliza como marco los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno. Al planear e implementar proyectos relacionados con las personas desplazadas, USAID deberá usar el documento “Una Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en Contextos Urbanos”. USAID debe enlazar su apoyo a los proyectos de derechos humanos para mejorar el acceso de las personas desplazadas a los remedios legales y de políticas para su desplazamiento y pérdida de tierras.

- iii. **USAID debe revisar los indicadores de sus programas de personas desplazadas para alinearlos con los indicadores de la Corte Constitucional Colombiana.** Para hacerlo, deberá aprovechar la experiencia y pericia de la comisión establecida para asistir a la Corte Constitucional con sus indicadores<sup>24</sup>.
- iv. **El Departamento de Estado, la Embajada de EE UU y USAID deben instar al gobierno colombiano a implementar plenamente las sentencias de la Corte Constitucional sobre las personas desplazadas y usar estas decisiones como marco rector para evaluar las políticas y programas sobre desplazados del gobierno colombiano.** Al apoyar políticamente, monitorear e insistir en la implementación de las decisiones de la Corte Constitucional sobre las personas desplazadas, el gobierno de EE UU estaría dando un importante paso hacia el fortalecimiento de sus derechos y el Estado de derecho en Colombia.

**B. El gobierno de EE UU debe ayudar a los refugiados colombianos financiando esfuerzos de registro y documentación de ACNUR, así como sus esfuerzos de integración de refugiados en los países fronterizos.** Los EE UU pueden asimismo apoyar el Plan Ecuador del gobierno ecuatoriano, un programa abarcador de política pública y asistencia iniciado en 2007 con el fin de mejorar las condiciones de vida en la región fronteriza norte del país.

**C. El gobierno de EE UU debe continuar estando de acuerdo en aceptar refugiados reasentados.** Sin embargo, deben darse más pasos para garantizar que a los refugiados que estén recomendados para reasentamiento en los Estados Unidos no se les niegue la entrada debido a restricciones del Material Support Bar (Prohibición por apoyo material). Estas restricciones afectan a aquéllos que en alguna manera han ayudado a un grupo identificado por el gobierno de los Estados Unidos como terrorista, sin tener en cuenta la naturaleza de la asistencia y las coacciones extremas que a menudo la preceden.

**D. Los Estados Unidos deberán continuar financiando sustancialmente el programa de Acción Integral contra las minas antipersonales de la OEA (AICMA).** El gobierno de EE UU debe alentar al Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas, del gobierno colombiano, a descentralizar su estructura y a establecer oficinas en las regiones afectadas a fin de coordinar y supervisar las estructuras locales y los proveedores de servicios y asegurarse de que se suministre efectivamente la asistencia. Esto es particularmente urgente dado que los sobrevivientes de accidentes de minas terrestres no caen en la categoría legal de personas internamente desplazadas a pesar del hecho en la práctica de que muchas veces no pueden volver seguramente a sus casas y consecuentemente no pueden acceder a los servicios disponibles para los desplazados reconocidos.

### **3. Apremiar al gobierno colombiano a devolver la tierra a los desplazados internos**

**A. El Departamento de Estado y la Embajada deben apremiar al gobierno colombiano a insistir en una total confesión y devolución de tierras retenidas ilegalmente por excombatientes desmovilizados que deseen obtener beneficios bajo la ley de Justicia y**

- Paz o la ley que rige las desmovilizaciones individuales.** Las “reparaciones administrativas” para las víctimas, financiadas por el gobierno colombiano, no deberán servir como excusa para dejar de presionar la devolución de tierras por parte de los combatientes desmovilizados. La devolución de la tierra deberá incluir aquella cedida por los paramilitares a terceros, conocidos como testaferros, con el fin de ocultarla. Los Departamentos de Estado y de Justicia tienen en particular la responsabilidad crucial de garantizar que los líderes paramilitares extraditados a los Estados Unidos confiesen y devuelvan dichas propiedades robadas. El gobierno colombiano debe ser animado a incluir tierras confiscadas de los narcotraficantes al Fondo Nacional de Reparaciones.
- B. El Departamento de Estado y USAID deben apremiar al gobierno de Colombia a realizar una revisión sistemática de las tierras despojadas a personas desplazadas que huyeron de la violencia.** Esta revisión deberá poder juntar bases de datos existentes en el gobierno colombiano, así como iniciativas de la sociedad civil tales como los sondeos del CODHES y el proyecto RUT de la Iglesia Católica. USAID debe financiar esta revisión, así como los esfuerzos de la Procuraduría General de la Nación de monitorear e instar a los organismos de gobierno a identificar y restituir tierras. USAID deberá financiar los esfuerzos de las oficinas de la Procuraduría General y el Defensor del Pueblo que apoyan y dan asistencia legal a las víctimas que están reclamando sus tierras.
- C. El Departamento de Estado debe instar al gobierno colombiano que revisara leyes y políticas que dañan los derechos de los desplazados internos a reclamar sus tierras y propiedades<sup>25</sup>. Adicionalmente, se debe promover políticas y leyes que fortalecen estos derechos.**
- D. El Departamento de Estado debe insistir que las oficinas del Fiscal General de la Nación y de la Procuraduría investiguen de forma efectiva y lleven a la justicia oficiales gubernamentales involucrados en temas territoriales quienes están ligados en corrupción.** Esto incluiría oficiales de la Dirección Nacional de Estupefacientes y la oficina encargada de registrar tierras INCODER. Se requiere que se incluyan mecanismos que garanticen que en el futuro la corrupción no obstaculice los derechos territoriales de comunidades pobres.
- E. El Departamento de Estado debe instar que las autoridades colombianas y ACNUR proveen protección y proyectos económicos sustentables a las comunidades que retornan voluntariamente a sus tierras.** Estos proyectos, que deberían reconocer la vulnerabilidad particular de estos individuos, pueden incluir becas de microcrédito para que ellos puedan empezar negocios que los ayudan a integrarse de forma exitosa en sus comunidades.

