

Diciembre de 2014



TIEMPOS CAMBIANTES:
LA RESPUESTA INTERNACIONAL AL
DESPLAZAMIENTO INTERNO EN
COLOMBIA

AUTORÍA DE:
Elizabeth Ferris

BROOKINGS

The Brookings Institution es una organización privada sin ánimo de lucro. Tiene por misión realizar estudios de investigación independientes de alta calidad y, con base en dicha investigación, hacer recomendaciones innovadoras y prácticas a los formuladores de políticas y al público. Las conclusiones y recomendaciones de cualquier publicación de Brookings pertenecen únicamente al autor/los autores y no reflejan las opiniones de la institución, su gerencia o de sus otros investigadores. Brookings reconoce que el valor que la institución brinda a cualquiera de sus contribuidores surge de su compromiso absoluto con la calidad, independencia e impacto. Las actividades auspiciadas por sus donantes reflejan este compromiso y el análisis y las recomendaciones no son determinados por ninguna donación.

1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036
www.brookings.edu

© 2014 Brookings Institution

Esta publicación ha sido producida con la asistencia financiera de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, los cuales todos están comprometidos con el apoyo al estudio de investigación independiente y la implementación de soluciones duraderas para los desplazados internos. Brookings mantiene los más altos estándares de calidad e independencia en su investigación, análisis y recomendaciones. El contenido de esta publicación es sólo un reflejo de las opiniones de la autora y en ningún caso puede tomarse como un reflejo de las opiniones de The Brookings Institution.

Fotografía tapa anterior: Un niño desplazado interno colombiano (Save the Children, 30 de noviembre de 2012).

LA AUTORA

Elizabeth Ferris es codirectora del Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno y una *Senior Fellow* en Política Exterior, donde su trabajo abarca una amplia gama de temas relacionados con el desplazamiento interno, la acción humanitaria, los desastres naturales y el cambio climático.

RECONOCIMIENTOS

La autora ofrece su agradecimiento a Anna Wherry, Daniel Thomsen, y Milica Cosic, por su asistencia en la investigación, a Sebastián Albuja (IDMC), Andrés Celis y a otros colegas de ACNUR, a Roberta Cohen y Greta Zeender (OCAH), a Alejandro Guidi (OIM), y a Roberto Vidal, por sus observaciones sobre una versión anterior a esta edición y a las numerosas personas entrevistadas para este estudio.

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS	vi
INTRODUCCIÓN	1
CONFLICTO EN COLOMBIA: UNA INTERACCIÓN COMPLEJA DE GUERRILLAS, DROGAS PARAMILITARES Y BANDAS CRIMINALES	4
DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	9
¿Son los desplazados internos más desfavorecidos que otros colombianos?	13
LEYES, POLÍTICAS Y SENTANCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO	15
PROTECCIÓN Y ATENCIÓN	18
UNA OBSERVACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN COLOMBIA	21
Legislación e instituciones colombianas	22
¿Víctimas o desplazados internos o ambos?	23
PERSPECTIVA GENERAL SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE NACIONES UNIDAS E INTERNACIONAL	26
Reforma humanitaria en Colombia	30
Financiamiento internacional	31
Grupos temáticos	32
Misión de apoyo entre grupos temáticos: El Grupo Temático de Protección	31
DESAFÍOS Y OBSERVACIONES	36
RECOMENDACIONES	41
REFLEXIONES FINALES	45

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFRODES	Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (Central Emergency Response Fund)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Peso colombiano
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
EE.UU.	Los Estados Unidos de América
EHP	Equipo Humanitario de País
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERF	Fondo de Respuesta a Emergencias (Emergency Response Fund)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
IASC	Comité Permanente entre Organismos (<i>Inter-Agency Standing Committee</i>)
ICG	Grupo Crisis Internacional (International Crisis Group)
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional (International Center for Transitional Justice)
IDMC	Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (Internal Displacement Monitoring Center)

IRD	International Relief and Development
LSE	Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (London School Economics)
MPP	Marco Programático de París
MSF	Médicos sin Fronteras (Médecins Sans Frontières)
NRC	Consejo Noruego para los Refugiados (Norwegian Refugee Council)
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCAH	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RDC	República Democrática del Congo
SAIS	Paul H. Nitze School of Advanced International Studies
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UAO	Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Population Fund)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations Children's Fund)
USD/US\$	Dólar estadounidense

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país de paradojas. Con 5.7 millones de desplazados internos, ocupa actualmente el segundo lugar sólo atrás de Siria en cuanto al número total de desplazados internos—aunque el desplazamiento de Colombia ocurrió a lo largo de varias décadas, mientras que los sirios fueron desplazados a lo largo de sólo tres años. Bien que el gobierno del Presidente Santos tiene dos años participando en negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y ha demostrado un compromiso serio de poner fin al desplazamiento, las personas siguen siendo desplazadas—por decenas de millares. El gobierno ha desarrollado el sistema legal más completo del mundo para los desplazados internos, la Corte Constitucional ha desempeñado un papel admirablemente firme y enérgico en la protección de los desplazados internos y las organizaciones de la sociedad civil en Colombia figuran entre las más fuertes del mundo. No obstante, existen partes del país, incluidas secciones de centros urbanos importantes, que son inaccesibles a los actores humanitarios y al Estado. Las bandas criminales (BACRIM), los paramilitares, los grupos del narcotráfico, los carteles, las guerrillas y otros actores no estatales siguen activos pese a la gran inversión en políticas antinarcóticos y el proceso de paz. Es una paradoja ver un Estado con un sistema político fuerte, instituciones competentes y un compromiso con los derechos humanos, luchando contra una compleja colección de grupos que operan al margen de la ley.

El contexto específico en Colombia presenta igualmente una paradoja para la comunidad internacional. Desde hace varias décadas, los organismos humanitarios internacionales tienen una presencia en Colombia donde cuentan con programas ambiciosos y despliegan centenares de personal. Pero a diferencia de otros casos de desplazamiento masivo en los que el papel de la comunidad internacional es de proveer asistencia a los desplazados internos – y a menudo sustituir al Estado – en Colombia, su papel consiste en apoyar al Estado en sus esfuerzos para proteger y atender a los desplazados internos. No existe otra situación de desplazamiento en el mundo donde los actores internacionales hayan jugado este papel de ‘apoyar a un Estado fuerte’ durante tanto tiempo.

En este sentido, Colombia contrasta marcadamente con Somalia y la República Democrática del Congo (RDC)—los dos otros casos del estudio de campo realizado como parte de esta iniciativa de investigación. Mientras que el desplazamiento en los tres países es tanto prolongado como dinámico y las agencias humanitarias tienen varias décadas atendiendo a los desplazados internos en los tres países, el papel desempeñado por la comunidad internacional es fundamentalmente diferente en Colombia. No hay campamentos de desplazados internos en Colombia. Salvo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la ayuda humanitaria en pequeña escala prestada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las organizaciones intergubernamentales no proveen ayuda material a los desplazados internos en Colombia. De hecho, durante los últimos años los programas del gobierno colombiano para los desplazados internos tienen un presupuesto anual de aproximadamente USD \$1,000 millones. Si no existen campamentos que administrar ni ayuda que distribuir, ¿qué implica coordinar la respuesta humanitaria internacional? En términos más generales, ¿qué papel deben jugar los actores humanitarios internacionales en un país como Colombia?

Este estudio de caso forma parte de un proyecto más amplio de investigación para abordar la pregunta: ¿está mejor la situación actual de los desplazados internos que hace una década? Ya

hace diez años que se introdujo la reforma humanitaria – nueve años desde que se activaron los primeros grupos temáticos de la ONU – en un esfuerzo colectivo de garantizar una respuesta más previsible, coherente y responsable a las crisis.¹ Este estudio busca abordar la pregunta: ¿ha resultado la reforma humanitaria en mejoras a la vida de los desplazados internos? Como se ha señalado en la introducción de este estudio, aunque la pregunta es importante para mantener el eje de atención en los propios desplazados internos, es fundamentalmente imposible de contestar con algún grado de certeza, dada la falta de datos básicos y herramientas sistemáticas para un análisis comparado. (La comunidad humanitaria internacional o los investigadores académicos nunca han sido buenos para realizar los análisis longitudinales necesarios para contestar la pregunta, aunque esfuerzos para desarrollar indicadores pueden hacer tales comparaciones posibles en el futuro.)² También es imposible porque hay muchos otros factores que afectan el bienestar de los desplazados internos, particularmente los cambios en la naturaleza y la dinámica de los conflictos que desplazan a las personas y las respuestas gubernamentales al desplazamiento interno.³ Esto salta a la vista en el caso de Colombia donde las causas del desplazamiento se han hecho más enrevesadas y la mayoría de los cambios positivos para los desplazados internos ha sido el resultado de las acciones del gobierno. De hecho, para la mayoría de los desplazados internos colombianos y para los colombianos que trabajan con ellos, el año 2004 marca un partaguas para los desplazados internos, no por la reforma humanitaria sino por una trascendental resolución de la Corte Constitucional, Sentencia T-025, la cual obligó al gobierno a emprender cambios fundamentales en su enfoque a los desplazados internos.

¿Se encuentran los desplazados internos colombianos en situación mejor que la de diez años atrás? Este estudio indica que la respuesta es una afirmativa calificada. Sin duda, ha habido mejoras en los sistemas para responder a las necesidades inmediatas de los desplazados internos y la calidad de la asistencia. Y sin embargo, en 2013 casi 200,000 colombianos fueron desplazados internamente y en 2014, más de 1,000 colombianos mensuales continuaron buscando protección en el Ecuador.⁴ En lo referente a la prevención del desplazamiento, la situación se ha vuelto indiscutiblemente más difícil en la última década debido a la proliferación de actores armados. Tal vez más que cualquier otro gobierno, el de Colombia ha priorizado la búsqueda de soluciones al desplazamiento. Y sin embargo, dadas las complejidades que trae aparejado el desplazamiento prolongado en escala tan masiva, es difícil ser optimista sobre la

¹ Este estudio tiene por objeto también reexaminar el estudio de 2004 de Simon Bagshaw y Diane Paul, *Protect or Neglect? Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, realizado por el Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno y OCAH, http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.pdf.

² Para el desarrollo de indicadores de protección, ver *Protection: An ALNAP guide for humanitarian agencies*, de Hugo Slim y Andrew Bonwick. Overseas Development Initiative, 2005, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2346.pdf>. También ver Louise Searle and Kate Sutton, “Standards to incorporate protection into humanitarian response: do they work?” *Humanitarian Exchange Magazine*, issue 46, March 2010. <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-46/standards-to-incorporate-protection-into-humanitarian-response-do-they-work>.

³ Cabe notar que este estudio se centra exclusivamente en el desplazamiento interno como consecuencia del conflicto y las violaciones de derechos humanos. La cuestión de los desplazados por desastres es fascinante pero queda fuera del ámbito de este estudio. Ver Alice Thomas, *Surviving Alone: Improving Assistance to Colombia's Flood Victims*, Refugees International, May 2011, http://www.refintl.org/sites/default/files/Surviving_Alone_FINAL2.pdf y Alice Thomas, *Rising Waters, Broken Lives: Experience from Pakistan and Colombia floods suggests new approaches are needed*, in Susan F. Martin et al (eds.), *Migration and Humanitarian Crisis: Causes, Consequences, and Responses*, (Routledge, 2014).

⁴ ACNUR, *2014 UNHCR country operations profile-Ecuador*, <http://www.unhcr.org/pages/49e492b66.html>.

posibilidad de que la mayoría de los 5.7 millones de desplazados internos de Colombia encuentre el fin de su desplazamiento en el futuro inmediato.

Este estudio de caso está basado en un examen integral a distancia desde el escritorio, una misión *in loco* de tres semanas en Colombia, entrevistas a informantes clave (en español) representantes de las Naciones Unidas y otros organismos, ONG internacionales, organizaciones de sociedad civil, ministerios y dependencias de gobierno, gobiernos donantes y los propios desplazados internos.⁵ Si bien los entrevistados hablaron con franqueza y a veces por extenso, muchas de las personas contactadas no respondieron a la solicitud de entrevista y, como siempre es el caso, los entrevistados quizás no sean representativos de todos los que trabajan con desplazados internos en Colombia. Por lo tanto, las citas textuales intercaladas por el texto del presente estudio son de carácter anecdótico más que representativo.

El punto de partida del estudio es una perspectiva general del conflicto – o los conflictos – en Colombia.

⁵ Aunque no se realizaron grupos focalizados con desplazados internos, en Colombia tal vez más que en otros países ha habido procesos extensos de consulta con desplazados internos a lo largo de los años por medio de canales gubernamentales y más recientemente por medio de procesos de consulta con víctimas organizados por la Universidad Nacional y el PNUD.

CONFLICTO EN COLOMBIA: UNA INTERACCIÓN COMPLEJA DE GUERRILLAS, DROGAS, PARAMILITARES Y BANDAS CRIMINALES

Durante más de 50 años, Colombia ha vivido conflicto—conflicto que ha hecho mutación en forma y ha engendrado una compleja serie de actores armados no estatales.⁶ Centenares de millares de personas han sido asesinadas, las violaciones de derechos humanos han alcanzado proporciones masivas y millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus comunidades. Según la mayoría de los observadores de Colombia, el origen del conflicto se remonta a un decenio (1948-58) conocido como La Violencia, durante el cual 200,000 personas perdieron la vida. Mientras que La Violencia culminó en un acuerdo de alternancia en el poder entre los partidos Liberal y Conservador, ninguno de los partidos respondió a los llamados por un proceso político más inclusivo ni a las reivindicaciones de las poblaciones pobres y rurales por cambios socioeconómicos. En 1964, inspirado en la revolución cubana, se crearon el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las FARC, tomando como bases algunas de las autodefensas formadas durante La Violencia. Aunque varios otros grupos de guerrilla fueron surgiendo y desarrollándose a lo largo de los años, para 2014 sólo el ELN y las FARC quedaron como actores principales. Durante más de cuatro décadas, las guerrillas han cometido atropellos de derechos humanos en gran escala, incluido el reclutamiento forzado de niños, la extorsión, y los secuestros. Cuando se hizo más difícil realizar secuestros debido a las medidas drásticas tomadas por el Estado y los paramilitares a principios y mediados de la década del 2000, las guerrillas se implicaron en forma creciente en el tráfico de drogas, ya que el lucrativo negocio de la cocaína resultó ser una fuente de ingresos aun mejor.⁷ A pesar de varias rondas de negociaciones de paz entre 1998 y 2000, el Estado colombiano perdió el control efectivo sobre grandes extensiones de su territorio para principios de la década de 2000. Álvaro Uribe fue elegido Presidente en el año 2002 bajo una promesa de mejorar la seguridad y una política militar de mano dura hacia las FARC. Bien que la campaña militar pudo debilitar a las FARC, prosiguieron la violencia y el desplazamiento. En 2010, Juan Manuel Santos fue elegido Presidente y a los dos años, inició negociaciones de paz con las FARC. No obstante, un cese de fuego no fue parte del acuerdo de inicio de negociaciones, y la guerrilla ha continuado controlando territorio, enfrentándose con las fuerzas militares y colaborando con diversos otros actores armados.

Las negociaciones de paz han progresado en forma lenta, mientras van tratando una agenda de seis puntos (la cual incluye la reforma agraria, la participación política, el narcotráfico, los derechos de las víctimas, el desarme de los rebeldes y la implementación del acuerdo de paz). Se

⁶ Si bien existen muchas descripciones de la violencia en Colombia, esta sección se inspira en gran medida en el resumen contenido en el estudio de Maria Derks-Normandin *Building Peace in the Midst of Violence: Improving Security and Finding Durable Solutions to Displacement in Colombia*, September 16, 2014, <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/09/16-colombia-peacebuilding-displacement-derks>. Ver también: Insight on Conflict, *Colombia: Conflict Timeline*, <http://www.insightonconflict.org/conflicts/colombia/conflict-profile/conflict-timeline/>; Human Rights Watch, *World Report 2014: Colombia*, <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/colombia>; y Washington Office on Latin America; *Ending 50 Years of Conflict in Colombia*, April 14, 2014, http://www.wola.org/publications/ending_50_years_of_conflict.