## 5

### Proteger los derechos de las personas y comunidades afrocolombianas e indígenas

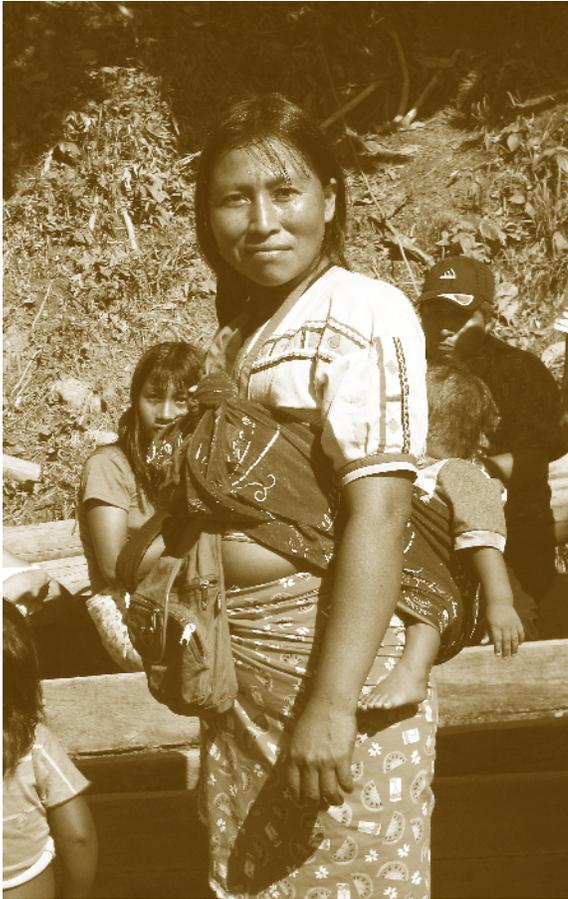
El desplazamiento interno y los estragos de la guerra han afectado de una manera desproporcionada a las numerosas poblaciones afrocolombianas e indígenas. Actualmente hay 32 grupos indígenas en riesgo de extinguirse y más afrocolombianos que viven fuera de sus territorios ancestrales que dentro de ellos.

Los afrodescendientes y las comunidades indígenas tienen unos amparos legales especiales bajo la Constitución de 1991, que requieren protección especial a los territorios colectivos que se les han adjudicado. Bajo la Ley 70 de 1993 (la ley de las comunidades negras) se les otorgó a los afrocolombianos los derechos de propiedad colectiva a las tierras comunales que habían ocupado por generaciones. Esta ley fue diseñada para garantizar que las comunidades

Foto cortesía de Washington Office on Latin America



Foto cortesía de Washington Office on Latin America



afrocolombianas fueran plenamente consultadas y participaran en la planeación y la implementación de todos los proyectos de desarrollo que se hicieran en sus tierras comunales.

Los derechos a la tierra y a la propiedad de los pueblos indígenas están trazados en la Constitución colombiana de 1991, que les otorga el derecho a la “autonomía territorial” y al reconocimiento legal de las estructuras indígenas de dirigencia, conocidas como *cabildos*, como sus órganos de gobierno territorial. Estas garantías nacionales concuerdan con la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece el “mecanismo de consulta previa” que requiere que las autoridades nacionales consulten a las comunidades indígenas y a sus autoridades, de “buena fe” y a través de mecanismos apropiados, sobre los asuntos concernientes al uso de sus territorios.

El reconocimiento formal de tierras colectivas a las minorías étnicas de Colombia ha tenido un gran costo. Estas comunidades habitan zonas geoestratégicas y ricas en recursos

codiciadas por grupos armados ilegales y por intereses económicos. Como estas tierras no podían legalmente ser compradas o vendidas, paramilitares, guerrillas y compañías que emplean paramilitares para controlar territorios adoptaron medidas violentas para obtener el control de éstos, provocando como consecuencia devastadores impactos humanos. Se estima que un millón de afrocolombianas han sido desplazados, por la cual muchos de sus territorios están prácticamente des poblados debido al conflicto armado interno y a las actividades violentas de los grupos armados ilegales<sup>26</sup>. Los pueblos indígenas han sido también fuertemente golpeados por la ocupación de sus territorios por grupos armados ilegales y por actividades económicas de industrias extractivas que operan sin la aprobación de los cabildos indígenas.

El gobierno de EE UU puede jugar un papel importante en la protección de las comunidades afrocolombianas e indígenas apremiando al gobierno colombiano a garantizar que las tierras ilegalmente ocupadas sean devueltas a sus propietarios en derecho y que estos territorios sean protegidos de ulteriores ocupaciones ilegales. Un ejemplo positivo es el caso de las comunidades de desplazados que regresaron a Curvaradó (Chocó), en que la atención cuidadosa de funcionarios y congresistas estadounidenses ha conducido a algunos avances así sean lentos y cargados de dificultades, hacia la restitución de tierras, que habían sido robadas por compañías productoras de aceite de palma con la ayuda de paramilitares, a sus verdaderos dueños. Tal vigilancia y apoyo político debería extenderse a casos que afecten a otras comunidades afrocolombianas e indígenas en todas partes del país.

**La Embajada de los EE UU y USAID deben instar al gobierno colombiano a completar la titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas** e implementar de forma apropiada el proceso requerido de consulta previa con los representantes legales de las comunidades. La Embajada y USAID deberán monitorear la implementación de la crucial Ley 70 para alentar su cumplimiento pleno, a fin de proteger a las comunidades afrocolombianas.

**A. La Embajada de los EE UU y USAID deben alentar el pleno regreso a la tierra de las comunidades afrocolombianas e indígenas internamente desplazadas.** Dado el apego que tienen estas comunidades a tierras específicas como parte de su patrimonio cultural, la devolución de sus tierras y no

un reasentamiento en alguna otra parte es particularmente importante siempre que sea posible.

- B. USAID debe terminar de desarrollar e implementar cuidadosamente directrices que garanticen que la financiación estadounidense no apoye ningún proyecto de tierras obtenidas por violencia.** USAID debe fortalecer las directrices del texto en consulta con el CIJUS de la Universidad de los Andes, con ILSA y con la Procuraduría General de la Nación. Este protocolo deberá ser traducido al español, distribuido públicamente y puesto en el sitio web de USAID.
- C. El gobierno de EE UU debe dar pasos para sancionar a cualquier compañía estadounidense que utilice la violencia,** como por ejemplo pagarle a grupos paramilitares y guerrilleros por proporcionar seguridad o emplear cualquier otra compañía de seguridad que cometa abusos.
- D. La asistencia de los EE UU a las comunidades afrocolombianas e indígenas debe estar cuidadosamente basada en consultas con los consejos comunitarios y los cabildos indígenas.** Tal asistencia deberá atender las necesidades que estas comunidades identifiquen. Los Estados Unidos deben estar a la cabeza de los programas de desarrollo que aportan una respuesta diferenciada a los desplazados afrocolombianos e indígenas. Tales programas incluirían la aplicación apropiada del “mecanismo de consulta previa” requerido por la Convención 169 de la OIT y salvaguardarían los derechos territoriales, culturales y civiles de las minorías étnicas.
- E. El Departamento de Estado debe insistir en el cumplimiento con la sección F de las condiciones de derechos humanos, en la cual el Departamento de Estado debe certificar que las fuerzas armadas colombianas no están violando la tierra y los derechos de propiedad de las comunidades indígenas y afrocolombianas,** y que las fuerzas armadas colombianas están distinguiendo apropiadamente entre civiles—incluyendo a las personas desplazadas—y combatientes en sus operaciones. Esto incluye el respeto a los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas quienes, por razones culturales así como por experiencias de abusos por parte del ejército, optan por proteger sus territorios sin presencia del ejército. Ya que esta disposición

no ha tenido buen cumplimiento a la fecha, los comités congresionales de supervisión deberán prestar especial atención a su cumplimiento.