⁷ Para una estimación del ingreso producido por el tráfico de drogas, ver Dirks-Normandin, *supra*, n. 6, p. 3.

han alcanzado acuerdos sobre la participación política, la reforma agraria, un plan para tratar el tráfico de drogas, una comisión de la verdad y oportunidades de oír las demandas de las víctimas durante las negociaciones. Santos fue reelegido en junio de 2014, en una contienda sorprendentemente reñida, con base en una plataforma de continuidad de las negociaciones.⁸ La mayoría de los entrevistados para este estudio—tanto colombianos como internacionales—tienen un optimismo cauteloso de que el acuerdo de paz se firme para fines del 2014 o principios de 2015,⁹ pero pocos prevén que el acuerdo ponga fin a la violencia.

A lo largo de los años, la insurgencia guerrillera ha sido una causa principal del desplazamiento pero sin duda no la única. Las campañas de los militares contra los grupos de guerrilla fueron acompañadas de atropellos de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas¹⁰ y del desplazamiento—un hecho que el gobierno era reacio a reconocer.¹¹ Con apoyo sustancial del gobierno de los EE.UU. mediante el Plan Colombia a principios de los años del 2000, la guerra del gobierno contra las drogas introdujo la extensa fumigación de los plantíos de coca, la cual también ocasionaba el desplazamiento.¹² Además, a principios de los años ochenta, los grupos paramilitares de derecha – impulsados por latifundistas, empresarios, así como los carteles de la droga – se unieron al Estado en su lucha contra la guerrilla.¹³ En particular, los paramilitares hacían blancos de civiles considerados como colaboradores con la guerrilla, atacaban a los dirigentes sociales de la comunidad y aterrorizaban a las comunidades consideradas como partidarias de la guerrilla usando métodos como las ejecuciones públicas, las desapariciones, la violencia sexual,¹⁴ las masacres, la tortura y la intimidación. De modo similar a la guerrilla, reclutaban a personas a fuerzas, incluidos a niños. Los paramilitares tenían estrechos vínculos con el narcotráfico y de hecho muchos de ellos servían como el ejército privado de algunos carteles de la droga. Inicialmente, los paramilitares surgieron como actores independientes, pero en 1995, se unieron bajo la cúpula de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo cual

⁸ Hasta el momento, las negociaciones de paz no han incluido al ELN y tampoco se ha dado un proceso paralelo con este grupo. El Presidente Santos ha dicho que su gobierno ha sostenido conversaciones preliminares con el ELN sobre tales procesos aunque no se han dado a conocer muchos detalles al respecto. Ver: “Santos wins,” *The Economist*, June 16, 2014, <http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/06/colombias-election>. Ver también: ICG (2014). *Left in the Cold: The ELN and Colombia’s Peace Talks*. Latin America Report No. 51, February 28, 2014, <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/colombia/051-left-in-the-cold-the-eln-and-colombia-s-peace-talks.pdf>.

⁹ Existe cierta preocupación, sin embargo, que el apoyo por el proceso de paz dista mucho de ser universal y temores de que si se somete a una consulta popular, un acuerdo de paz negociado entre el gobierno y las FARC tal vez no reciba la aprobación necesaria.

¹⁰ Por ejemplo, existen los casos denunciados de los ‘falsos positivos’, en los que civiles asesinados por los militares, son vestidos por éstos de uniforme de las FARC para cumplir con ‘cuotas de muertos’ entre las filas de la guerrilla. Ver, v.gr., Oficina de ACNUR, *Statement by Professor Philip Alston, UN Special Rapporteur on extrajudicial executions*, June 8-18, 2009, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9219&LangID=E>.

¹¹ IDMC, *Displacement continues despite hopes for peace*, January 14, 2014, <http://www.internal-displacement.org/americas/colombia/2014/displacement-continues-despite-hopes-for-peace/>.

¹² Human Rights Watch, *Human Rights and Drug Policy: Crop Eradication*, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/IHRA_Colombia44.pdf.

¹³ Markus Koth, *To End a War: Demobilization and Reintegration of Paramilitaries in Colombia*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2005, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=10864>. p. 15.

¹⁴ Ver, v.gr: Donny Meertens (2012). *Forced Displacement and Gender Justice in Colombia. Between Disproportional Effects of Violence and Historical Injustice*, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Brookings-Displacement-Gender-Colombia-CaseStudy-2012-English.pdf>, pp. 9-10.

ocasionó una ola de violencia, particularmente entre 2000 y 2002. Con miras a contener la violencia y mejorar la seguridad en el país, el gobierno de Uribe convenció a las AUC para aceptar un proceso de desmovilización, desarme y reintegración en 2003, mediante el cual cerca de 32,000 paramilitares se desmovilizaron en forma colectiva. Luego de eso, se redujo en forma apreciable la actividad paramilitar—al menos temporalmente. Sin embargo, de ninguna manera quedaron los paramilitares neutralizados y, de hecho, muchos de ellos resurgieron entre un grupo diverso de actores no estatales con estructuras, métodos e intereses diferentes, a los que el gobierno denominó bandas criminales o BACRIM.¹⁵

Incluso simultáneamente con las negociaciones de paz con la guerrilla, la violencia de las BACRIM va aumentando y fue reconocida por el gobierno colombiano como la principal amenaza a la seguridad en el país en 2011.¹⁶ Las BACRIM incluyen algunos de los paramilitares desmovilizados y están muy implicados en actividades delictivas como la rivalidad violenta por el control territorial, el lucrativo negocio del narcotráfico y otras actividades ilícitas. Utilizan muchas de las mismas estructuras y de las personas que las que usaban los antiguos paramilitares, en particular comandantes de los cuadros medios de las AUC, el re-reclutamiento – forzado en muchos casos – de ex combatientes desmovilizados. También emplean muchas de las misma tácticas como las empleadas por los antiguos paramilitares para aterrorizar a la población, practicando la tortura, la extorsión, la intimidación, la violencia sexual, las ejecuciones y las desapariciones.¹⁷

Actualmente, hay unos 40 grupos que operan dentro del país, siendo los más poderosos “Los Rastrojos,” los “Urabeños,” los “Paisas,” los “Águilas Negras” y los “Erpac.”¹⁸ Como se aprecia en el siguiente mapa, las BACRIM establecieron una presencia en casi todos los departamentos del país (30 de los 32) y en 406 municipalidades, abarcando casi el 40 por ciento de todo el territorio nacional, incluida la ciudad de Bogotá.¹⁹

¹⁵ Como señala Dirks-Normandin, *supra*, n. 6, estos grupos se denominan con diferentes nombres por diferentes actores. Por ejemplo, el International Crisis Group (ICG) les denomina como *New Illegal Armed Groups* (NIAGs) [‘Nuevos Grupos Armados Ilegales’] (Ver: ICG (2007). *Colombia’s New Armed Groups*. Crisis Group Latin America Report No. 20, May 10, 2007) para representar su vínculo a los antiguos paramilitares como partes del conflicto; mientras que CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) es aun más directa al vincular estos grupos criminales a los antiguos paramilitares llamándoles *grupos postdesmovilización*. (CODHES, 2013). *Grupos Posdesmovilización y Desplazamiento Forzado en Colombia: Una Aproximación Cuantitativa*, <http://www.codhes.org/index.php/14-articulos-de-opinion/122-grupos-posdesmovilizacion-y-desplazamiento-forzado-en-colombia-una-aproximacion-cuantitativa?templateStyle=8>. Se usa el término BACRIM en este trabajo, conforme a la terminología oficial del gobierno.

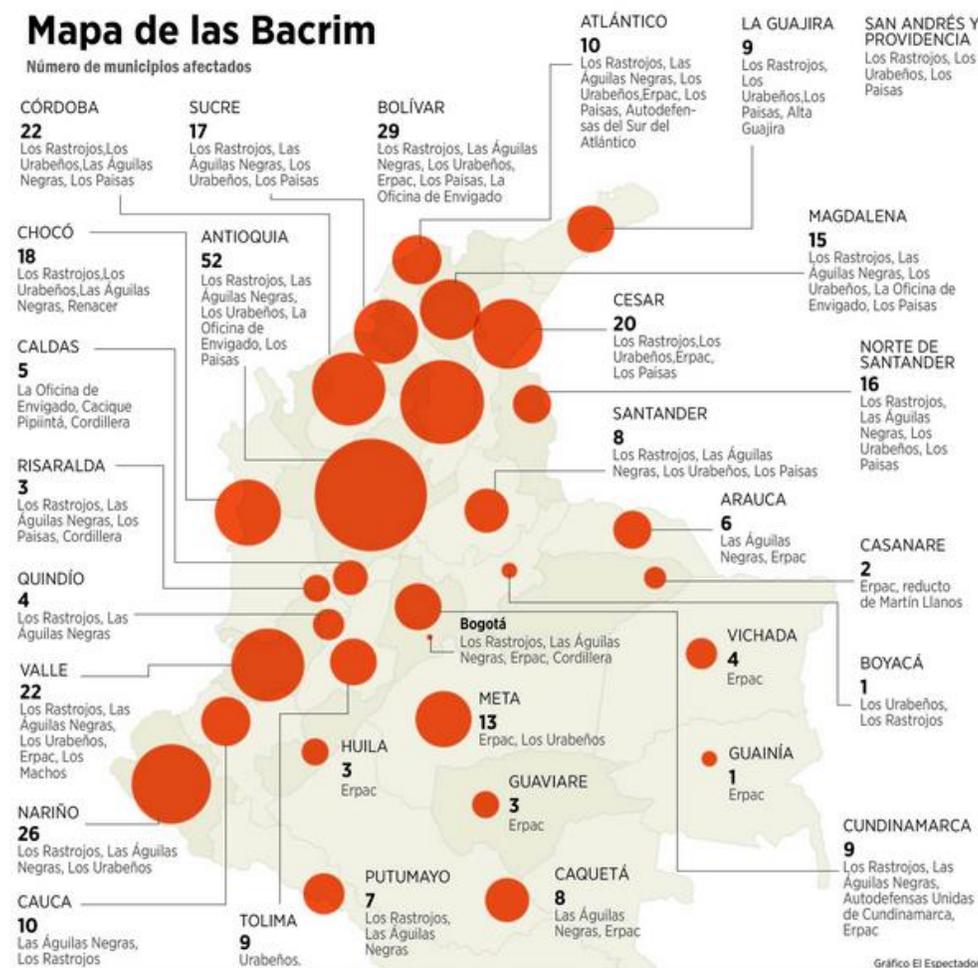
¹⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, *Displacement Continues Despite Hopes for Peace*, 2013, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Americas/Colombia/pdf/201401-am-colombia-overview-en.pdf>, p. 6.

¹⁷ Ver: Pacho Escobar, *Los Carteles Neoparamilitares que Mandan en Colombia*. Corporación Nuevo Arco Iris, 2013, <http://www.arcoiris.com.co/2013/03/los-carteles-neoparamilitares-que-mandan-en-colombia/>; y Human Rights Watch, *The Crisis in Buenaventura. Disappearances, Dismemberment, and Displacement in Colombia’s Main Pacific Port*, 2014, <http://www.hrw.org/reports/2014/03/20/crisis-buenaventura>. Para una caracterización muy detallada de las BACRIM, ver: Jeremy McDermott, *The BACRIM and Their Position in Colombia’s Underworld*. InSight Crime. Organized crime in the Americas, 2014, <http://www.insightcrime.org/investigations/bacrim-and-their-position-in-colombia-underworld>.

¹⁸ El Espectador, “Las bacrim crecen en todo el país,” 19 de febrero de 2012, www.elespectador.com/noticias/judicial/bacrim-crecen-todo-el-pais-articulo-327595.

¹⁹ Según El Espectador, 2012 y CODHES, *La Crisis Humanitaria en Colombia Persiste*, 2013, disponible en: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Informe_Desplazamiento_2012_La_Crisis_Humanitaria_.pdf, los

Imagen 1: Mapa de Bandas Criminales (BACRIM) que operan en cada departamento y el número de municipalidades afectadas por cada departamento.



Fuente: “Bandas criminales operan en 347 municipios,” *El Espectador*. 17 de noviembre de 2011, <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/bandas-criminales-operan-347-municipios-articulo-311652>.

El gobierno colombiano no está dispuesto a tratar con las BACRIM como partes del conflicto, pero más bien las ha designado como actores delincuentes que serán tratados a través del sistema de justicia penal. Por lo tanto, los integrantes de las BACRIM tienen menos incentivo que el que tenían los paramilitares para desmovilizarse ya que enfrentarían acusaciones penales.

Dado el crecimiento en las BACRIM, es menos factible por consiguiente que las negociaciones de paz con la guerrilla lleven al fin de la violencia. De hecho, la mayoría de las personas entrevistadas en julio de 2014 estimaba que la violencia probablemente fuera a aumentar – al menos en el corto plazo – luego de un acuerdo de paz. Al luchar las FARC (y con el tiempo, el ELN) por mantener el control sobre los territorios, se están formando nuevas alianzas con varios grupos de BACRIM y continúan surgiendo rivalidades entre las BACRIM. Aunado a este

departamentos de César and Córdoba han sido los más afectados por los grupos narco-paramilitares; tan recientemente como 2012, había una presencia de estos grupos en el 85 por ciento de las municipalidades de Cesar y en el 92 por ciento de las municipalidades de Córdoba.

cuadro volátil, hay temor de que la desmovilización de la guerrilla conduzca al crecimiento en las BACRIM.

Esto se refleja en las comunidades humanitarias y de derechos humanos respecto a cómo llamarle a la situación después de conseguir un acuerdo de paz: ¿estará Colombia entonces en una situación ‘postconflicto’ o simplemente una etapa ‘postacuerdo’? Esta es una cuestión delicada políticamente ya que el gobierno de Santos, que se ha jugado su futuro político en el acuerdo de paz, ve la situación claramente como de ‘postconflicto’, mientras que los actores de derechos humanos y humanitarios de la ONU y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) caracterizan la situación a futuro como una etapa ‘postacuerdo’. El uso divergente de estos dos términos en realidad tiene que ver mucho menos con la selección de palabras que con los contrastantes enfoques al trabajo con – y apoyo a – los gobiernos. Aunque los entrevistados en este estudio caracterizaron de diferentes maneras la situación postacuerdo de paz, había apoyo universal al proceso de paz y aprecio por el gobierno de Santos por haber perseguido estas negociaciones. Algunos representantes de organismos internacionales dijeron que callaban en cierto grado sus críticas del gobierno durante la contienda electoral reñida por temor de que tales críticas pudieran darles municiones a los adversarios de Santos. En una sección posterior de este estudio, volveremos a abordar esta cuestión de cómo se desarrolla el apoyo internacional para un determinado gobierno. Pero antes, pasamos al examen de las tendencias y los patrones del desplazamiento en Colombia.

DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

Según las estimaciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), más de 6 millones de personas se han registrado como desplazados internos en Colombia como consecuencia del conflicto interno—una cifra que equivale a más del doce por ciento de la población total del país.²⁰

Los patrones del desplazamiento han respondido a la naturaleza cambiante del conflicto y el surgimiento de nuevos grupos armados. Entre 2000 y 2002, Colombia experimentó un aumento en el número de desplazados internos debido a la proliferación de organizaciones paramilitares y la desintegración de las conversaciones de paz entre el gobierno y las FARC.²¹ Desde 2004, el número de nuevos desplazados internos viene disminuyendo en forma sostenida—aunque es importante destacar que el desplazamiento es de carácter continuado. De hecho, el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) estimó que ha habido 300,000 nuevos desplazados cada año desde el año 2000.²² La estimación del número de desplazados internos en Colombia siempre ha sido una cuestión polémica, con importantes discrepancias entre cifras (y metodologías) utilizadas por el gobierno y los grupos de derechos humanos como CODHES. En parte, estas discrepancias se deben a la “fecha de inicio” del desplazamiento y la forma en que se cuentan los desplazamientos múltiples.²³

El desplazamiento ha asumido diferentes formas. En algunos casos (conocidos como desplazamientos masivos), se desplazan todos los integrantes de una comunidad. En otros casos, se desplazan individuos o familias (denominados a menudo ‘gota a gota’). En el pasado, mucho desplazamiento fue de zonas rurales hacia pueblos pequeños o ciudades, a medida que la guerrilla buscaba el control sobre el territorio y las fuerzas del gobierno intentaban desalojarlos de sus territorios. Es importante destacar que continúan las tendencias más “tradicionales” del desplazamiento desde zonas rurales hacia las urbanas.²⁴ Pero al intensificar las BACRIM sus actividades violentas en zonas urbanas, hay también patrones de desplazamiento desde zonas

²⁰ La cifra oficial de desplazados internos en Colombia desde 1985, según fue registrada por la Unidad Nacional de Víctimas, era 6,044,000 al 1 de noviembre de 2014 – cifra que se actualiza en forma constante en el sitio web de la unidad <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/home-english>. Tal vez debido la diferencia en el período abarcado por el informe, esta cifra es superior a las estimaciones del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC). *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Violence*, May 2014, www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf.