## 6

### Garantizar que la política comercial apoye las metas de las políticas hacia Colombia y no las socave

La búsqueda intensiva de un acuerdo comercial con Colombia durante el gobierno de George Bush ha relegado otras metas de las políticas al margen. En particular, la brillante retórica que exagera los progresos de Colombia para poder así vender el acuerdo comercial le ha restado fuerza a los esfuerzos más sutiles del Departamento de Estado por buscar mejoría en los derechos humanos.

No deberá considerarse ningún acuerdo comercial hasta que Colombia realice avances concretos en materia de derechos laborales, especialmente en la reducción de la violencia contra sindicalistas y avances contra la impunidad en estos casos. No existe derecho laboral más fundamental que el derecho de organizarse sin ser asesinado. Aunque los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia han tratado de mostrar los asesinatos de sindicalistas como un mero subproducto de la violencia general,

Foto cortesía de Washington Office on Latin America



el hecho es que los sindicalistas son regularmente amenazados y asesinados por ejercitar su derecho fundamental a organizarse. Aun cuando los dos gobiernos se pusieron de acuerdo para convencer a un Congreso Demócrata, preocupado con los derechos laborales, de ratificar un acuerdo comercial en 2008, la violencia contra los sindicalistas aumentó. De hecho, se asesinaron más sindicalistas en los primeros meses de 2008 que en todo el 2007 (41 hasta el final de agosto, comparado con 38 en todo 2007). Además, hubo 125 sindicalistas que recibieron amenazas de muerte<sup>27</sup>.

Una ola de intensas presiones para que haya progreso en los casos laborales ha dado como resultado algunos avances en los procesos y las condenas; pero aunque los miembros demócratas del Congreso de los EE UU han manifestado claramente que el progreso en los casos de violencia contra sindicalistas es una precondition para la aprobación del tratado comercial, los asesinatos siguen aumentando y la tasa de impunidad de la violencia antisindical oscila alrededor de 96%<sup>28</sup>.

Pero más allá de la cuestión de los derechos laborales, los Estados Unidos y Colombia deben considerar el impacto de un acuerdo de comercio, tal como está actualmente redactado, en el logro de otras metas comunes: el acuerdo forzaría a Colombia—que ya tiene acceso preferencial a los mercados estadounidenses para muchos bienes—a bajar los aranceles en una gran variedad de productos agrícolas básicos, abriendo así sus mercados a las importaciones estadounidenses de agronegocios fuertemente subsidiadas, sin proporcionar un mecanismo de seguridad que prepare a los sectores para la competencia con estas importaciones, lo que lesionaría a los pequeños agricultores en Colombia y tendría graves impactos en otras metas de la política estadounidense.

**Primero, el acuerdo comercial en consideración aumentaría la probabilidad de que los pequeños agricultores en zonas marginales se vuelvan o sigan dependientes de la producción de coca y amapola.** Ante la ausencia de esfuerzos serios para compensar estos impactos, el levantamiento de los aranceles sobre los bienes agrícolas básicos debilitaría la inversión en proyectos de desarrollo alternativo y haría que la producción de coca y amapola fuera más atractiva económicamente. Los organismos estadounidenses responsables de la lucha antinarcóticos no han considerado este impacto ni han elaborado planes para contrarrestarlo.

**Segundo, el actual acuerdo comercial lesionará a las comunidades afrocolombianas e indígenas.**

Esto sucedería no sólo porque estas comunidades subsisten en una agricultura a pequeña escala, sino porque la violencia y la corrupción sigue siendo una herramienta utilizada por aquellos que buscan la expansión económica en sus territorios. A medida que se extiende el acceso libre de aranceles a los Estados Unidos para los productos agrícolas de exportación tales como el aceite de palma, lo más probable es que se acelere la expropiación violenta de tierras que desplaza a estas comunidades. Además, en preparación para un acuerdo comercial, el gobierno colombiano ya ha aprobado o está contemplando leyes que erosionan los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas a los recursos naturales dentro y por debajo de sus territorios, tales como el agua, los minerales y los bosques.

**Tercero, estos impactos negativos en los pobres del campo podrían, a su vez, empeorar el conflicto.**

El aumento en la producción de drogas alimentaría a los grupos armados ilegales y un nuevo fracaso en proporcionar oportunidades para los pobres del campo disminuiría aún más las oportunidades de lograr una paz.

- A. El gobierno de los Estados Unidos debe insistir en que, antes de aprobar cualquier acuerdo comercial, haya avances en los derechos laborales, especialmente en reducir la violencia contra sindicalistas, acabar con la impunidad en tales casos y reformar las leyes laborales.** Este mensaje deberá provenir consistentemente de varias agencias del gobierno, incluyendo al Departamento de Estado, al Representante Comercial de EE UU, y al Congreso, de forma que el gobierno colombiano e—igualmente importante—las empresas colombianas y la sociedad en general comprendan que no es posible ningún acuerdo comercial si el asesinato o la amenaza a los sindicalistas continúan siendo vistos como una forma aceptable de hacer las cosas. Más allá de la violencia, Colombia debe promulgar leyes que sean consistentes con las normas internacionales y hacerlas cumplir efectivamente, algo que el gobierno colombiano hasta el momento ha sido incapaz de hacer o no ha tenido la voluntad.
- B. Cualquier acuerdo comercial deberá tratar de fortalecer, no de debilitar, las normas ambientales y laborales como parte del acuerdo fundamental.**

- C. Los acuerdos de comercio no deberán aumentar los derechos de los inversionistas privados de demandar a los gobiernos nacionales por políticas ambientales, de salud o de interés público que afecten sus márgenes de lucro.**
- D. Cualquier acuerdo comercial deberá explícitamente proteger los modos de sustento de los pequeños agricultores colombianos** y hacer de la reducción de la pobreza una meta central.
- E. El gobierno de EE.UU debe instar al gobierno colombiano a dar más pasos para prevenir el desplazamiento y proteger a las personas de éste, garantizando que se resguarden los derechos colectivos a la tierra de los pueblos afrocolombianos e indígenas.** Esto reduciría la probabilidad de violencia en el caso de cualquier fiebre de exportación creada por un acuerdo comercial.
- F. Cualquier acuerdo comercial deberá ser consultado con diversos sectores de la población colombiana que tengan la probabilidad de ser afectados,** incluyendo las comunidades afrocolombianas e indígenas y los pequeños agricultores.
- G. Cualquier capítulo sobre propiedad intelectual en un acuerdo comercial deberá garantizar que el patentar conocimiento tradicional proteja las prácticas indígenas y afrocolombianas** y sea consistente con la Convención sobre Diversidad Biológica. Las disposiciones sobre la propiedad intelectual no deben hacer inasequible el acceso a las medicinas esenciales.