²¹ Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. “El Contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009),” *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación de desplazamiento forzado en Colombia*, César Rodríguez Garavito (ed.), Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, January 2010, <http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ea84a64-11a6-45b0-86b5-42d7fd4b75ef/CIJUS%20Uniandes%20-%20mas%20alla%20del%20desplazamiento%202010.pdf>.

²² IDMC, *Colombia: Displacement continues despite hopes for peace*, January 16, 2014, <http://www.rcusa.org/uploads/pdfs/201401-am-colombia-overview-en.pdf>. El gobierno informó cerca de 222,000 al 14 de septiembre de 2013.

²³ Para una explicación más detallada sobre cómo se difieren las metodologías del gobierno colombiano de las de CODHES, ver: IDMC, *Colombia: Property restitution in sight but integration still distant*, December 29, 2011, <http://www.rcusa.org/uploads/pdfs/Colombia+-December+2011.pdf>.

²⁴ Según un estudio de CODHES, las siguientes municipalidades son las principales receptoras de desplazados internos en el país: Medellín, Bogotá D.C., Amalfí (Antioquia), Anoqí (Antioquia) and Tumaco (Nariño). CODHES. *Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas*, Bogotá, 2013, www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9156

urbanas hacia las rurales, desplazamiento interurbano y, en forma creciente, desplazamiento intra-urbano.

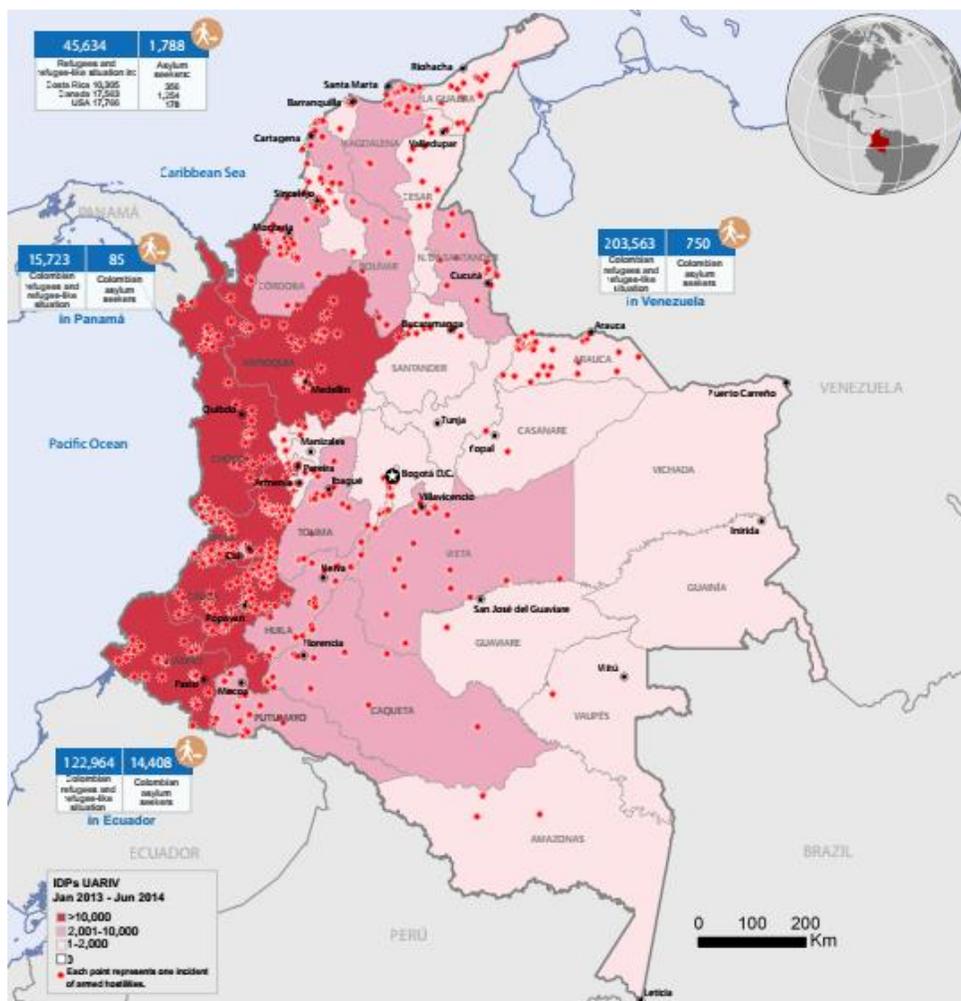
El desplazamiento reciente se ha concentrado en pocos departamentos. Casi la mitad de todos los desplazados internos (48.1 por ciento) en 2013 salieron de los departamentos del litoral del Pacífico.²⁵ A nivel más local, la ciudad de Buenaventura en Valle de Cauca ocupó el primer lugar en nuevos desplazados en 2011, 2012 y 2013.²⁶ No obstante, estas cifras sólo se refieren a quienes están registrados e históricamente, ha habido un importante sub-registro de desplazados internos.²⁷

²⁵ En Nariño, 18,167 personas han sido desplazadas; en Valle de Cauca, 17,468; en Cauca, 12,156; y en Chocó, 7,736, según El País, “Mayoría de desplazados en Colombia son del Pacífico, denuncia Defensoría,” 21 de mayo de 2014, www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/mayoria-desplazados-colombia-proviene-pacifico-denuncia-defensoria

²⁶ Human Rights Watch. *The Crisis in Buenaventura: Disappearances, Dismembering, and Displacement in Colombia's Main Pacific Coast*, March 20, 2014, www.hrw.org/news/2014/03/20/colombia-disappearances-plague-major-port.

²⁷ CODHES, *Numero de personas desplazadas por municipio y año*, 2012, www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1.

Imagen 2: Foto instantánea humanitaria de Colombia (junio de 2014)



Fuente: http://www.salahumanitaria.co/sites/www.salahumanitaria.co/files/SnapshotConflicto_Junio2014.pdf

El desplazamiento además afecta desproporcionalmente a las mujeres, los niños y en particular a los grupos étnicos. Casi el 80 por ciento de todos los desplazados internos colombianos son mujeres, niños menores de 18 años y, en el 49 por ciento de los hogares desplazados, la mujer es la jefa del hogar, en contraste con el promedio nacional del 23 por ciento.²⁸ En 2013, el 47.7 por ciento de todos los nuevos desplazados eran afrodescendientes y el 23.9 por ciento pertenecían a comunidades indígenas, mientras que estas poblaciones, respectivamente, representan el 10.6 y el 3.4 por ciento de la población nacional.²⁹

²⁸ Ver: Mónica M Alzate, "The Sexual and Reproductive Rights of Internally Displaced Women: The Embodiment of Colombia's Crisis", *Disasters*, Volume 32, issue 1, 2008, y ACNUR. "Desplazamiento Interno de Colombia", *Situación Colombia*, 2012, www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/.

²⁹ El País 2014. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Republica de Colombia, 2005, www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf. Cabe notar que la Experta Independiente de las Naciones Unidas en cuestiones de Minorías la Sra. Gay McDougall señaló durante su visita en

Tabla 1: Número estimado de desplazados internos nuevos y registrados 2004-2014

Año	Número nuevos desplazados internos (según estimaciones CODHES) ³⁰	Número nuevos desplazados internos (según registro gobierno)	Número de declaraciones por desplazamiento (en registro del gobierno) ³¹
2004	287,581	334,917	224,079
2005	310,237	380,286	298,981
2006	221,187	385,284	358,157
2007	305,966	421,520	439,582
2008	380,863	382,565	487,377
2009	286,389	217,463	398,965
2010	280,041	177,208	359,482
2011	259,146	229,725	453,867
2012	261,050	214,502	496,262
2013	No disponible ³²	180,213	667,725
2014 (a la mitad del año)	No disponible	13,887	64,519
Total (2004-2014)	2,592,460	2,937,570	3,795,583
Total	5,200,000	5,632,063 (Entre 1985-2014)	5,966,529 (Entre 1985-2014)

Hasta que la Corte Constitucional dictó una sentencia (T-06) en 2013, los desplazados por BACRIM fueron considerados simplemente víctimas de la “delincuencia común” y no de un conflicto armado por lo que quedaban excluidos del registro de desplazados internos y de la atención humanitaria, las reparaciones y la protección estatales.³³ Una de las preocupantes

febrero de 2010 que la población afrocolombiana comprende actualmente el 25 por ciento de la población total. Y sin embargo, la cifra más reciente presentada por el Gobierno Colombiano sigue al 10.6 por ciento. Ver the Global Protection Cluster’s *Inter-Cluster Support Mission to Colombia Report 2010* para mayores informes: www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Colombia/files/Colombia_Intercluster_Mission_Report_2010_EN.pdf.

³⁰ CODHES. *Numero de personas desplazadas por municipio y año, 2012*, www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1.

³¹ Red Nacional de Información, <http://rni.unidadVictimas.gov.co/?q=v-reportes>.

³² Cabe notar que CODHES no ha publicado estimaciones para el año 2013 ni 2014. El número total estimado de desplazados internos según CODHES entre 2004-2014, por consiguiente, excluye esos años.

³³ Para mayor informes sobre Auto 119 de la Corte Constitucional de 2013, ver sección sobre leyes, políticas y sentencias de la Corte Constitucional sobre el desplazamiento interno y la Tabla 4 en Anexo A. Ver también: McCleskey, Claire O’Neill, “Víctimas Desplazadas por BACRIM Ganan Reconocimiento Legal en Colombia,” *In Sight Crime*, July 4, 2013, <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/Victimas-desplazadas-por-bacrim-ganan-reconocimiento-legal-en-colombia>.

tendencias recientes ha sido el número creciente de desplazamientos intra-urbanos que ocurren cuando los desplazados internos en las ciudades se ven forzados a volver a desplazarse, normalmente por amenazas y violencia ejercidas por grupos criminales.³⁴ Las municipalidades con los niveles más altos de desplazamiento intra-urbano incluyen, en orden descendiente: Buenaventura, Medellín, Tumaco, Segovia y Soacha.³⁵ El desplazamiento intra-urbano probablemente no esté reflejado en las estadísticas oficiales sobre desplazados internos, debido en parte al temor y la renuencia de los desplazados internos a identificarse.³⁶ Aun cuando los desplazados internos intra-urbanos declaran su situación ante las autoridades del gobierno, a menudo no se reconoce dicha condición, ya que el desplazamiento dentro de los centros urbanos va en contra del concepto prevaleciente de que el desplazamiento es en gran medida desde el ámbito rural hacia el urbano y debe haber una migración de larga distancia. Según el Instituto Popular de Capacitación, “el sub-registro es uno de los fenómenos que más oscurece la cuestión del desplazamiento intra-urbano causado por el narcotráfico.”³⁷ Varias personas entrevistadas para este estudio comentaron sobre la particular vulnerabilidad de los desplazados intra-urbanos. Como señaló un entrevistado, “afecta a toda la comunidad cuando los grupos criminales se pelean por el control de un determinado barrio. Pero es particularmente peligroso para los desplazados internos recién llegados que desconocen las fronteras invisibles y descubren que incluso cruzar la calle los puede convertir en blanco.”

Aunado a la complejidad de entender los patrones del desplazamiento en Colombia, tenemos el papel de los intereses económicos y la desposesión ilegal de la tierra como causas del desplazamiento, particularmente en el ámbito rural. Aunque la causa inmediata del desplazamiento puede ser las actividades de grupos armados (o en algunos casos los esfuerzos del gobierno para combatirlos), el conflicto surge de los esfuerzos de los intereses económicos, tanto legítimos como ilícitos—de desplazar a las personas para que la tierra pueda usarse para industrias extractivas como la minería o nuevos proyectos agroindustriales contemplados en los planes de desarrollo de Colombia.³⁸

¿Son los desplazados internos más desfavorecidos que otros colombianos?

En comparación con quienes no han sido desplazados, los desplazados internos tienen un nivel de vida inferior. La Comisión de Seguimiento, una institución de monitoreo y control creada por mandato de la Corte Constitucional para evaluar las políticas públicas en cumplimiento con el auto de la Corte mediante el cual se ordena destinar mayor cantidad de recursos a los desplazados internos, emitió una serie de informes que documentan las vulnerabilidades

³⁴ CODHES. *Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas*, Bogotá, 2013, www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9156. Ver también: Hernández Cifuentes, Yhoban Camilo. *Desplazamiento Intraurbano en Medellín: cíclico e invisible*, Instituto Popular de Capacitación, 10 de diciembre de 2013, <http://reliefweb.int/report/colombia/desplazamiento-intraurbano-en-medell-n-c-clico-e-invisible>.

³⁵ CODHES, 2013, n. 34.

³⁶ Hernández Cifuentes and Yhoban Camilo, *supra*, n. 34.

³⁷ Hernández Cifuentes and Yhoban Camilo, *supra*, n. 34.

³⁸ Ver v.gr., U.S. Office on Colombia, *Large-scale mining in Colombia: human rights violations, past, present and future*, May 2013. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/large-scale-mining-full-report.pdf>.

particulares de los desplazados internos.³⁹ Las personas entrevistadas para este estudio citaron cifras divergentes. Un entrevistado dijo que el 92 por ciento de los desplazados internos se encontraban por debajo del umbral de pobreza—una cifra muy superior al 26 por ciento de la población total. La Unidad de Víctimas compartió la impresión general de que los desplazados internos se encuentran en situación peor que los no desplazados pero destacaba la falta de datos confiables y está trabajando actualmente para elaborar indicadores de vulnerabilidad que resistan un análisis riguroso. Una de las dificultades en responder a la que parecería una pregunta sencilla es el hecho que los afrocolombianos y los grupos indígenas – tradicionalmente más pobres y más marginados – tienen una sobre representación entre la población desplazada. Como comentaron varios entrevistados: “ya no hay discriminación contra los desplazados internos, pero hay mucha discriminación contra los afrocolombianos.”

Algunas estadísticas indican que los desplazados internos en efecto tienen vulnerabilidades específicas, particularmente relacionadas con la salud. Un estudio realizado en 2008 reveló que el 38 por ciento de los desplazados internos colombianos no estaba registrado en el sistema de salud pública y sólo el 22 por ciento contaba con acceso regular a servicios.⁴⁰ Otro estudio publicado en 2013 encontró una incidencia más alta de violencia doméstica y comunitaria entre mujeres desplazadas que entre las no desplazadas.⁴¹ Hay disparidades particulares sobre cuestiones relacionadas con la salud sexual y reproductiva. En promedio, las desplazadas dan a luz a 5.8 hijos en relación con el promedio de 3.1 hijos entre las no desplazadas del mismo grupo etario.⁴² La tasa de embarazos no intencionales entre las desplazadas internas es 40 por ciento superior que en general en el país y una tercera parte de las adolescentes desplazadas están embarazadas o son madres, en relación con el 20 por ciento de las ciudadanas no desplazadas—estadísticas que indican un acceso menor a la planificación familiar entre desplazados internos o una incidencia más alta de violencia sexual.⁴³ Desde que se efectuaron estos estudios, no obstante, ha habido mejoras en el acceso a los servicios de salud pública de los desplazados internos.

Las autoridades nacionales son las responsables de la protección y la atención a los desplazados internos y pasamos a tratar las políticas y los programas del gobierno colombiano respecto del desplazamiento interno. No cabe duda que las políticas colombianas sobre el desplazamiento han sido difundidas y analizadas en forma más extensa que las de la mayoría de los países con un alto número de desplazados internos. La siguiente sección resume un conjunto de literatura mucho más nutrido sobre el tema.

³⁹ http://www.codhes.org/index.php?option=com_seg&templateStyle=9.

⁴⁰ Alzate, *supra*, n. 28.

⁴¹ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Organización Internacional para las Migraciones, *Violencia intrafamiliar, Sexual y Comunitaria en el Contexto del Desplazamiento Forzado*, Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013.

⁴² Andrés Quintero y Tegan A. Culler. *IDP Health in Colombia: Needs and Challenges*. Forced Migration Review, issue 33: Reproductive Health Access, Information and Services in Emergencies, September 2009, <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR33/70-71.pdf>.

⁴³ Quintero et al. 2009, *supra*, n. 42. Ver también: Mogollón Pérez, Amparo Susana, y María Luisa Vázquez Navarrete. “Opinión De Las Mujeres Desplazadas Sobre La Repercusión En Su Salud Del Desplazamiento Forzado,” *Gaceta Sanitaria*, Volumen 20, número 4, 2006.

LEYES, POLÍTICAS Y SENTANCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO

Desde mediados de los años noventa, Colombia ha adoptado leyes y políticas respecto del desplazamiento interno y con el tiempo ha desarrollado una nutrida jurisprudencia. Su primera ley sobre el desplazamiento interno fue adoptada en 1997, incluso antes de finalizarse los *Principios rectores de los desplazamientos internos*. En grado mucho mayor que Somalia y la RDC, el gobierno de Colombia ha tomado medidas para responder a los desplazados internos con un proceso judicial dinámico. Algunos de los mecanismos legales importantes que se desarrollaron para proteger a los desplazados internos ya no se aplican, ya sea porque se anularon o bien fueron reemplazadas con leyes más nuevas. Esta perspectiva general se centra en las políticas, leyes y sentencias judiciales producidas durante el último decenio entre 2004 y 2014.

El año 2004 marcó un importante cambio en los marcos legales para los desplazados internos en Colombia. A los siete años de la implementación de la Ley 387—la primera política en establecer un marco para responder al desplazamiento—la Corte Constitucional revisó más de 100 acciones de tutelas presentadas por desplazados internos. En estos documentos legales, los desplazados internos reclamaron que no recibían servicios ni protección en los términos garantizados por la Ley 387 y por tanto interponían acción judicial mediante los tribunales.⁴⁴ La Corte Constitucional dictó sentencia T-025 en respuesta de estas tutelas, declarando que “los derechos fundamentales de las personas desplazadas internamente del país se vulneraban de manera tan masiva y generalizada, continua y prolongada y reiterada que había surgido ‘un estado de cosas inconstitucional.’”⁴⁵ Tras haber declarado en 2004 la existencia de un estado de cosas inconstitucional, la Corte dictó autos de seguimiento mediante los cuales requería a las instituciones aportar evidencia de que estuvieran tomando medidas para garantizar la asignación adecuada de recursos y la reestructuración institucional oportuna para garantizar que se presten servicios adecuados a los desplazados internos, en los términos de la ley. “Entre febrero 2004 y diciembre 2009, la Corte dictó 84 autos con la intención de seguir dando órdenes respecto de la sentencia, solicitar informes y acciones concretas, realizar seguimiento puntual, así como establecer indicadores de evaluación en ejercicio efectivo de los derechos de los desplazados.”⁴⁶ La sentencia T-025 también estableció un grupo permanente de control, la Comisión de Seguimiento, para supervisar el progreso en el ejercicio efectivo de los derechos de los desplazados.

⁴⁴ Según un informe de 2011 realizado por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, los recursos judiciales—particularmente la acción de tutela—tienen una importancia especial para los desplazados colombianos, ya que “los desplazados internos a menudo recurren a mecanismos de defensa judicial... a fin de obtener una respuesta estatal a sus problemas.”

⁴⁵ Arango Rivadeneira, Rodolfo (ed.). *Judicial Protection of Internally Displaced Persons: The Colombian Experience*, Washington DC: The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, November 2009, www.brookings.edu/research/papers/2009/11/judicial-protection-arango.

⁴⁶ Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. “El Contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009),” en *Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación de desplazamiento forzado en Colombia*, César Rodríguez Garavito (ed.), Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, January 2010, <http://alfresco.uclouvain.be/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/eea84a64-11a6-45b0-86b5-42d7fd4b75ef/CIJUS%20Uniandes%20-%20mas%20alla%20del%20desplazamiento%202010.pdf>.

Desde la sentencia T-025, la Corte Constitucional ha seguido siendo decisiva en presionar a las instituciones del gobierno a nivel nacional y local para cumplir con la legislación encaminada a proteger y atender a los desplazados internos y en cuestionar la implementación gubernamental de las políticas. Varios decretos presidenciales y revisiones legislativas han surgido también como consecuencia de los fallos de la Corte Constitucional con miras a instrumentar los marcos legales y las soluciones del desplazamiento interno, por ejemplo, el Decreto Presidencial 250 de 2005.

Más recientemente, un cambio importante ha ocurrido al reconocer a los desplazados internos, junto con otros grupos, como víctimas del conflicto armado. La Ley 975 – la “Ley de Justicia y Paz” – se aprobó durante el gobierno de Uribe en 2005 para facilitar la reintegración colectiva e individual de miembros de grupos armados en la sociedad civil, y para garantizar los derechos de las víctimas (incluidos muchos desplazados internos) a la verdad, la justicia y a reparaciones. El marco legal establecido por la Ley 975 permitió a los integrantes de los grupos armados al margen de la ley recibir penas de privación de libertad reducidas y asistencia para su reintegración social a cambio de “decir la verdad” y la desmovilización.⁴⁷ Para los efectos de la ley, el término víctima se definió por la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales.⁴⁸ Si bien no hace referencia explícita a los desplazados internos, casi todas las personas desplazadas han experimentado algún daño y por tanto tenían derecho a reparaciones conforme a esta ley.

Como respuesta crítica a la Ley de Justicia y Paz, varios políticos y abogados de derechos humanos propugnaron la introducción de disposiciones para hacer visible el sufrimiento de las víctimas.⁴⁹ El Decreto Presidencial 1290 de 2008 respondió a esa demanda, creando el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al margen de la Ley. Una sentencia de la Corte Constitucional declaró que “Así, los primeros obligados a reparar son los perpetradores” (Sentencia C-370 de 2006); cuando los perpetradores no lo pueden hacer, el Estado debe ejercer esta responsabilidad. Este decreto regulatorio 1290 tenía por propósito crear un sistema administrativo para asegurar que las reparaciones se efectuaran de acuerdo con la Ley 975 de 2005. Específicamente el decreto establecía un monto de indemnización (27 salarios mínimos mensuales legales) y creaba el Fondo para la Reparación de las Víctimas. Pese a las intenciones de garantizar que la Ley 975 brindara beneficios concretos a las víctimas, muchos defensores de derechos humanos locales e internacionales consideraron la Ley de Justicia y Paz como una “ley para los perpetradores,” ya que los derechos de las víctimas se relegaban a un segundo plano frente a la desmovilización de los grupos armados.

La Ley 1448, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se aprobó durante el gobierno de Juan Manuel Santos en julio de 2011. La “Ley de Víctimas,” como se conoce coloquialmente,

⁴⁷ Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-370 2006 en Tabla 4, Anexo A.

⁴⁸ Ver el artículo 5 de la Ley 975 de 2005.

⁴⁹ Para mayor análisis de la ley ver Alejandro Castillejo-Cuéllar, *Tras los Rastros del Cuerpo: Instantáneas Del Proceso de Justicia y Paz en Colombia* (Universidad de Los Andes, 2010). Para una perspectiva política sobre cómo la Ley de Justicia y Paz se relaciona con la Ley de Víctimas, ver Juan Fernando Cristo, *La Guerra por Las Víctimas: Lo que nunca se supo de la ley* (Bogotá, 2012), p. 3.

reconoce por primera vez en la historia de Colombia, la presencia de un conflicto armado interno e intenta dar reparaciones a sus víctimas—incluidos los desplazados internos.

Además de las leyes, los decretos y las sentencias judiciales relevantes que han fortalecido la protección y atención de los desplazados internos, también han contribuido al marco nacional un conjunto de medidas legales menos conocidas.⁵⁰

⁵⁰ Se puede obtener un resumen de estas leyes de la investigadora.

La respuesta institucional de Colombia a los desplazados internos ha sido tanto integral como complicada. Hasta la adopción de la Ley 1448, los desplazados internos se registraban con el gobierno en el Registro Único de la Población Desplazada y los desplazados internos registrados tenían derecho a diversos servicios, empezando con tres meses de asistencia humanitaria (la cual se podía prorrogar, cuando correspondía). Después de ese tiempo, los desplazados internos podían recibir lo que se denominaba asistencia de estabilización para sustentar su transición a la autosuficiencia asegurando su acceso a servicios públicos como la educación así como la capacitación y el apoyo en la búsqueda de empleo estable. El proceso de coordinación de atención a los desplazados internos fue a cargo del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), el cual disponía acción por parte de diferentes ministerios a nivel nacional e implementación a nivel local. En 2005 se estableció una agencia presidencial, Acción Social, como entidad coordinadora del SNAIPD y se encomendó al Ministerio del Interior y Justicia coordinar los esfuerzos entre los niveles nacional y local de gobierno.

El sistema era un esfuerzo integral y complejo para coordinar las acciones de muchas agencias que operaban a diferentes niveles.⁵¹ Por ejemplo, las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada tenían por objeto reunir las agencias relevantes bajo un solo techo para que los desplazados internos pudieran acceder a servicios en ‘ventanilla única.’ Al ir creciendo la escala y la duración del desplazamiento, los desplazados internos empezaron a interponer demandas ante los tribunales por insuficiencia de la atención. Las autoridades municipales fueron el objeto de especial presión ya que a menudo no contaban con los recursos necesarios para implementar programas de atención o prestar servicios a los desplazados internos.⁵² Surgieron otras dificultades con los programas de atención: los desplazados internos que no estaban registrados no tenían derecho a la atención, aunque se reconocía el sub-registro extenso como un problema.⁵³ Hubo casos en que personas pobres afirmaban ser desplazados internos, sin serlo, para poder acceder a la asistencia. Existían problemas importantes con los programas de estabilización, en particular, con dotar a los desplazados internos rurales de las herramientas y habilidades necesarias para poder competir en un mercado laboral urbano. Como uno de los informantes clave lo explicó: “ya que las agencias implementadoras de los programas de estabilización estaban sometidas a presiones para mostrar resultados, tendían a seleccionar participantes en los programas de capacitación que ya contaban con las habilidades en vez de capacitar a quienes enfrentarían mayores dificultades para encontrar empleo.” Uno de los problemas principales para los gobiernos, particularmente a nivel municipal, era encontrar el

⁵¹ Para una perspectiva general sobre el sistema de atención a los desplazados internos, ver Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez, *Public Policies to Assist Internally Displaced Persons: The Role of Municipal Authorities*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, diciembre de 2008, http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/12/03%20colombia%20ibanez/1203_colombia_ibanez.pdf, pp. 8-10.

⁵² Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez, *supra*, n. 51 y Roberto Carlos Vidal López et al., *The Effects of Internal Displacement on Host Communities*, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, octubre de 2011, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/10/host%20communities%20columbia%20idp/host%20communities%20colombia%20english>.

⁵³ Patricia White Fagen, *Uprooted and unreturned: A comparative review of durable solutions for people displaced by conflict in Colombia and Liberia*, Policy Development and Evaluation Service Report, agosto de 2011, <http://www.unhcr.org/4e576a739.html>, p. 24.

punto de equilibrio entre la identificación de los desplazados internos con derecho a la asistencia y el apoyo a los programas de asistencia general para los pobres.⁵⁴

En todo caso, la adopción de la Ley de Víctimas en 2011 dio lugar a la creación de un nuevo sistema institucional para responder a las víctimas del conflicto interno colombiano. Las víctimas, incluidos los desplazados internos, a partir de entonces se registran con el Registro Único de Víctimas. El SNAIPD ha sido reemplazado con el SNARIV (Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). Acción Social fue disuelta y reemplazada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV). UARIV es la entidad encargada de la coordinación, asesoramiento y elaboración de la política pública para asistir y brindar reparaciones a las víctimas.

En la actualidad, hay 6.8 millones de víctimas registradas con el Registro Único, más de seis millones de las cuales son desplazadas—una cifra que se actualiza en forma constante en el sitio web del Registro Único.⁵⁵ En este momento, unas 52 entidades gubernamentales nacionales intervienen en el proceso de asistencia, atención, protección y reparación a los desplazados. Además, el SNARIV incluye 10 subcomités técnicos, todas las entidades territoriales, 1,132 Comités de Justicia Transicional (municipales y departamentales) y más de 2,000 organizaciones de víctimas y defensores de sus derechos. La gama de medidas sobre la que la Unidad está trabajando incluye la asistencia humanitaria, la indemnización, el apoyo al regreso o reasentamiento, la restitución de tierra, el empleo rural y urbano, los créditos y pasivos, asistencia psicosocial, así como la protección y prevención. Por ejemplo, bajo el aspecto de prevención y protección en el programa de la Unidad, se han elaborado planes integrales para los 32 departamentos, están en proceso de elaborarse 320 planes de contingencia y se han identificado las áreas prioritarias en las que se requiere mayor trabajo. La Unidad ha establecido 99 puntos de servicio y 20 sedes territoriales en los lugares del mayor número de víctimas. Se ha puesto énfasis en un enfoque diferenciado mediante el cual se presta asistencia puntual a grupos específicos de víctimas, como las mujeres, los niños y los adolescentes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las comunidades étnicas y los grupos indígenas. Además, se han instalado mesas de conversación a nivel municipal y nacional para brindar un foro a las víctimas para ser consultados sobre el proceso.⁵⁶

El sistema institucional de respuesta a las necesidades y respeto por los derechos de las víctimas es un emprendimiento admirable. Paula Gaviria, la jefa de la unidad, tiene extensos antecedentes en materia de derechos humanos y mucha credibilidad dentro de Colombia. La Unidad de Víctimas cuenta con una dotación de personal de 4,500 personas, 2,500 de las cuales trabajan fuera de Bogotá.⁵⁷ El programa de trabajo es ambicioso, limitado en el tiempo con un objetivo claro (aunque probablemente imposible) de lograr entregar todas las reparaciones para el año 2021, y está basado en la elaboración de criterios rigurosos. Es claro que el gobierno ha asumido un gran compromiso de satisfacer las necesidades y respetar los derechos de las víctimas del

⁵⁴ Para mayor explicación de algunos de estos problemas, ver, Angela Consuelo Carrillo, *Internal displacement in Colombia: humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges*, International Review of the Red Cross, vol. 91, no. 875, September 2009, <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-875-carrillo.pdf>, pp. 539- 543.

⁵⁵ Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, <http://www.unidadVictimas.gov.co/index.php/en/home-english>.

⁵⁶ Todas estas cifras vienen del sitio web donde está disponible información mucho más detallada (tanto en español como inglés) sobre todos estos programas.

⁵⁷ Entrevista de informante clave.

conflicto. Como se señala en la siguiente sección, este compromiso incluye la provisión de recursos financieros para llevar a cabo este trabajo. Al mismo tiempo, los desafíos que enfrenta el gobierno colombiano son inmensos, especialmente porque este proceso de reparación se desarrolla al continuar el conflicto (a diferencia de otros casos en los que las reparaciones son parte del proceso postconflicto).