## 7

### **Volverse serios—e inteligentes—con la política antidrogas**

De los 4.800 millones de dólares en ayuda militar y policíaca que los Estados Unidos le han proporcionado a Colombia desde 2000, la mayoría (unos dos tercios hoy en día, más en los primeros años del Plan Colombia) va a la “Guerra contra las Drogas”. Por muchos años, el puntal de la política antidroga de los EE UU en los Andes, incluyendo a Colombia, ha sido el esfuerzo de erradicar por la fuerza los arbustos de coca, ese cultivo que los agricultores rurales pobres venden a los traficantes de drogas, que la procesan para convertirla en

cocaína. Bajo el Plan Colombia, el esfuerzo de erradicación forzada se realiza principalmente con avionetas financiadas por los EE UU que fumigan herbicidas sobre zonas sembradas con coca, una “solución” que ni siquiera requiere que el Estado de Colombia tenga presencia en el terreno. Los Estados Unidos ha dedicado cantidades significativas, aunque mucho más pequeñas, de recursos a la interdicción de drogas en carreteras, en el aire, en ríos y en mares; asimismo, al arresto de jefes narcotraficantes y al mejoramiento de la gobernabilidad y la expansión de las oportunidades económicas en las zonas rurales.

El fracaso de este enfoque es evidente. En 2007 el gobierno estadounidense calculó que había más tierra cultivada con coca en Colombia que en ningún momento excepto 2001; y en 2006 las cifras estadounidenses mostraban que había más coca en los Andes que en ningún año desde que comenzaron las mediciones en 1987<sup>29</sup>. En 2007 la ONU, que había informado de una reducción en los cultivos de coca en los primeros años del Plan Colombia, detectó un aumento de 25% en el cultivo de la coca en Colombia en el año 2006. Los estudios de la ONU nunca han detectado incrementos significativos en el precio en finca de la hoja y la pasta de coca en Colombia, indicando eso que la oferta continúa satisfaciendo la demanda en el nivel del productor. Mientras tanto, la ONU estima que se siguen produciendo unas 1.000 toneladas de cocaína cada año en los Andes, donde Colombia contribuye con un 60% del total. A pesar de haberse hallado un aumento de 6% de 2006 a 2007 en las zonas de cultivo de coca en Colombia, el gobierno de EE UU ha dicho que la producción de cocaína está disminuyendo. Desafortunadamente, los EE UU no ha proporcionado información sobre los métodos de investigación o los hallazgos que permitirían un escrutinio independiente de dicha reivindicación.

Dentro de los Estados Unidos la cocaína sigue vendiéndose a uno de los precios más bajos de toda la historia. Las indicaciones de un “alza” en el precio cacareadas por la Casa Blanca en 2007 aún dejan el precio de la cocaína bien por debajo de los niveles que alcanzó en los años 90, y la historia sugiere que esta aparente alza probablemente será pasajera. De acuerdo al Centro Nacional de Inteligencia sobre las Drogas, del Departamento de Justicia, las organizaciones narcotraficantes mexicanas “muy probablemente emprenderán esfuerzos concertados para restablecer su cadena de suministro y, como la producción de cocaína en América del Sur parece ser estable o inclusive aumentar, la disponibilidad de la cocaína podría

retornar los precios a los niveles normales a fines del 2007 o comienzos del 2008<sup>30</sup>. El consumo máximo de cocaína en EE UU parece haberse dado a finales de los años 80 y haber declinado modestamente en los 90, después de lo cual se estancó. No hay indicación alguna de que el consumo se haya reducido en los últimos años. Las encuestas en hogares y escuelas muestran que a partir del 2002 el porcentaje de estadounidenses que utilizan cocaína ha permanecido básicamente estable y no hay evidencia que sugiera una reducción en las cifras de usuarios crónicos o empedernidos de cocaína (que constituyen el grueso de las compras y el consumo de cocaína).

Mitigar la desigualdad económica y social mediante modos de vida sostenibles en regiones remotas es clave para lograr la seguridad y la paz en Colombia. La asistencia al desarrollo alternativo es una parte importante de esto, pero debe hacerse correctamente. Tal asistencia no debe ser condicionada a una erradicación previa de la coca. Deben establecerse modos de sustento alternativos y viables (a los ojos de las comunidades locales, no simplemente a los de los formuladores de políticas que están lejos) a fin de que aún los esfuerzos voluntarios de erradicación logren una reducción sostenible en el cultivo de la coca. Si no hay alternativas listas, la erradicación continuará siendo contraproducente y seguirá profundizando la dependencia en la coca.

El repetido fracaso de la política antidroga de los EE UU en Colombia es frustrante en más de un nivel. El continuo flujo de cocaína produce fuertes costos en la salud pública y otras áreas sociales en los Estados Unidos, Europa y América Latina misma, donde las poblaciones de adictos están creciendo. El narcotráfico continúa produciendo generaciones de grupos armados brutales y crueles, así como de figuras del crimen organizado, además de corromper y destruir la confianza en las instituciones a lo largo del hemisferio. Nuestro enfoque de erradicar los cultivos y atacar a los agricultores pobres nos ha costado mucho, ya sea que lo midamos en dinero, vidas o años perdidos. Bajo el Plan Colombia, la estrategia de la erradicación forzada de cultivos—incluyendo la fumigación aérea—ha sido intentada y ha fracasado rotundamente en los resultados. En vez de desperdiciar más dinero en una estrategia de callejón sin salida, los Estados Unidos deberían volverse serios en su política con sobre las drogas.

**A. Los Estados Unidos deben dejar de apoyar la fumigación aérea de herbicidas y, en vez de ello, hacer hincapié en el desarrollo alternativo complementado por programas de erradicación**

**manual voluntaria elaborados con participación de la comunidad.** La fumigación aérea no debe ser reemplazada por una erradicación forzada dirigida por el ejército, sino más bien con programas de erradicación voluntarios elaborados con los agricultores afectados. Hacer un alto inmediato en este programa fracasado, cuyos objetivos son las familias más pobres, enviaría una clara señal de que los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia están comprometidos con un nuevo enfoque basado en la buena gobernabilidad y la participación comunitaria; esto liberaría una gran cantidad de recursos para las estrategias más efectivas recomendadas más abajo.