Algunos de los entrevistados argumentaron que la disolución de Acción Social y la creación de una entidad totalmente nueva para supervisar los programas de asistencia era necesario para el gobierno de Santos a fin de demostrar sus intenciones de crear un sistema totalmente nuevo. Algunos lamentaron la pérdida de pericia y capacidad al disolverse Acción Social, destacando que pese a sus deficiencias, el personal había adquirido valiosa experiencia que debería haberse preservado. Todos los entrevistados—incluidos los representantes del gobierno colombiano, grupos de derechos humanos, personal de organizaciones internacionales, gobiernos donantes—reconocieron que el proceso de desarrollo de la estructura institucional implicaba que los servicios a los desplazados/víctimas iban a quedar detenidos por más de un año mientras se construía la nueva institución. Algunos informantes expresaron inquietudes que aunque la Unidad es una institución fuerte y creíble, los ministerios de primera línea – con los que la Unidad tiene que trabajar – son más fuertes y más poderosos políticamente. En caso de que la implementación de la Ley de Víctimas desafíe a los intereses empresariales o cuestiona la política de desarrollo, como probablemente suceda, el compromiso político con el proceso puede flaquear.

Además de las acciones del gobierno, Colombia tiene una tradición fuerte y vibrante de instituciones de derechos humanos, incluida la Defensoría del Pueblo, e instituciones de derechos humanos no gubernamentales fuertes como CODHES, y la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados, y centenares de asociaciones de desplazados internos/víctimas. Tal vez uno de los aspectos más admirables del proceso de paz actual de Colombia es que incluya un proceso fuerte y dinámico de consulta con las víctimas.

UNA OBSERVACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN COLOMBIA

Aunque una política oficial para los desplazados internos está en vigor desde 1997, la operatividad de los marcos legales ha sido limitada a menudo por falta de financiamiento, como se señaló en Sentencia de la Corte Constitucional T-025 en 2004.⁵⁸ No obstante, con la implementación de la Ley de Víctimas, el gobierno nacional parece estar demostrando su compromiso al asegurar el financiamiento adecuado. El Artículo 19 de la Ley de Víctimas insta al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) a crear un Plan Nacional de Financiamiento para garantizar la sostenibilidad de la ley.⁵⁹ De modo similar, el Plan Nacional de Desarrollo para 2010-2014 requiere que el financiamiento se asigne a la justicia transicional, incorporando de esta manera la Ley de Víctimas en el plan nacional de desarrollo. El gobierno de Estados Unidos ha comprometido USD \$50 millones para la implementación de la Ley de Víctimas—financiamiento que se aportará mediante la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) con énfasis en “el fortalecimiento de instituciones clave para la aplicación de la ley, como la Unidad de Víctimas, el Centro para la Memoria Histórica, el Ministro de Salud, y los gobiernos departamentales y municipales de zonas específicas.”⁶⁰ El Plan Nacional de Financiamiento propuesto por CONPES calcula el costo proyectado de implementar todos los aspectos de la Ley de Víctimas en base al gasto del pasado y números estimados de víctimas totales por hecho victimizante. Las cifras citadas son de aproximadamente USD \$30 mil millones a lo largo de 10 años, si bien la mayoría de los entrevistados se refirieron a un gasto público de aproximadamente USD \$1,000 millones por año.⁶¹

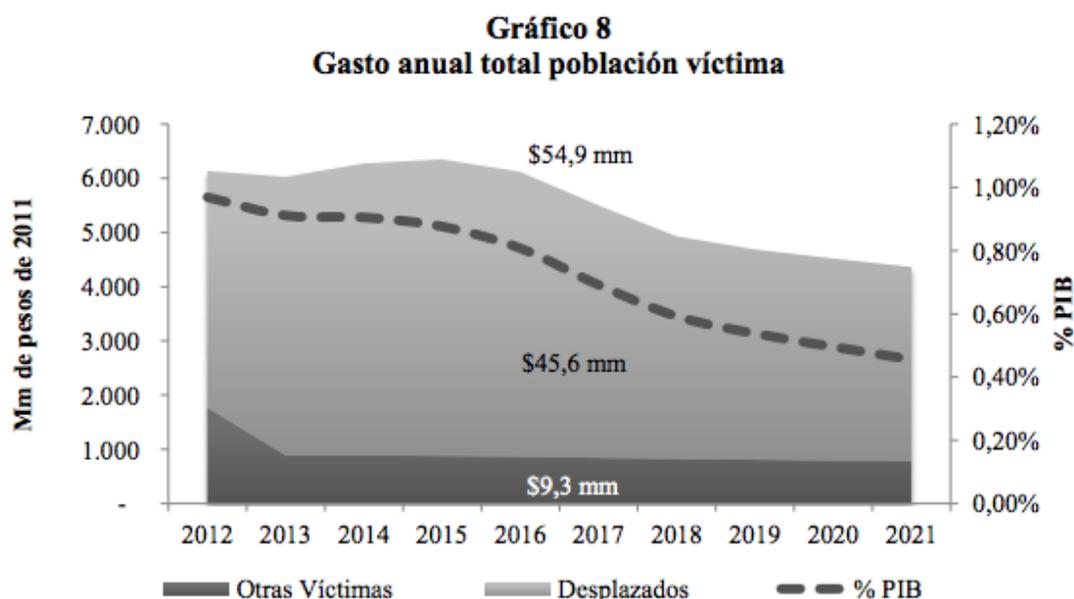
⁵⁸ Para mayores detalles sobre el gasto de gobierno local en los desplazados internos antes del 2011, ver Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez, *La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?* www.brookings.edu/es/research/reports/2008/12/03-colombia-ibanez

⁵⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*, República de Colombia, 1 de diciembre de 2011, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IvwupUNoxX4%3D&tabid=1260 aunque se rompió este vínculo en agosto de 2014. Ver: <http://ictj.org/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>

⁶⁰ El Tiempo. “EE.UU. dará US \$50 millones para Víctimas del conflicto,” 1 de agosto de 2012, www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12084272

⁶¹ La investigadora (y 2 investigadores asistentes) dedicaron considerable tiempo a trabajar con las cifras aportadas por CONPES (tales como: <http://ictj.org/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>) que son citadas frecuentemente por investigadores y defensores (ver, v.gr: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/ABColumbia_land_report_-_Colombia_the_Current_Panorama.pdf) tratando infructuosamente de obtener un desglose claro de los presupuestos específicos destinados a los desplazados internos, y decidiendo con el tiempo que los detalles de los presupuestos son menos importantes para este estudio que el hallazgo general de que el gobierno de Colombia ha asumido tremendos compromisos financieros para implementar la Ley de Víctimas.

Imagen 3: Gasto anual proyectado para la población total de víctimas de 2012-2021



Fuente: CONPES, Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011

El gráfico anterior ilustra que los gastos en desplazados internos (COP 45.6 mil millones) representa la mayor parte del gasto total (COP 54.9 mil millones) para todas las víctimas, lo cual refleja el número preponderante de desplazados internos entre quienes están registrados como víctimas. Según el Registro Único de Víctimas, hay actualmente 6,864,934 víctimas registradas, de las cuales 5,964,405 están registradas como desplazadas.

Legislación e instituciones colombianas

La legislación y las políticas colombianas han sido el motor en los esfuerzos para prevenir el desplazamiento, proteger y asistir a quienes se encuentran en situación de desplazamiento y encontrar soluciones para los desplazados internos. En particular, la decisión de la Corte Constitucional, Sentencia T-025 en 2004, obligó al gobierno a desarrollar políticas, establecer instituciones y destinar recursos a los millones de personas desplazadas por el conflicto. Esta decisión tuvo un mayor impacto en la vida de los desplazados que el que tuvieron las acciones realizadas por los actores internacionales o la reforma humanitaria.

Pero aun con el compromiso de miles de millones de pesos y profundo desarrollo legal y de políticas, la gente sigue siendo desplazada. Es más, aun con los firmes compromisos políticos del gobierno, una estructura legal fuerte, y una participación activa de la sociedad civil, para la mayoría de los desplazados internos de Colombia las soluciones siguen muy lejanas. Un informe de abril de 2014 elaborado por la Fundación Forjando Futuros, domiciliada en Medellín, indicaba que de las 54,000 solicitudes de restitución de tierra que se presentaron desde la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierra, sólo 964 – el 1.7 por ciento –

había sido resuelto.”⁶² Como observó un funcionario de gobierno, “en el mejor de los casos, se tardarían cien años para resolver estos reclamos de tierra y brindar las reparaciones a todos los que se han registrado.” La mera magnitud del número de desplazados internos y la complejidad de la restitución de tierra, particularmente cuando los desplazados internos tienen décadas en situación de desplazamiento, implica que el proceso será inevitablemente lento (mientras que las expectativas de las víctimas han sido elevadas).

Por ejemplo, la tierra puede haber cambiado de propietario varias veces y el propietario puede haber hecho inversiones para mejorar el predio, lo cual complica la restitución. En algunos casos, las personas han recibido indemnización por la tierra (en vez de restitución), pero hay inquietudes de que la indemnización se vaya a usar para actividades que no sean para una solución duradera al desplazamiento.⁶³ Hay un movimiento para organizar reparaciones colectivas en lugar de individuales, pero esta modalidad también ha resultado difícil de implementar. Por otro lado, el hecho que la violencia continúe en muchas comunidades de origen para los desplazados implica que cuando todos los procesos legales han sido agotados y los desplazados internos regresan a sus tierras (aun acompañados de la policía), para asumir la posesión de su tierra restituida, a menudo enfrentan amenazas y violencia por parte de los actores armados, quienes detentan el control efectivo sobre la tierra. Representantes de grupos de víctimas, en particular los dirigentes de grupos indígenas y afrocolombianos, han sido el blanco de violencia.⁶⁴ A los seis años de la implementación del proceso de justicia transicional, más de 362,000 víctimas han denunciado ante la Fiscalía General delitos cometidos en su contra por parte de grupos armados, incluidos los delitos de desaparición forzada, terrorismo, violencia sexual y secuestros.⁶⁵

Víctimas o desplazados internos o ambos?

Actualmente, los desplazados internos son considerados como víctimas de las décadas de conflicto civil en Colombia. Por un lado, esta ha sido una evolución muy positiva; los desplazados internos indicaron que sienten que su sufrimiento como consecuencia de la guerra ha sido reconocido por el gobierno. Como explica un desplazado interno, “antes nos veían como ‘sucios’ en cierto sentido, que de alguna manera nosotros mismos nos habíamos buscado nuestro propio desplazamiento. Enfrentábamos estigma y rechazo. Pero ahora podemos llevar la cabeza en alto porque nos reconocen como víctimas.”

A la inversa, hay también preocupaciones de que el desplazamiento interno haya perdido visibilidad ya que los desplazados internos ahora se consideran como uno de muchos grupos de víctimas.⁶⁶ Como un informante clave afirmó: “con la nueva Ley de Víctimas, estamos empezando a olvidarnos de los desplazados internos.” O como destacó otro: “los desplazados internos ahora se reconocen bajo la Ley de Víctimas, pero no son la más alta prioridad de nadie.”

⁶² Acuna, Philip. “Vast majority of land restitution requests in Colombia have been denied: NGO,” Colombia Reports. April 8, 2014: <http://colombiareports.co/1-7-land-restitution-requests-failed-according-ngo>.

⁶³ La Unidad de Víctimas reconoce que este es un problema y ha desarrollado talleres dando sugerencias sobre cómo administrar estos fondos antes de desembolsar los pagos.

⁶⁴ Washington Office on Latin America, *May Afro-Colombian Update*, May 20, 2014, http://www.wola.org/commentary/may_afro_colombian_update.

⁶⁵ OIM Actividades en Colombia: <https://www.iom.int/cms/render/live/en/sites/iom/home/where-we-work/americas/south-america/colombia.html>

⁶⁶ CODHES, 2012 n. 27.

La ley original que reconoció el desplazamiento interno, la Ley 387 de 1997, presenta una definición mucho más amplia del desplazamiento interno que la contenida en la Ley 1448: “disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, u otras circunstancias emanadas de las anteriores situaciones que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”⁶⁷ Al excluir explícitamente a las víctimas de “delitos comunes,” la Ley 1448 fue criticada por denegar derechos a los desplazados internos intra-urbanos y a los desplazados forzados por las BACRIM. No obstante, la Corte Constitucional falló en Auto 119 de 2013 que los desplazados internos por BACRIM deben incluirse en el Registro de Víctimas y contarse como víctimas. La ley también impone una restricción temporal sobre el desplazamiento al sólo ofrecer la restitución de tierra a aquellos que hayan sido desplazados después de 1991—lo cual algunos ven como fecha arbitraria que deniega más derechos a los desplazados internos. Esta cuestión aún no ha sido abordada por la Corte Constitucional.

Al parecer, existe incertidumbre respecto del estado actual de la legislación sobre desplazados internos ahora que la Ley de Víctimas se está aplicando a ellos. Como un informador clave observó, “nadie habla de eso, pero tengo la impresión que ni la Ley 387 o [la Sentencia] T-025 son aplicables ahora que los desplazados internos se reconocen como víctimas.”

El texto en la Ley de Víctimas se refiere a la cesación de la condición de vulnerabilidad (Artículo 67) en vez de la cesación del desplazamiento. Si bien la restitución de tierra es un eje central de la Ley de Víctimas y está estrechamente vinculada con la capacidad de los desplazados internos para regresar a su hogar, no es lo mismo la cesación de la vulnerabilidad que la cesión del desplazamiento. Quien haya sido desplazado puede estar viviendo con un nivel de vida adecuado, tener acceso a servicios públicos, pero sigue a la espera de una solución. Como señaló un entrevistado, “uno de los problemas es que las víctimas no son necesariamente pobres. Ayudar a los pobres y a los vulnerables no es lo mismo que ayudar a los desplazados internos. Las reparaciones no son sólo para los vulnerables.”⁶⁸ Sin embargo, dado el hecho que los desplazados internos tienden a ser más pobres y vulnerables, esta puede ser una cuestión más bien de semántica que de otra cosa.

Con menor visibilidad para los desplazados internos, algunas asociaciones de desplazados internos se han transformado en asociaciones de víctimas. Al mismo tiempo, parece haber una creciente preocupación por las personas que han sido “confinadas” o no han podido irse de su comunidad. Por ejemplo, un informante clave relató, “hay algunos grupos indígenas que han sido desplazados 4, 5 o 6 veces y ya están diciendo ‘*ya no*’ que ya no quieren mudarse más. Nadie les está prestando atención a estos grupos.”⁶⁹

Finalmente, una de las características más admirables del proceso de paz colombiano ha sido la creación de mecanismos para permitir la participación de las víctimas en las negociaciones de paz que se están efectuando en la actualidad en la Habana, incluso por medio de una plataforma en línea para que los individuos y las organizaciones puedan someter a consideración de los negociadores propuestas sobre los seis puntos incluidos en las negociaciones de paz.⁷⁰ En junio

⁶⁷ Ver el Artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

⁶⁸ Entrevista de informante clave. No obstante, cabe notar que T-06 de 2013 hace referencia explícita a la Ley 387 al determinar que quienes son desplazados por violencia criminal deben ser permitidos registrarse como víctimas al amparo de la Ley de Víctimas.

⁶⁹ Entrevista de informante clave.

⁷⁰ Mesa de Conversaciones, <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

de 2014, el gobierno de Colombia y las FARC convinieron en una declaración visionaria sobre las víctimas en la cual se incluye un compromiso de tratar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y a la no repetición y una invitación a representantes de los grupos de víctimas a la Habana. A mediados de 2014, se organizaron varias rondas de consultas con las víctimas, incluidos tres foros regionales a mediados de julio de 2014 con la participación de alrededor de 400 personas en cada uno, los cuales culminaron en un foro nacional con aproximadamente 1,200 participantes a principios de agosto. Cada uno de estos foros produjo una síntesis escrita, las cuales se consolidaron y formaron la base de presentaciones en la Habana realizadas por cinco delegaciones de un máximo de 12 personas cada una.⁷¹ Como se puede imaginar, el proceso de organizar los foros y mesas de conversaciones y de identificar cuáles víctimas se incluirían resultó complejo. El proceso fue supervisado por la ONU (bajo la dirección del PNUD) y la Universidad Nacional de Colombia.⁷²

Con este contexto de una robusta respuesta gubernamental al respeto por los derechos de las víctimas, seguidamente pasamos a evaluar la interacción internacional con los desplazados internos en Colombia.

⁷¹ Para mayores informes sobre la participación de los grupos de víctimas en el proceso de paz, ver Virginia M. Bouvier, *Mediation Perspectives: Innovative Approaches in the Colombian Peace Process*, The International Relations and Security Network, 27 de agosto de 2014, <http://isnblog.ethz.ch/security/mediation-perspectives-innovative-approaches-in-the-colombian-peace-process>.

⁷² Para leer algunas de las declaraciones de los grupos de víctimas, ver: <http://colombiapace.org/>.

PERSPECTIVA GENERAL SOBRE LA PARTICIPACION DE LAS NACIONES UNIDAS E INTERNACIONAL

Desde hace mucho tiempo, la comunidad internacional viene participando activamente en Colombia y mantiene una robusta presencia como se aprecia en el siguiente cuadro.

Agencias de la ONU	Lugares	Presupuesto Operativo	Personal
ACNUR ⁷³	Bogotá, Apartadó, Arauca, Medellín, Quibdó, Buenaventura, Villavicencio, Neiva, Mocoa, Pasto, Cucuta	\$30.5 millones (2014)	171 (2014)
OCAH ⁷⁴	Bogotá Arauca, Norte Santander, Córdoba Antioquia, Cocco, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Meta	\$5 millones (2013)	47 (2013)
PNUD ⁷⁵	Bogotá, Cartagena, Manizales	\$73 millones (2013)	423 (2014)
UNICEF ⁷⁶	Bogotá	\$5 millones (2014)	?
PMA ⁷⁷		\$62 millones (2012-2014)	?
ACDH	Bogotá, Pasto, Villavicencio, Neiva, Quibdo, Cali, Cartagena	?	?
OMS/OPS ⁷⁸	Bogotá, Arauca, Valle del Cauca, Córdoba, Nariño, Puerto Asis, , Santander	?	?
FAO ⁷⁹	Bogotá, Medellín, Pasto, Pretoria, Puerto Asis, Monteria	\$16 millones ⁸⁰	179 (2014)
FPNU ⁸¹		\$2.6 millones	?

⁷³ ACNUR, Colombia 2014-2015 Global Appeal, <http://www.unhcr.org/528a0a367.html>.

⁷⁴ OCAH, <http://www.unocha.org/ochain/2014-15/colombia>.

⁷⁵ PNUD Colombia, http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/about_undp/.

⁷⁶ UNICEF, <http://www.unicef.org/appeals/colombia.html>.

⁷⁷ PMA, <http://www.wfp.org/countries/colombia/operations/current-operations>.

⁷⁸ OMS/OPS, http://www.paho.org/col/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=122.

⁷⁹ FAO Colombia, <http://www.fao.org/colombia/fao-en-colombia/nuestro-equipo/en/>.

⁸⁰ FAO Colombia, Marco Programático de País (MPP) 2012 – 2014, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoweb/colombia/docs/CPF.pdf.

⁸¹ FPNU, <https://data.unfpa.org/Apps/IATI/IATIAction.unfpa?method=retrieve>.

Otras Organizaciones Internacionales	Lugares	Presupuesto operativo	Personal
OIM ⁸²	Bogotá, Quibdó, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Villavicenio, Bucaramanga, Sincelejo, Riohacha	?	269 (2013)
CICR ⁸³	Bogotá, Medellín, Montería, Quibdó, Bucaramanga, Saravena, Cali, Pasto, Florencia, Puerto Asis, San José del Guaviare	\$34 millones	353 (2013)
Save the Children ⁸⁴	Bogotá, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Eje Cafetero, Antioquia, Cundinamarca, Cartagena, Soacha. Buenaventura, Valle	?	28 (2013)
NRC ⁸⁵	Bogotá, Cúcuta, Guapi Ocaña, Santa Marta, Pasto, Tumaco, Popayán	\$9.1 millones (2013)	90 (2013)
Visión Mundial International ⁸⁶	Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bello, Bucaramanga, Cali, Ibagué, Medellín, Montería, Cauca	\$16.5 millones	?
Mercy Corps ⁸⁷		?	60
IRD ⁸⁸	Antioquia, Cauca, Caquetá, Córdoba, Nariño, Valle del Cauca	?	?

Uno de los principales problemas que enfrentan las organizaciones internacionales es la falta de acceso a ciertas zonas debido a preocupaciones de seguridad. Un observador señaló que la presencia internacional inclusive había disminuido en algunas partes del país, por ejemplo en Putumayo. La excepción es el CICR, por el que se siente aprecio en forma extendida por el hecho de que puede acceder a partes del país a las que otros actores internacionales – y nacionales – no pueden.

⁸² OIM Colombia, <http://www.oim.org.co/quienes-somos/oim-en-colombia/hechos-y-cifras.html>.

⁸³ CICR Colombia, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/annual-report/current/icrc-annual-report-colombia.pdf> and <http://www.icrc.org/eng/assets/files/2014/colombia-annual-report-2013-eng-.pdf>.

⁸⁴ Save the Children Colombia, <http://www.savethechildren.org.co/nuestro-equipo> and <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/7247.pdf>.

⁸⁵ NRC [Consejo Noruego para los Refugiados], <http://www.nrc.no/?aid=9147684>.

⁸⁶ Visión Mundial Colombia, <https://www.visionmundial.org.co/home/Qui%C3%A9nessomos.aspx> and <https://www.visionmundial.org.co/home/Portals/0/informedegestion.pdf>.

⁸⁷ Mercy Corps, http://www.mercycorps.org/sites/default/files/MercyCorps_ColombiaFactSheet.pdf.

⁸⁸ International Relief and Development, <http://www.ird.org/our-work/by-region/the-americas/colombia>.

Sin excepción, todos los representantes internacionales entrevistados veían el papel de su organización como de apoyo al Estado colombiano en sus esfuerzos para proteger y asistir a los desplazados internos. Muchos se refirieron al papel catalizador que los actores internacionales, como el ACNUR y el Representante del Secretario General de la ONU sobre Desplazados Internos había desempeñado en instar al gobierno a desarrollar políticas y programas para apoyar a los desplazados internos. Hoy, este apoyo internacional asume diferentes formas que abarcan desde, por ejemplo, la coordinación y análisis de datos (OCAH) hasta el asesoramiento legal sobre cuestiones de políticas públicas y colaboración directa con las comunidades y autoridades de nivel nacional o local (ACNUR), apoyo al proceso de paz y colaboración con las autoridades municipales (PNUD).⁸⁹ Varios informantes internacionales indicaron que estaban en contacto diario con el gobierno.

No obstante, resulta difícil evaluar el impacto que ha tenido este trabajo en las políticas del gobierno colombiano hacia los desplazados internos en el contexto actual. Varios funcionarios públicos colombianos reconocieron la importancia del apoyo internacional durante los gobiernos anteriores, citando v.gr. el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en poner de realce las violaciones de derechos humanos o del ACNUR en apoyar las iniciativas de la Corte Constitucional para fortalecer las políticas colombianas hacia los desplazados internos. Pero los funcionarios gubernamentales entrevistados – todos los cuales representantes del gobierno de Santos – parecían opinar que ellos ya tenían las cosas bajo control y que los actores internacionales en gran medida eran irrelevantes. Cuando se les preguntaba, por ejemplo, ‘¿cuál es el papel que juega la comunidad internacional en la respuesta a los desplazados internos?’ las respuestas iniciales tendían a ser ‘nada’, ‘irrelevante’, ‘pasivo’. Un representante gubernamental dijo ‘el personal de la ONU pasa todo su tiempo recopilando estadísticas. No nos hacen falta estadísticas. Si para algo somos buenos es para recopilar estadísticas.’ Al mismo tiempo, la tarea que enfrenta el gobierno en la implementación de la Ley de Víctimas es monumental – algunos dirían imposible – y parece probable que el gobierno requiera el apoyo articulado de la comunidad internacional si va a poder siquiera aproximarse a cumplir con el plazo de 2021 para su implementación.

A nivel conceptual, la relación entre los actores internacionales y un estado fuerte es difícil. Mientras que los gobiernos más débiles requieren de los recursos aportados por los actores internacionales, es el estado quien permite a los actores internacionales operar en el país. Si el gobierno no está contento con los actores internacionales, puede pedir que se vayan, o cambiar los términos de su memorando de entendimiento o limitar sus actividades. Así pues, a un nivel, los actores internacionales tienen que mantener contento al gobierno. Un informante internacional dijo entre veras y bromas, “lo principal que motiva a la ONU es que no la boten del país.” Otro entrevistado humanitario internacional afirmó, ‘los grupos temáticos han tenido menor impacto en nuestro trabajo que los principios de París. Trabajar con los desplazados internos – ahora víctimas – es por impulso del gobierno y seguimos su ejemplo.’ Otros sostuvieron que los principios humanitarios eran el motor en la interacción internacional con los desplazados internos, especialmente a nivel de campo. Y sin embargo otro destacó que los actores internacionales tenían más libertad bajo el gobierno actual que bajo el de Uribe.

⁸⁹Estos sólo son algunos de los muchos ejemplos del tipo de trabajo realizado por las organizaciones internacionales, las cuales todas cuentan con muchos programas.

Una segunda área de dificultad consiste en el hecho que el estado no es el gobierno – los gobiernos entran y salen – pero el estado es una entidad política organizada duradera. Un integrante del personal internacional con muchos años de servicio dijo que ‘a mediados de la década de los noventa, la ONU jugaba un papel totalmente crítico en promover los temas de los desplazados internos, en particular la Oficina del ACNUR y ACDH.’ Y muchas personas atribuyeron el desarrollo de la primera ley sobre desplazados internos de Colombia (Ley 387) al apoyo de los actores internacionales y especialmente el ACNUR y el Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, Francis Deng, quien visitó el país por primera vez en 1994. Varios representantes del gobierno expresaron aprecio por las críticas internacionales a las políticas del gobierno de Uribe en el pasado pero criticaban más la crítica internacional contra sus propias políticas. Esto indica que el papel de la comunidad internacional en apoyar un gobierno que lleva a cabo políticas ‘buenas’ tiene que manejarse de manera tan delicada como con un gobierno con menos capacidad y compromiso. Esto también indica que tal vez sea importante para la comunidad internacional mantener una presencia activa aun cuando un determinado gobierno no requiere mucho apoyo para poder responder de manera más firme y enérgica si un gobierno en el futuro sigue un rumbo menos positivo. Algunos representantes internacionales argumentan además que, en vez adoptar un enfoque de derechos humanos, el gobierno colombiano pone un fuerte énfasis en la asistencia y que una de las funciones de la comunidad internacional es poner énfasis en la protección que hace falta.

Una tercera complejidad consiste en la existencia de diversos actores dentro del estado con quienes la comunidad internacional tiene que relacionarse. ‘Al gobierno de Uribe,’ según un informante internacional, ‘no le gustaba que asesoráramos a la Corte Constitucional que cuestionaba a cada paso las políticas del gobierno sobre desplazados internos. Teníamos que estar apoyando al gobierno.’ Y sin embargo al menos algunos desplazados internos veían el papel del ACNUR como crucial para el proceso de la decisión de la Corte. Al jugar un papel neutral, sirvió como ‘sancionador de políticas.’⁹⁰

Existe una tensión inherente entre el apoyo al gobierno y el trabajo humanitario independiente. Por supuesto, es una tensión que se desarrolla en muchos entornos – desde Sri Lanka hasta Sudán – pero que tiene un carácter diferente cuando un gobierno es fuerte y parece estar dedicado a respetar los derechos de los desplazados internos/víctimas. ¿Son las evaluaciones efectuadas por los actores humanitarios internacionales cualitativamente distintas de las realizadas por los funcionarios colombianos?

Y aun otra complejidad estriba en que los gobiernos, incluido el de Colombia, valoran el apoyo financiero brindado por los donantes. Mucho del trabajo de derechos humanos fuerte fue desarrollado con el apoyo de donantes internacionales, parte del cual se canalizaba a través de instancias multilaterales. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo fue instalada en 1994 con financiamiento internacional y organizaciones de derechos humanos, como CODHES, pudieron desempeñar un papel tan activo debido en gran medida al apoyo internacional. En este momento, como se plantea más adelante, existe preocupación de que estos fondos se agoten una vez que se firme el acuerdo de paz.

⁹⁰ Entrevista de informante clave.

Reforma humanitaria en Colombia

Como se puntualizó en la introducción de este estudio, la reforma humanitaria incluyó tres elementos principales: fortalecimiento del papel del Coordinador Humanitario, desarrollo de un mecanismo de financiamiento agilizado, e introducción del sistema de grupos temáticos para mejorar la coordinación y rendición de cuentas.

Como es el caso en la mayoría de los países, el Coordinador Residente también cumple la función del Coordinador Humanitario.⁹¹ Es difícil sintetizar los comentarios ajenos sobre el papel que él juega en la coordinación del trabajo con los desplazados internos; la mayoría de los entrevistados opinaron que él tiene una personalidad fuerte, está comprometido con los desplazados internos, y juega un papel muy positivo en el apoyo a la participación de las víctimas en el proceso de paz. Otras personas adoptaron un tono más crítico su papel, viéndolo como independiente de las estructuras de coordinación existentes, como de los grupos temáticos. La mayoría de los observadores opinaron que la coordinación humanitaria había mejorado bajo la dirección del actual Coordinador Humanitario.

En octubre de 2013, el Equipo Humanitario de País desarrolló una Estrategia Humanitaria que presenta un breve diagnóstico de la situación humanitaria en el país, una evaluación de la capacidad local y nacional para responder y una evaluación interesante respecto de las contribuciones particulares que los socios internacionales pueden hacer, entre las que se incluye la presencia en el terreno (particularmente en zonas de presencia débil del estado), experiencia internacional y estándares que pudieran usarse para fortalecer la capacidad nacional, respuestas multisectoriales articuladas que toman en cuenta las diversas necesidades de grupos específicos de la población, evaluaciones de necesidades y herramientas de sistematización de datos y mecanismos para movilizar fondos de emergencia (CERF, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y ERF). Según la información recopilada por OCAH en 2013, el Equipo Humanitario de País (EHP) había implementado USD \$84 millones en proyectos que beneficiaba a aproximadamente 1.8 millones de personas, mientras que el CERF había aportado USD \$3.5 millones que permitían al EHP asistir a 59,000 personas que se encontraban en departamentos de acceso difícil. El equipo identificó 4 regiones prioritarias para acción en 2014 que abarcaban 13 departamentos y representaban el 42 por ciento de la población de Colombia. En general, la Estrategia presenta una hoja de ruta integral para la acción internacional destinada a apoyar y complementar los esfuerzos del gobierno.⁹²

Entre los hallazgos del estudio de Brookings-OCAH de 2004⁹³ se incluye que en la mayoría de los nueve países analizados, la ONU no pudo hablar con una sola voz. A diferencia de los casos de Somalia y la RDC, donde las misiones integradas brindaban mayor coherencia al enfoque de la ONU, Colombia no tiene un Representante Especial del Secretario General ni la presencia de fuerzas de paz. Más bien, corresponde al Coordinador Residente/Humanitario, junto con el Equipo de País de la ONU, el Equipo Humanitario de País, y los grupos temáticos, servir como los mecanismos de coordinación. Aunque varios entrevistados internacionales opinaron que

⁹¹ Lamentablemente, la investigadora no pudo hablar directamente con el Coordinador Humanitario quien estaba de viaje fuera del país durante las tres semanas cuando ella se encontraba en Bogotá y varias conversaciones telefónicas agendadas se tuvieron que cancelar debido a otros compromisos.