**B. El gobierno de los EE UU debe aumentar los recursos para el desarrollo alternativo dentro de un marco de desarrollo rural y gobernabilidad local mejorados.** Consciente de que la reducción de la dependencia de los agricultores en la coca por el fortalecimiento de modos de sustento alternativos es necesariamente un proceso gradual, Estados Unidos debe reconocer explícitamente las virtudes de proseguir un enfoque incremental—pero sostenible—y no condicionar los proyectos a una erradicación previa de la coca. EE UU debe adoptar explícitamente indicadores que midan el progreso en términos de desarrollo y bienestar comunitario en vez de permanecer fijados en las fluctuaciones a corto plazo en la zona dedicada al cultivo de coca. En 2008 USAID inició un importante diálogo con los organismos de ayuda humanitaria y sus socios, los pequeños agricultores, sobre formas de mejorar los proyectos de desarrollo alternativo. USAID debe continuar este diálogo y utilizar sus conclusiones, algunas de las cuales se incluyen abajo, en la reformulación de la siguiente fase de sus programas de desarrollo alternativo, así como implementar proyectos piloto.

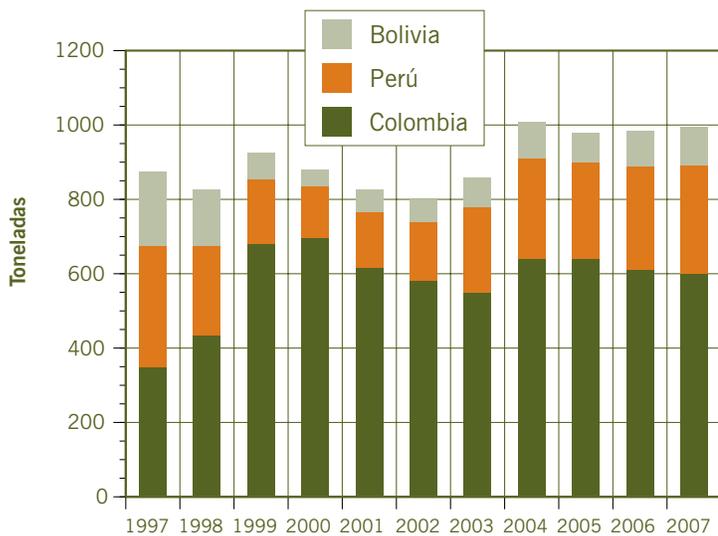
**i. Todos los proyectos de desarrollo alternativo de USAID deberán ser elaborados en armonía con los planes de desarrollos municipales y departamentales mediante procesos de concertación con los agricultores, las organizaciones locales de la sociedad civil y los gobiernos locales.** Sin embargo, USAID debe estar plenamente consciente del clientelismo y la corrupción—y ciertamente la penetración de actores armados ilegales—que caracterizan a algunos gobiernos locales, debiendo ejercer precaución e incluir auditorías y otros mecanismos de monitoreo y contabilidad.

- ii. **Los programas de desarrollo alternativo patrocinados por USAID deben tener como prioridad máxima la seguridad alimentaria.** Deberán elaborarse indicadores antes de implementar tales programas para así medir el aumento en la seguridad alimentaria de los participantes en el programa. Estos indicadores deberán ser elaborados con grupos locales y de la sociedad civil y, donde fuera aplicable, adherirse a las iniciativas de seguridad alimentaria incluidas ya en los “planes de vida” indígenas y los planes económicos y territoriales de desarrollo de las comunidades afrocolombianas. Deberá darse especial atención a la cantidad de tierra que necesitan las familias para lograr la seguridad alimentaria, la cual varía por región. Deberá incluirse una evaluación de los indicadores de seguridad alimentaria en los informes de USAID al Congreso.
- iii. **Para fortalecer los sectores más abandonados del campo colombiano, USAID debe reformular sus inversiones en desarrollo alternativo de manera que incluyan algunas de las zonas más afectadas por el conflicto y el narcotráfico, tales como Nariño, Cauca, Putumayo y Guaviare.** USAID ha retirado los programas de desarrollo alternativo de algunas de estas regiones, a pesar de que los agricultores en estos departamentos eran el foco de más de la mitad de las operaciones de erradicación manual y de fumigación aérea llevadas a cabo en 2006 y 2007. Esto ha contribuido al fracaso de las políticas antinarcóticos en Colombia. Los programas preventivos para zonas vulnerables a la producción de coca, que son también importantes, deben ser reevaluados identificando la dinámica local y regional que llevó a la reciente expansión de los cultivos de coca (por ejemplo, en Nariño, Bajo Cauca y Magdalena Medio).
- iv. **Los programas de desarrollo alternativo de USAID, y cualesquier otros programas de desarrollo rural, deben ser protegidos de cualquier fumigación aérea en caso de que los programas de fumigación continúen operando en alguna forma.** Para garantizar mejor dicha protección, el peso de la prueba y el proceso oficial de reclamos en casos de fumigaciones erradas debe desplazarse del beneficiario de USAID al personal de USAID. Los proyectos de desarrollo alternativo, incluyendo los de USAID, son frecuentemente diezmados por la fumigación financiada por los EE UU, que destruye los cultivos de pancoger y de sustento, así como la fe de los agricultores en el programa<sup>31</sup>.
- C. **El gobierno de los EE UU debe hacer del desmantelamiento de las redes de crimen organizado una prioridad importante en su política.** Las poderosas y violentas redes criminales derivan sus ingresos del tráfico de cocaína y mantienen el desafortunado estatus de Colombia como mayor productor mundial de cocaína. El enamoramiento de los EE UU con la fumigación en los últimos años ha oscurecido esta dimensión clave del fenómeno, y sin un esfuerzo más concertado para desmantelar las redes de tráfico, los potenciales beneficios de un enfoque más ambicioso y paciente de desarrollo alternativo se verán significativamente reducidos. El Fiscal General de Colombia y el gobierno de EE UU deben establecer un mecanismo especial que investigue los activos ilegalmente mantenidos por paramilitares y guerrilla, incaute tierras utilizadas para lucro o lavado de dinero por la influencia de tales grupos e investigue las empresas que hayan colaborado con grupos ilegales. El Departamento de Justicia y USAID deben fortalecer la capacidad del sistema judicial de llevar a cabo investigaciones, proteger testigos y desmantelar la economía mafiosa subterránea de Colombia.
- D. **El gobierno de los EE UU debe hacer hincapié en la interdicción por la autoridad policial civil.** Según estimaciones de la ONU, en 2006 las autoridades colombianas lograron incautar 177 de las 610 toneladas estimadas de cocaína producidas en el país—alrededor de 29%. Este fue uno de los mayores porcentajes en la historia del país, pero es mucho más lo que se puede hacer para capturar el restante 71% que transita por las carreteras, los ríos, el espacio aéreo y los puertos de Colombia gracias a una falta de presencia del gobierno, a una corrupción no castigada y a una población temerosa de suministrar evidencia de actividades de tráfico que a menudo son bastante obvias. Además de recursos para detección y monitoreo, Colombia precisa de ayuda para extender la presencia de un Estado civil a través de su territorio, reduciendo el número de “tierras de nadie” que los traficantes utilizan como corredores de envío.
- E. **El gobierno de los EE UU debe hacer que el eje de la política americana respecto a las drogas sea mejorar el acceso en los Estados**

**Unidos a tratamientos de alta calidad para las adicciones**, incluyendo aumentos ambiciosos en la financiación para los servicios y la investigación. No existe una solución mágica para los problemas de abuso de las drogas, pero hay numerosos estudios que han dejado en claro que el tratamiento para los usuarios empedernidos es, de lejos, la forma más rentable de reducir el problema del uso de las

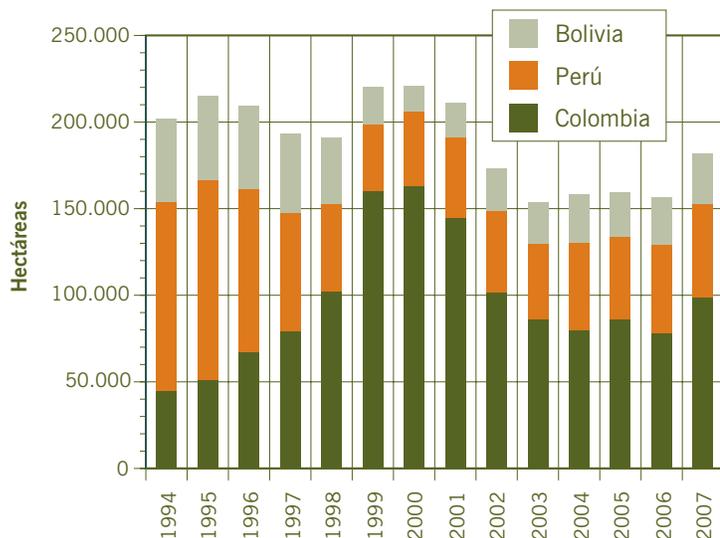
drogas y sus daños sociales asociados (delito, propagación de enfermedades infecciosas)<sup>32</sup>. No obstante, el tratamiento sigue siendo un aspecto mal financiado, ya que el gasto general en tratamiento desde 2002 ha crecido a una tasa menor de la mitad de lo que se gasta en los programas en los países productores y menos de una cuarta parte de lo que se gasta en interdicción<sup>33</sup>. Estas tendencias presupuestarias continúan a pesar del alto número de frecuentes usuarios de drogas que siguen precisando tratamiento. De manera consistente desde 2002, cada año apenas una quinta parte de los más de siete millones de estadounidenses que se estima necesitan tratamiento para algún problema de drogas ilícitas ha llegado a recibirlo, de acuerdo al Departamento de Salud y Servicios Humanos<sup>34</sup>. Además, los tratamientos disponibles contra las adicciones son a menudo de baja calidad, ya que sus servicios están en su mayor parte separados de los servicios principales de atención médica y el personal se caracteriza por tener salarios bajos, capacitación inadecuada y una alta rotación. Sin un compromiso mucho más ambicioso y sostenido de reducir la demanda por las drogas ilícitas aquí en casa, incluso los mejores esfuerzos en Colombia tendrán poco impacto en ambos países.

### Producción de cocaína: Cálculo ONU



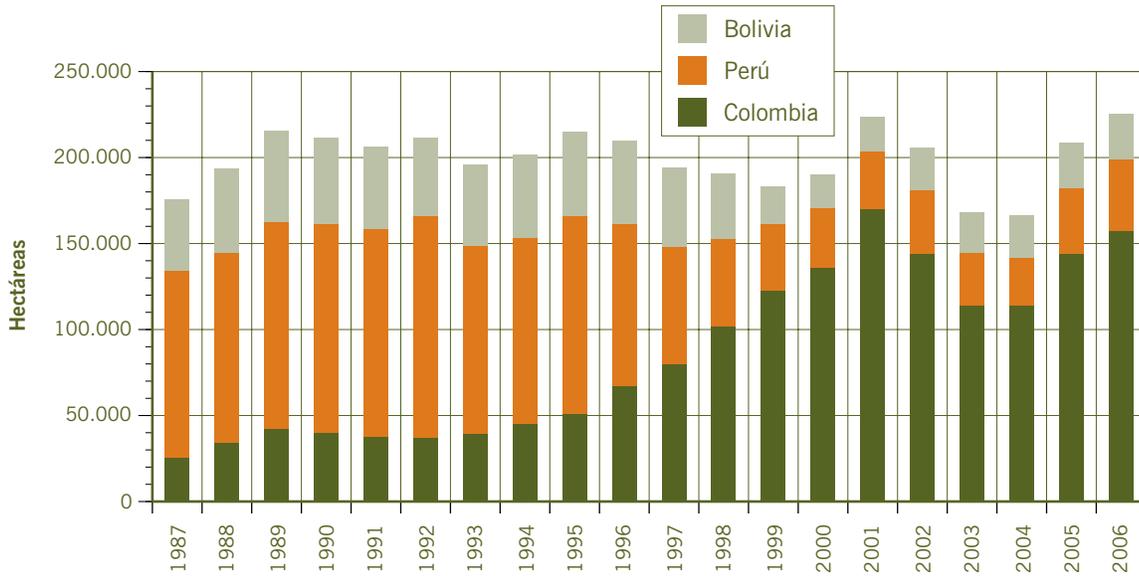
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para las drogas y el delito, Sondeos de coca en Los Andes.

### Cultivo de coca en Los Andes: Cálculo ONU



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para las drogas y el delito, Sondeos de coca en Los Andes.

### Cultivo de coca en Los Andes: Cálculo del gobierno de EE UU



Fuente: Departamento del Estado, Estados Unidos, Informes sobre estrategia internacional de control a los narcóticos.