⁹² OCAH 2014 *Estrategía Humanitaria, Borrador, Preparado por OCHA en nombre del Equipo Humanitario de País*, October 2013,

<http://www.salahumanitaria.co/es/system/files/documents/files/20140423%20SRP%202014%20short.pdf>

⁹³ Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, *supra*, n. 1.

había más coherencia en el papel de la ONU – evidenciada particularmente por el desarrollo de una estrategia humanitaria y un compromiso compartido de apoyar el proceso de paz – otros citaron como evidencia de lo contrario el hecho de que ‘todos seguimos emitiendo nuestros propios comunicados de prensa.’ Varios entrevistados comentaron que para la mayoría de los colombianos, el rostro de la ONU en Colombia era la OACNUR, la cual no era un participante activo en el Grupo Temático de Protección y tendía a operar por su cuenta. Los representantes del gobierno colombiano entrevistados también consideraron que la ONU no actuaba con una sola voz aunque varios de ellos hicieron referencia al papel particularmente útil que jugó la OACNUR en el pasado.

Con respecto a los desplazados internos en particular y a pesar de los grupos temáticos, siguen existiendo tensiones sobre los mandatos y un creciente número de actores internacionales involucrados en su protección. Si bien el ACNUR es claramente el responsable de los refugiados en Colombia y el Programa Mundial de Alimentos, de los alimentos, cuando se trata de la protección de los desplazados internos, existe el Grupo Temático de Protección, dirigido conjuntamente por el ACNUR y NRC, cuya responsabilidad es reunir los actores clave de protección. Pero muchos actores están preocupados por la protección de los desplazados internos, entre los que se incluyen ACNUR, CICR, OIM (y ésta última ahora cuenta con una política de protección), diversas ONG internacionales que desarrollan trabajo de protección, así como el gobierno y organizaciones de sociedad civil colombianas. Por otro lado, la protección de los desplazados internos requiere los aportes de los grupos temáticos más allá del Grupo Temático de Protección y especialmente de los actores del desarrollo.⁹⁴

Financiamiento internacional

Financiamiento humanitario internacional en Colombia, 2004 – 2014, en USD			
	Fondos Totales	CERF	ERF
2004	24,999,270	n/a	n/a
2005	41,807,677	n/a	n/a
2006	37,651,570	2,220,939	n/a
2007	50,251,120	4,091,377	n/a
2008	41,717,534	3,135,341	n/a
2009	58,472,436	5,392,047	n/a
2010	75,562,159	6,607,366	1,822,402
2011	64,148,819	5,927,391	1,560,166
2012	56,148,419	4,084,143	1,196,598

⁹⁴ Lamentablemente, debido a limitaciones de tiempo, este estudio se centró principalmente en el trabajo del grupo temático de protección en vez del grado en que otros grupos temáticos habían logrado transversalizar la protección de manera efectiva.

2013	58,610,312	3,493,954	2,215,176
2014	58,956,292	4,505,909	n/a

Fuente: Fondos totales y CERF obtenidos de: UNOCHA, *Financial Tracking Service, 2004-2014*: <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=col&yr=2014>. UN Emergency Response Funds, Colombia, 2010-2013: <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/emergency-response-funds-erf>.

Colombia ha recibido fondos substanciales de estos mecanismos de financiamiento humanitario centrales. Estos han permitido una respuesta rápida y oportuna de manera más flexible (aunque todavía tardan varios meses para acceder). Pero aun en cuanto al financiamiento, la reforma humanitaria ha tenido un impacto menor en la asignación de fondos a los desplazados internos que el que tuvo la decisión de la Corte Constitucional T-025 de 2004. Antes de la decisión, el gobierno aportaba entre USD \$80 y USD \$150 millones por año para los desplazados internos; en la actualidad, aporta mil millones de dólares.⁹⁵

Grupos temáticos

Los grupos temáticos se iniciaron en 2006 y seis de ellos siguen activos, como se indica en el siguiente cuadro. El debate sobre los grupos temáticos provocó una enérgica respuesta tanto de los representantes internacionales como de los informantes del gobierno colombiano. Varios representantes internacionales dijeron que en 2006 ya estaban establecidos mecanismos de coordinación sectorial fuertes y que los grupos temáticos no hacían falta.

Grupos temáticos Operativos⁹⁶	Agencia líder a nivel nacional /Agencia co-líder	Fecha de activación
Seguridad alimentaria	PMA/UNICEF	2006
Educación⁹⁷	UNICEF/NRC	2006
Salud	OMS	2006
Protección	ACNUR/NRC	2006
Vivienda	OIM	2006
Agua Saneamiento Higiene (WASH)	UNICEF/Oxfam	2006

Misión de apoyo entre grupos temáticos: El Grupo Temático de Protección

⁹⁵ Entrevista de informante clave. Cabe observar que la cifra de USD \$1,000 millones se aplica a las víctimas entre las que se incluyen los desplazados internos.

⁹⁶ OCAH, *Cluster Configuration for Colombia 2013*, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/cluster_configuration-colombia-2013-1.pdf

⁹⁷ Cabe notar que en la Estrategia Humanitaria para el año 2014, se pretendía que el trabajo sobre la educación fuera llevado a cabo mediante un grupo de trabajo autónomo en coordinación con el gobierno nacional.

En 2010, a los cuatro años de la activación de los grupos temáticos, una misión de apoyo interclúster sometió a revisión el enfoque de grupos temáticos a la respuesta humanitaria en el país. Según el informe, en 2006, se entendía que, “los desafíos presentados por la situación humanitaria de Colombia requieren... mayor cohesión entre los integrantes de la comunidad humanitaria internacional para garantizar la credibilidad y eficacia de la respuesta global... las dificultades aparentes de las agencias de la ONU en el pasado para desarrollar una visión común sobre cuestiones humanitarias, de derechos humanos y del desarrollo también han debilitado la capacidad de la ONU para responder de manera efectiva.”⁹⁸ Entre las reformas específicas recomendadas por la misión de apoyo del IASC en 2006 se incluyeron las siguientes:

“a) consolidar el equipo de país del IASC como el mecanismo de coordinación principal; b) garantizar un enfoque coherente a la acción humanitaria y una visión común; c) coordinar con las autoridades nacionales, instituciones estatales y la sociedad civil; d) desarrollar una estrategia de Equipo de País del IASC y un plan de trabajo anual; e) establecer tres grupos temáticos del IASC para promover enfoques comunes; f) reforzar la presencia humanitaria en el terreno; g) promover enfoques específicos de comunidad y área; h) reforzar instituciones locales; y i) mejorar la sistematización de información sobre la situación y respuesta humanitaria.”⁹⁹

El informe sobre el seguimiento de la misión de apoyo del IASC examina el progreso de estas recomendaciones, profundiza en “las fortalezas y lagunas en la implementación de la reforma,” y hace recomendaciones para mejoras adicionales.¹⁰⁰ Los siguientes párrafos ofrecen un breve resumen del informe, puesto que es uno de los únicos documentos que se haya producido sobre los cambios introducidos por la reforma humanitaria, en lo referente a la población de desplazados internos colombianos. El informe complementa el Taller Nacional sobre Colombia del IASC, también realizado en 2010. Entre los puntos notables del informe, se incluyen los siguientes:

- Desde la misión de apoyo de 2006, todavía no hay ninguna visión o mecanismo para la priorización, las decisiones colectivas y la rendición de cuentas.
- Los hallazgos de la misión se resumieron en las ocho recomendaciones siguientes:¹⁰¹
 - A. Debe desarrollarse un marco humanitario común que refleje la comprensión colectiva del Equipo Humanitario de País (EHP) sobre las necesidades y prioridades en el contexto de Colombia.
 - B. Se sugiere realizar una evaluación de necesidades integral y multisectorial que esté basada en evidencia y elaborar planes de respuesta al riesgo.
 - C. Debe articularse una estrategia de incidencia política compartida hacia el gobierno para tratar áreas polémicas en relación a la respuesta humanitaria.
 - D. Hace falta claridad respecto del papel y el alcance de los grupos temáticos en el apoyo a la acción humanitaria en Colombia, además de su relación con el EHP.

⁹⁸ Grupo Temático Mundial de Protección. *Inter-Cluster Support Mission to Colombia Report*, June 2010, www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Colombia/files/Colombia_Intercluster_Mission_Report_2010_EN.pdf.

⁹⁹ Grupo Temático Mundial de Protección 2010.

¹⁰⁰ Grupo Temático Mundial de Protección 2010.

¹⁰¹ Cabe notar que aquí se presentan los hallazgos transcritos y traducidos directamente del informe de 2010.

- E. Debe someterse a revisión la arquitectura humanitaria actual para agilizar la coordinación y asegurar un liderazgo previsible a través de todos los grupos temáticos y temas transversales.
- F. Hay que establecer un mayor grado de coordinación entre grupos temáticos y de coordinación sectorial cruzada.
- G. Deben hacerse esfuerzos para minimizar los obstáculos a la coordinación creados por tensiones entre la agenda humanitaria y la agenda de estabilización del Gobierno de Colombia.
- H. Hay que identificar activamente las áreas de colaboración constructiva con el Gobierno de Colombia en cuanto a la acción humanitaria.

Este estudio no tuvo por propósito evaluar el sistema de grupos temáticos sino preguntar en qué medida la reforma humanitaria ha mejorado el bienestar de los desplazados internos. Sin embargo, la investigadora no pudo menos de notar que el sistema de grupos temáticos no parece estar agregando mucho valor, al menos en materia de protección y recuperación temprana.¹⁰² Los representantes del Gobierno de Colombia, según parece, no alcanzaban a entender por qué eran necesarios los grupos temáticos y por qué ellos mismos no estaban incluidos en los grupos temáticos, ya que ellos aportaban casi todos los recursos a los desplazados internos. ¿Se pretendió que los grupos temáticos fueran un medio para mejorar la rendición de cuentas y la respuesta a los desplazados internos o bien, un foro de los actores internacionales para desarrollar sus estrategias frente al gobierno? Este es un problema en particular para el grupo temático de protección respecto del cual en otros escenarios los grupos temáticos han facilitado la incidencia internacional efectiva y unida sobre cuestiones de derechos humanos.¹⁰³

A la vez, parecía haber una impresión de que los grupos temáticos eran procesos paralelos establecidos para tratar los temas de preocupación de la comunidad internacional. Un participante internacional fue bastante franco al decir que “los grupos temáticos son impulsados por la sede,” mientras que otro justificó los grupos diciendo “tenemos los grupos temáticos para que nos tomen en serio en nuestras sedes,” y aún otro afirmó “los grupos temáticos son para mostrar a los donantes que estamos haciendo esto.”

Incluso dentro de la comunidad internacional, surgían dudas sobre la participación de varios actores en los grupos temáticos. Como dijo un participante del Grupo Temático de Protección, “El ACNUR se ha convertido en el actor de primero y último recurso. Otras agencias envían personal novato a las reuniones del grupo temático, pero no informan después a sus supervisores ni reciben instrucciones de sus agencias antes de asistir a dichas reuniones. Incluso personal de nuestra propia agencia no conoce el Grupo Temático de Protección mucho menos entiende por qué lo apoyamos.” Las ONG internacionales también han tenido dificultades y en 2012 enviaron una carta a Valerie Amos insistiendo en que las ONG jueguen un papel más activo en el liderazgo humanitario, lo cual dio algunos resultados positivos. Médicos Sin Fronteras (MSF) y el CICR son actores importantes con los desplazados internos pero, igual que en otros contextos, no participan en el Grupo Temático de Protección y la participación de la OACNUR no ha sido constante. De modo similar, las iglesias han jugado un papel clave y cuentan con sus propias

¹⁰² Cabe notar que algún personal del ACNUR sostiene que el grupo temático de protección ha tenido un impacto mediante su incidencia política, sistemas de coordinación y esfuerzos de fortalecimiento de capacidad.

¹⁰³ Entrevista de informante clave, Pakistán.

redes de información, pero en gran medida se mueven fuera del sistema de los grupos temáticos. Varios entrevistados indicaron que los grupos temáticos son más efectivos a nivel de campo.

El Grupo Temático de Recuperación Temprana, según parece, no está en funcionamiento sino que ahora se supone que es un tema transversal y el CERF dedicará el 10 por ciento de sus donaciones a la recuperación temprana. Ninguno de los entrevistados parecía tener una idea de su utilidad. Un funcionario de gobierno dijo frustrado: “esta es un área donde vemos el valor en el enfoque de grupos temáticos y no está funcionando en absoluto.”

Un tema surgido de las conversaciones con varios informantes internacionales es que la arquitectura humanitaria fue diseñada para los gobiernos débiles—casos en que los actores internacionales vienen a sustituir al gobierno. Pero como se destaca en todo el presente informe, el gobierno de Colombia es fuerte y tiene una capacidad admirable—aunque hay muchas partes del país donde las víctimas del conflicto no han tenido contacto con ningún representante del estado durante muchos años. De hecho, aunque el gobierno nacional es fuerte, sobre todo en su capacidad legal, de políticas y programas, existen muchas áreas en las que la capacidad del estado sigue débil y casos en los que las autoridades municipales están en connivencia con actores no estatales. En este contexto, los actores internacionales están en buena posición para plantear preocupaciones relativas a derechos humanos que afectan la vida de los desplazados internos, especialmente cuando los desplazados internos no perciben que el Estado esté protegiendo sus derechos. Los organismos internacionales han colaborado estrechamente con los ministerios, la Unidad de Víctimas, la Defensoría, las alcaldías y con entidades gubernamentales locales. La Estrategia Humanitaria cumple bien la función de definir cómo los actores internacionales pueden complementar los esfuerzos del gobierno pero es menos claro cómo los grupos temáticos brindan esta complementariedad en su esfuerzo. Como observó un entrevistado, “mientras que nuestro mandato es fortalecer el gobierno, nuestra arquitectura no está organizada para desarrollar capacidad, sino que está centrada más bien en proyectos.”

Este estudio tomó como punto de partida la pregunta: ¿Tienen los desplazados internos en Colombia una situación mejor en este momento que diez años atrás? ¿Se ha traducido la reforma humanitaria en mejoras concretas en la vida de los desplazados internos?

1. En general, los desplazados internos tienen una situación mejor en Colombia que la que tenían hace diez años. Se han adoptado leyes y políticas. Se han desarrollado instituciones gubernamentales fuertes a nivel nacional. El gobierno colombiano ha multiplicado por diez su gasto en los desplazados internos a lo largo del último decenio. La mayoría de estos cambios se deben a la Corte Constitucional Colombiana que mediante más de 200 decisiones ha exigido reiteradamente al gobierno a tomar más acción. La Corte no sólo ha exigido al gobierno más acción, sino también que establezca mecanismos de monitoreo, como la Comisión de Seguimiento, para que el gobierno responda de sus acciones. En comparación con otros países con un alto número de desplazados internos, Colombia tiene una sociedad civil fuerte y vibrante, instituciones académicas dignas de admiración y un nutrido acervo de investigación y análisis sobre el desplazamiento.
2. Actualmente bajo la ley, los desplazados internos se reconocen formalmente como víctimas y tienen derecho a reparaciones. Esta es una evolución positiva por cuanto el Estado ha reconocido formalmente que los desplazados internos han sido víctimas del conflicto y de violaciones de derechos humanos. Bien que el proceso sea largo y engorroso, las reparaciones y la restitución de tierra ya se encuentran a disposición de los desplazados internos y ambos elementos pueden jugar un papel central para apoyar las soluciones al desplazamiento. Parece factible que los mecanismos emergentes de justicia transicional se apliquen tanto a los desplazados internos como a otras víctimas del conflicto, lo cual rara vez ha sido el caso en otras situaciones de postconflicto.¹⁰⁴ Sin embargo, en su transición desde la condición de desplazados internos hacia la de víctimas, el fenómeno del *desplazamiento* – con las necesidades particulares asociadas con quienes han sido expulsados a fuerzas de su propio hogar – se ha hecho menos visible. Las garantías específicas brindadas a los desplazados internos por la Corte Constitucional se han subsumido en legislación más amplia relativa a víctimas. Aunque sin lugar a dudas el grupo de los desplazados internos es el más numeroso de todas las víctimas, la calidad diferenciada de su desplazamiento se está perdiendo ya que los desplazados internos se agrupan con quienes han enfrentado otros tipos de violencia durante el conflicto (secuestrados, familias de los desaparecidos, torturados, víctimas de las FARC, víctimas de los paramilitares, etcétera). Es como si se tomara la decisión de que ya no se va a hablar de las necesidades de los niños porque ahora ellos se consideran parte de una categoría más amplia de ‘grupos vulnerables’—junto con las personas con

¹⁰⁴ International Center for Transitional Justice (ICTJ) and Brookings-LSE Project on Internal Displacement, *Transitional Justice and Displacement: Challenges and Recommendations*, June 2012, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ%20and%20Brookings-LSE%20Transitional%20Justice%20and%20Displacement%20Report.pdf>.

discapacidad o los migrantes indocumentados. En lugar de encontrar soluciones duraderas para el desplazamiento, el gobierno habla de la cesación de la vulnerabilidad, pero una persona desplazada puede tener un nivel de vida adecuado y, al mismo tiempo, tener necesidades asociadas con su desplazamiento. Esto tal vez ya no venga al caso debido a que el desplazamiento parece haber aumentado la vulnerabilidad y tratar esa vulnerabilidad – particularmente la pobreza – puede ser lo que los desplazados internos necesitan más. El Marco para Soluciones Duraderas del IASC establece que una solución duradera se logra cuando “los desplazados internos dejan de necesitar asistencia y protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición.”¹⁰⁵ Las reparaciones no equivalen a soluciones duraderas aunque aquellas pueden jugar un papel importante en éstas—si, por ejemplo, facilitan la integración de los desplazados internos en otra parte del país.