### Notas

- 1 Del documento original "Plan Colombia": Gobierno de Colombia, *Plan Colombia* (Bogotá: Octubre de 1999) <<http://ciponline.org/colombia/plancolombia.htm>>.
- 2 Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (ONUDD), *El cultivo de coca en la región andina: una encuesta en Bolivia, Colombia y Perú*, junio 2008. La ONUDD estimó en 994 toneladas métricas el potencial total de producción de cocaína en los Andes en el año 2007, 7 % que el cálculo de 1999, antes de que comenzara el Plan Colombia.
- 3 Departamento de Justicia, Centro Nacional de Inteligencia para las Drogas (National Drug Intelligence Center—NDIC), *National Drug Threat Assessment (Evaluación nacional sobre la amenaza de la droga) 2008*, noviembre 2007. Entre los "hallazgos estratégicos" del NDIC se incluye el que "la producción potencial de cocaína en América del Sur aumentó en 2006 cuando los cultivadores colombianos de coca adaptaron sus prácticas de cultivo para contrarrestar la erradicación intensificada de los cultivos de coca."
- 4 Tanto la Comisión Colombiana de Juristas como Noche y Niebla, la base de datos de indicadores sobre derechos humanos mantenida por el centro de investigación jesuita CINEP, señalan que desde mediados del año 2000 ha habido más de 23.000 personas muertas en violencia sociopolítica. [http://www.coljuristas.org/documentos/documentos\\_pag/Vida96-06.zip](http://www.coljuristas.org/documentos/documentos_pag/Vida96-06.zip) y <http://www.nocheyniebla.org>. El Sistema Único de Registro del gobierno colombiano hace la cuenta de 2,3 millones de personas desplazadas entre 2000 y 2007, mientras que la organización no gubernamental CODHES registra 2,4 millones durante el mismo periodo. Nótese que las cifras gubernamentales para el 2007 siguen actualizándose con gente que se registra para un desplazamiento que ocurrió en 2007 hasta enero de 2009. La diferencia en la metodología explica por qué las cifras gubernamentales y no gubernamentales difieren inicialmente pero finalmente terminan siendo bastante cercanas.
- 5 La misión de la Organización de Estados Americanos de vigilar la desmovilización en Colombia, MAPP-OEA, resumió en su más reciente reporte: "Tras informar en los Informes Trimestrales la presencia incipiente de restos de grupos no desmovilizados y rearmados en zonas tales como Córdoba, Urabá, Nariño, sur del Cesar y Meta, la Misión está preocupada con la continuada existencia e inclusive aumento de estas facciones, a pesar de las acciones emprendidas por los organismos policiales. Esto muestra una resistencia y capacidad de revivir significativas en que hay

recursos suficientes para posibilitar el reclutamiento continuado, así como la persistencia de la corrupción a nivel local". "La presencia de grupos armados ilegales en las zonas de influencia de las fuerzas de autodefensa desmovilizadas tiene repercusiones directas para la población civil, restringiendo su capacidad de viajar, ejerciendo un control social e implementando una economía ilegal basada en la extorsión. Generalmente, en tales contextos, los habitantes que se resisten a la dominación de la facción armada son amenazados y, en algunos casos, asesinados". En cuanto al papel del gobierno en el combate de los grupos rearmados o no desmovilizados, la MAPP-OEA hace notar que "El Estado ha evidenciado su intento de combatir a los grupos armados ilegales aumentando el número de las operaciones, lo que ha llevado a mayores números de capturas y muertes en combate". Sin embargo, el MAPP-OEA previno sobre estas estadísticas que está preocupado "sobre información suministrada por parientes en cuanto a la desaparición de jóvenes que más tarde quedan incluidos como NN en informes de datos de baja en combate". MAPP-OEA, *Undécimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. 21 de junio de 2008.

6 Por ejemplo, véanse los reportes de la OACNUDH sobre Colombia para 2005, 2006 y 2007. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. febrero 28 de 2008, <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/2007/Report%20High%20Commissioner%20English%20ADVANCE%20EDITION.htm>. Ver también Department of State, *Colombia, Country Report on Human Rights Practices*, 2007, March 11, 2008, <http://www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2007/100633.htm> (Informe de país sobre prácticas de derechos humanos) y State Department, "Memorandum of Justification, Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Armed Forces," ("Memorando de justificación tocante a las condiciones de derechos humanos con respecto a la asistencia a las fuerzas armadas colombianas"), agosto 1 de 2008.

7 La profundidad de la penetración de los paramilitares en la vida política de Colombia está demostrada por la cuenta de los miembros colombianos del Congreso implicados: 39 bajo investigación más 29 ya detenidos a agosto de 2008, según el centro de estudios colombiano INDEPAZ.

- <sup>8</sup> Véase Human Rights First, Front Line, FIDH And OMCT, *Joint Submission for Universal Periodic Review: Colombia* (July 18, 2008) <http://www.humanrightsfirst.info/pdf/080718-HRD-hrf-fl-omct-fidh-colombia-upr.pdf>
- <sup>9</sup> Presidente Uribe, septiembre 8 de 2003, dirigiéndose a la alta cúpula militar.
- <sup>10</sup> Cifras de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, citado en "Nueva rebelión de los ex 'paras' profundiza rezagas en reparación," *El Tiempo*, 17 de junio de 2007.
- <sup>11</sup> A diciembre de 2007, 941 de las 1.057 declaraciones que la Fiscalía General de la Nación había comenzado a recibir fueron cerradas porque los excombatientes no reafirmaron su voluntad de recibir los beneficios en la ley; y, de acuerdo a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no se formuló un solo cargo.
- <sup>12</sup> El gobierno de los EE UU ha declarado que no puede obligar a los paramilitares a declarar. No obstante, puede obligarlos a comparecer en las audiencias.
- <sup>13</sup> Juan Forero, "Unearthing Secrets of Colombia's Long War," *Washington Post*, agosto 27 de 2008, p. A6.
- <sup>14</sup> La oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también alivió estas preocupaciones, aseverando en 2004, 2005 y 2006 que el número de alegaciones de ejecuciones extrajudiciales por miembros de las fuerzas armadas colombianas informado a esta oficina aumentó en comparación con el año anterior. El informe de 2007 no calculó los cambios en número, pero notó que "en la mayoría de los casos estas ejecuciones siguieron el mismo patrón observado en años anteriores: las víctimas eran civiles que eran presentados como miembros de grupos guerrilleros u otros grupos armados ilegales, reportados como dados de baja en combate".
- <sup>15</sup> Amnesty International y Fellowship of Reconciliation, *Assisting Units that Commit Extrajudicial Killings: A Call to Investigate US Military Policy toward Colombia*, abril de 2008.
- <sup>16</sup> De acuerdo al CODHES a junio 3 de 2007, el número total de desplazados en Colombia era de 4.075.580 personas. (De 1985 a junio 3 de 2007) Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), noviembre 2007, *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 72., Anexo 1; según el IDMC, a abril de 2008 el número total de personas desplazadas es de 4 millones desde 1985. Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) (Centro de Vigilancia para el Desplazamiento Interno), *Panorama Mundial de Tendencias y Desarrollos en 2007*, abril de 2008. Según ACNUR, a junio 17 de 2008 el número total de desplazados en Colombia es de 3 millones. ACNUR, *Boletín Estadísticas*, "Las cifras de refugiados y desplazados internos suben por segundo año consecutivo" Bogotá, junio 2008. Según SIPOD-ACCIÓN SOCIAL, a junio de 2008 el número total de desplazados registrados es de 2.615.100. Registro Único de Población Desplazada – RUPD. Fuente: SIPOD – Fecha de Corte: 31 de julio de 2008.
- <sup>17</sup> En 2007, lejos de mostrar mejoría, hubo 300.000 personas que se convirtieron en nuevos desplazados, un aumento de 27% en comparación con 2006. "Cifra de desplazados en Colombia alcanza los 270.675 en últimos 6 meses, una cifra récord en 23 años", *El Tiempo*, 30 de septiembre de 2008, describiendo el informe de la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES).
- <sup>18</sup> Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social, y Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES), *Desafíos para construir nación, El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria, 1995-2005* (Bogotá: 2006), p. 142 y la Procuraduría General de la Nación ha utilizado este término. En los últimos 20 años: Narcotraficantes realizaron gigantesca contrarreforma agraria, junio 2005.
- <sup>19</sup> Ver también Department of State, *Colombia, Country Report on Human Rights Practices*, 2007, March 11, 2008 (Colombia, *Informe de país sobre prácticas de derechos humanos*), <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100633.htm>
- <sup>20</sup> Según el Landmine Monitor Report de 2007, hubo más de 1.100 víctimas relacionadas con accidentes de minas terrestres en 2006 y hay un total de 6.674 víctimas a la fecha. Observatorio de Minas Antipersonal, [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co).
- <sup>21</sup> La República, "ONU pide esclarecer caso de refugiados colombianos secuestrados por paramilitares en Ecuador," 10 de julio de 2008. <http://www.larepublica.es/spip.php?article11301>
- <sup>22</sup> El presupuesto de Asistencia para la Migración y los Refugiados (MRA) para el Hemisferio Occidental representó sólo 5% de la asistencia estadounidense a los refugiados en todo el mundo en 2007 y 2008.
- <sup>23</sup> <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c110:2:/temp/~c110TJpmB8>.
- <sup>24</sup> *Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado*.
- <sup>25</sup> Por ejemplo, leyes recientes sobre desarrollo rural y recursos forestales incluyen provisiones que debilitan los derechos territoriales de las minorías étnicas.
- <sup>26</sup> AFRODES y Global Rights. *Los derechos humanos de comunidades Afro-Colombianas: En la luz y la sombra de exclusión: un informe de la perspectiva Afrocolombiana*. Bogotá, Noviembre 2007, p. 22.
- <sup>27</sup> Según la Escuela Nacional Sindical, que rastrea y compila regularmente estas estadísticas.
- <sup>28</sup> Cálculo hecho por AFL-CIO, "Colombia: Continued Violence, Impunity and Non-Enforcement of Labor Law Overshadow the Government's Minor Accomplishments" ("Colombia: Continuada violencia, impunidad y no cumplimiento de las leyes labores opacan logros menores del gobierno") septiembre de 2008, actualización.
- <sup>29</sup> Oficina de la Casa Blanca sobre política nacional del control a las drogas (White House Office of National Drug Control Policy – ONDCP), *2006 Coca Estimates for Colombia (Estimados de la coca en Colombia en 2006)*, Boletín de prensa, junio 4 de 2007.
- <sup>30</sup> Department of Justice, *National Drug Intelligence Center (NDIC), National Drug Threat Assessment 2008*, noviembre de 2007.
- <sup>31</sup> Las tierras de los proyectos de desarrollo alternativo de USAID, así como los financiados por Europa son fumigadas a veces y, por lo general, los agricultores no son compensados por el daño. Un funcionario del gobierno de EE UU estima que la fumigación daña proyectos de USAID entre 4 y 5 veces por mes.
- <sup>32</sup> David Boyum & Peter Reuter, *An Analytic Assessment of U.S. Drug Policy (Una evaluación analítica de la política de EE.UU respecto a las drogas)*, AEI Press: Washington, DC, 2005.
- <sup>33</sup> Carnevale Associates, "FY02-09 Budget Emphasizes Least Effective Ingredients of Drug Policy," (El Presupuesto FY02-09 enfatiza los ingredientes menos efectivos de la política sobre drogas), Carnevale Associates LLC Policy Brief, 2008.
- <sup>34</sup> Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, *National Survey on Drug Use and Health, 2002-2007* (Departamento de Salud y Servicio Humano, Administración de Servicios de Abuso de Sustancias y Salud Mental, *Encuesta nacional sobre uso de drogas y salud*).

© 2008 por Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia, y Washington Office on Latin America.

Traducido al español por Ramiro Arango.

*Este informe y otras actividades educativas recibieron apoyo del Foundation Open Society (Zug), Ford Foundation, Catholic Relief Service, Project Counselling Service y Lutheran World Relief.*

*Nuestra agradecimiento a las muchas personas quienes han contribuido aportes valiosos a este informe, sólo algunas de las cuales están nombradas a continuación: Shaina Aber, Roger Atwood, Juan Manuel Bustillo, José Santos Cabezas, Zoraida Castillo, Marino Cordoba, Jessica Eby, Vicki Gass, Heather Hanson, Andrew Hudson, Yukyan Lam, Andrea Lari, Jorge Rojas, Geiler Romana, Marco Romero, Annalise Romoser, Yamile Salinas, Kimberly Stanton, Jeff Vogt y Travis Wheeler.*

**Latin America Working Group  
Education Fund**  
424 C Street NE  
Washington, DC 20002  
202.546.7010  
[www.lawg.org](http://www.lawg.org)

**Center for International Policy**  
1717 Massachusetts Ave NW  
Suite 801  
Washington, DC 20036  
202.232.3317  
[www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

**Washington Office on  
Latin America**  
1666 Connecticut Ave NW  
Suite 400  
Washington, DC 20009  
202.797.2171  
[www.wola.org](http://www.wola.org)

**U.S. Office on Colombia**  
1326 9<sup>th</sup> Street NW  
Washington, DC 20001  
202.232.8090  
[www.usofficeoncolombia.org](http://www.usofficeoncolombia.org)