3. Bien que los actores internacionales han apoyado estos cambios, no han sido el motor principal para un sistema mejor de respuesta a los desplazados internos. Más bien la Corte Constitucional y el gobierno de Santos son los proponentes de la mayoría de los cambios que se vienen efectuando desde el año 2004. No obstante, los actores internacionales vienen trabajando con gran empeño para apoyar al gobierno en efectuar estos cambios, ofreciendo valioso asesoramiento y asistencia técnica. La reforma humanitaria y los grupos temáticos quizás hayan ayudado a mejorar la coordinación a cargo de los actores internacionales en algunas áreas (aunque incluso eso es cuestionable porque la coordinación sectorial existente en el 2004 funcionaba bien en términos generales). Salvo el trabajo de las ONG internacionales, el Programa Mundial de Alimentos y un programa de asistencia bastante limitado del CICR, los organismos humanitarios internacionales no proveen asistencia directa a los desplazados internos. Su eje de atención más bien está centrado en el ‘fortalecimiento institucional’—como se puntualiza en la Estrategia Humanitaria. Esto plantea cuestiones relativas a cuánto deben acercarse los organismos internacionales a los gobiernos y cómo se debe ponderar el apoyo a los gobiernos con un papel independiente de monitoreo. Esto también tiene consecuencias en la forma de organización de los grupos temáticos: ¿son foros para que los actores internacionales formulen sus políticas/estrategias frente al gobierno (en cuyo caso no se requiere la participación gubernamental) o son para facilitar la coordinación operativa (en cuyo caso es esencial la participación gubernamental)? Actualmente, los grupos temáticos colaboran con los gobiernos, invitándoles a participar en algunas ocasiones y en otras limitando la participación a los actores no gubernamentales.
4. Mientras que los desplazados internos tienen una situación mejor en cuanto a la asistencia, todavía existen importantes deficiencias en materia de prevención, protección y soluciones (las cuales probablemente sean las mismas lagunas que en el año 2004). Con motivo del décimo aniversario de Sentencia T-025, varios grupos de desplazados emitieron declaraciones en las que se refieren al aniversario como una fecha agri dulce; pese a los claros avances, destacaron: “es todavía una vergüenza que el 15 por ciento de

¹⁰⁵ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, April 2010, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IASC%20Framework%20DS%20for%20IDPs.pdf>.

la población de Colombia se encuentre en condición de desplazamiento.”¹⁰⁶ Si bien existen herramientas más sofisticadas para la alerta temprana, el desplazamiento continúa y, según parece, se ha hecho más complejo a lo largo del último decenio con la proliferación de los grupos criminales: grupos de narcotráfico, bandas, intereses económicos, industrias extractivas ilegales/informales, agroindustria, y paramilitares, la mayoría con diversos grados de interacciones con los grupos de la guerrilla y la fuerza pública. Estas son las principales causas del desplazamiento en la actualidad. Aunque se puede poner fin al conflicto violento con las FARC (y el desplazamiento causado por él) mediante el proceso de paz, es más difícil prevenir el desplazamiento ocasionado por grupos criminales. (¿Se negocia con bandas criminales, paramilitares y narcotraficantes?) ¿Cómo se puede proteger a las personas cuando una autoridad municipal trabaja de la mano con los paramilitares locales? ¿Cómo se puede proteger a las personas del reclutamiento por grupos criminales o del combate entre bandas en zonas urbanas? Y también hay que plantearse la pregunta más amplia, ¿cuál es el papel que deben jugar los actores humanitarios en la prevención del desplazamiento, si es que deben jugar alguno?

5. La naturaleza de los conflictos y el control por parte de los grupos armados en el lugar de residencia de los desplazados internos o el lugar adonde buscan regresar inciden en la cuestión de soluciones al desplazamiento. Aun cuando se han llevado a término largos procesos de restitución de tierra y la policía ha acompañado a los desplazados internos en su regreso, la durabilidad de ese regreso depende de la seguridad en las zonas que han estado bajo el control fáctico de otros grupos armados.¹⁰⁷ Según un informe de Human Rights Watch sobre el riesgo del regreso que enfrentan los desplazados internos, “Si Colombia no toma acción adicional para poner fin a los atropellos, es probable que el problema se agrave mucho más... No cabe mucha duda de que el nivel de amenazas y violencia aumentará a medida que millares de reclamos de tierra pendientes progresen, las familias comiencen a regresar a su casa y los empeñados en quedarse con tierras desposeídas ilegalmente vean sus intereses afectados más directamente.” En total, se estima que los desplazados internos han sido desposeídos en forma colectiva de más de 6 millones de hectáreas de tierra, gran parte de la cual sigue bajo el control de grupos armados.¹⁰⁸ Los problemas de tierra en Colombia – como es el caso en casi todas partes del mundo – son la clave para encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos. Y las cuestiones de tierra en Colombia – como es el caso también en casi todas partes del mundo – son cuestiones altamente políticas en las que importantes intereses económicos están en juego.
6. Bien que las leyes, políticas e instituciones nacionales están bien desarrolladas, existe un brecha universal en el conocimiento al nivel municipal/provincial donde la falta de

¹⁰⁶ “Diez años de la sentencia T-025 de 20014, un cumpleaños agridulce,” *El Espectador*, July 29, 2014, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/diez-anos-de-sentencia-t-025-de-2004-un-cumpleanos-agri-articulo-507181>.

¹⁰⁷ Ver v.gr.: Human Rights Watch. *The Risk of Returning Home: Violence and Threats against Displaced People Reclaiming Land in Colombia*, December 2013, www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0913webwcover.pdf.

¹⁰⁸ Human Rights Watch, 2013.

voluntad política, recursos financieros, capacidad de gestión y, en algunos casos, la existencia de corrupción, limitan la implementación de estas leyes y políticas. Aunque existen algunos buenos ejemplos de programas para desplazados internos/víctimas en ciudades como Bogotá y Medellín, muchos de los desplazados internos del país viven en las municipalidades más débiles, incluidas muchas donde el gobierno central ha asumido el control de sus finanzas. Es muy probable que las municipalidades sean el eje de atención de las maniobras políticas postconflicto al posicionarse los grupos de guerrilla para controlar algunos gobiernos locales (y los recursos de los que éstos disponen para educación y salud).

7. Las soluciones son siempre difíciles, particularmente en situaciones de desplazamiento de larga data como en Colombia. Mientras que las reparaciones individuales tardan mucho tiempo y las reparaciones colectivas, al parecer, serán la modalidad prevaleciente de aquí en adelante, esto está resultando muy complicado por muchas razones, incluido el hecho de que las comunidades no sólo buscan que se les devuelva su tierra, sino que también necesitan escuelas, hospitales, carreteras, y por supuesto, seguridad. Esto tiene que formar parte de un plan de desarrollo integral—mucho más allá de un plan de reparaciones. A la vez, las encuestas indican que la mayoría de los desplazados internos no piensa regresar a sus comunidades de origen, sino que prefieren quedarse donde se encuentran o mudarse a otra parte.¹⁰⁹ Encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos que viven principalmente en zonas urbanas es también complicado; por ejemplo, otorgarles título a la tierra que los desplazados internos ocupan actualmente ayudaría a alcanzar una solución, pero es políticamente difícil ya que implica la legalización de título a personas que ocupan ilegalmente tierras ajenas. Además, cabe notar que Colombia es un caso singular por cuanto su Corte Constitucional dictó lineamientos respecto de cuándo la declaración del estado de cosas inconstitucional puede levantarse, lo cual sería esencialmente cuando termine el desplazamiento.¹¹⁰
8. Toda la atención – la del gobierno, los actores internacionales, la sociedad civil, los desplazados internos/víctimas – está centrada actualmente en el proceso de paz, pero a veces existe una tensión entre la agenda de la paz y los principios humanitarios. Si bien el gobierno de Santos se ha jugado su futuro en el proceso de paz, han continuado las violaciones de derechos humanos¹¹¹ y 200,000 personas fueron desplazadas en 2013.¹¹² Y hay resistencia por parte de algunos colombianos, incluidos funcionarios gubernamentales, a que el personal de la ONU señale violaciones de derechos humanos en las que están implicados funcionarios.¹¹³ En otros países, ha habido resistencia de la comunidad humanitaria a colaborar en misiones integradas (como es el caso de Somalia y

¹⁰⁹ Ver, v. gr., Patricia Weiss Fagen, quien informó en 2012 que sólo el 3 por ciento de los desplazados internos tiene intención de regresar a su hogar.

¹¹⁰ Sebastian Albuja, “Judicial Oversight and the End of Displacement in Colombia,” Terra Nullis, January 12, 2012, <http://terra0nullius.wordpress.com/2012/01/12/judicial-oversight-and-the-end-of-displacement-in-colombia/>

¹¹¹ Ver, v. gr., Human Rights Watch, “Colombia” World Human Rights Report, 2014, <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/colombia>.

¹¹² Cabe notar que puede ser, como sostiene la UARIV, que el número de desplazados internos haya aumentado debido en parte a que las personas desplazadas por tiempo más prolongado se registraban con el gobierno.

¹¹³ Ver v. gr., Todd Howland, “DDHH: el fin y el medio para alcanzar una mejor sociedad,” *Semana*, 24 de abril de 2014, <http://www.hchr.org.co/publico/oacnudhenlosmedios/2014/semana24abril2014.pdf>.

la República Democrática del Congo) porque los principios humanitarios de la independencia, imparcialidad y neutralidad se ven amenazados cuando la ayuda se usa para apoyar procesos políticos. Esto va a desenvolverse de manera distinta en Colombia, pero es probable que en la era post-acuerdo/conflicto, haya presión para usar la asistencia humanitaria como apoyo a la consolidación de la paz. También es factible que surjan nuevas necesidades operativas, como por ejemplo, el desminado en áreas anteriormente inaccesibles debido al conflicto.¹¹⁴

En tanto que muchos observadores prevén un aumento en la violencia – al menos en el corto plazo – tras la firma del acuerdo de paz, existen a la vez temores reales respecto de la disminución en el apoyo internacional. Dado el alto número de importantes crisis humanitarias existentes en el mundo, ¿reducirán los donantes su financiamiento para un país de ingreso mediano, postconflicto como Colombia? El financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil ya ha disminuido y algunas de las ONG han reducido sus programas y/o están trabajando más como contratistas del gobierno. También habrá presión dentro de los organismos humanitarios internacionales para desviar los fondos de Colombia hacia otras emergencias. Como dijo uno de los representantes entrevistados, “mi dolor de cabeza mayor es convencer a la sede en Ginebra por qué es todavía importante que estemos trabajando en Colombia.”

9. Es comprensible que gobierno colombiano desea cerrar el expediente del desplazamiento y destina cuantiosos recursos al apoyo de la víctimas, incluidos los desplazados internos, para encontrar soluciones. El gobierno desea seguir adelante como un país postconflicto con su atención centrada en cuestiones de desarrollo económico y prosperidad y dejar atrás su imagen como tierra de conflicto y cocaína. Poner fin al desplazamiento requiere tiempo, pero es evidente que encontrar soluciones para los desplazados internos es fundamental para la consolidación de la paz. La comunidad humanitaria internacional jugó un papel importante en el pasado en Colombia llamando la atención a las violaciones de derechos humanos, pronunciándose contra la impunidad y apoyando y empoderando a las comunidades locales en situación de riesgo. Cuando se logre un acuerdo de paz, ¿continuará la comunidad humanitaria centrando la atención en las víctimas, incluidos los 5.9 millones de desplazados internos, aun cuando hacerlo puede implicar asumir un papel incómodo frente a un gobierno que desea seguir adelante?

¹¹⁴Colombia ocupa actualmente el segundo lugar en el mundo en cuanto al número de minas antipersonal y se estima que existen 70,000 minas antipersonal que afectan el 22 por ciento del territorio del país.
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/ColombiaSituation_Fact-Sheet_dic2013_EN.

RECOMENDACIONES

El gobierno colombiano ha establecido un admirable sistema de respuesta a los desplazados internos/víctimas. Si bien se han presentado algunas dificultades en el funcionamiento de los programas de asistencia (v.gr. dependencia, ‘falsas víctimas’, falta de uniformidad en la aplicación a nivel municipal, etcétera), tienen dos vertientes los principales desafíos que enfrentan el gobierno de Colombia y la comunidad humanitaria internacional respecto de los desplazados internos:

- **Prevenir el desplazamiento en el futuro:** El gobierno ha dado el paso denodado de trabajar hacia ese objetivo mediante el proceso de paz con las FARC pero queda pendiente la tarea de enfrentar la violencia criminal más generalizada. Los actores humanitarios internacionales pueden jugar un papel en la alerta temprana y la incidencia política; no obstante, la tarea de prevenir el desplazamiento no les corresponde en primera instancia a los actores humanitarios. Es preciso, sin embargo, que comprendan las necesidades humanitarias de quienes se encuentran en situación de desplazamiento por causa de las bandas criminales y los paramilitares.
 - **Encontrar soluciones duraderas para los desplazados:** El gobierno colombiano ha tomado la decisión de tratar a los desplazados internos como parte de un proceso más amplio de asistencia, reparaciones y reconciliación de víctimas y ha puesto en marcha un plan integral para su implementación. En este sentido, se destacan varios temas que ameritan mayor atención.
1. En vista del hecho de que la seguridad es fundamental tanto para la prevención como para las soluciones, se requiere mucho más trabajo para comprender la relación entre cuestiones como la reforma del sector seguridad y el desplazamiento y para garantizar que las acciones tomadas para mejorar la seguridad promuevan las soluciones de largo plazo para los desplazados internos. Tradicionalmente, las decisiones sobre la acción de la fuerza pública y humanitaria han sido tomadas por diferentes actores en diferentes foros. Sin embargo, puesto que los actores humanitarios no pueden prestar la seguridad física necesaria para prevenir o resolver el desplazamiento, ya es el momento de un relacionamiento más propositivo entre los actores humanitarios y militares.¹¹⁵ (No es ninguna casualidad que la agencia con el mayor acceso a los desplazados internos – el CICR – también sea la que tiene la mejor relación con los actores armados.)

Recomendación: Los actores humanitarios y del desarrollo internacionales y colombianos deben interactuar de manera más intencional con los militares y la policía y abordar cuestiones más amplias de la reforma del sector seguridad para garantizar que tales esfuerzos apoyen las soluciones al desplazamiento.

¹¹⁵ Ver Maria Derks-Normandin, 2014, n. 6. <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/09/16-colombia-peacebuilding-displacement-derks>. Ver también Marina Caparini, “Ensuring Long-Term Protection: Justice-Sensitive Security Sector Reform and Displacement,” en *Transitional Justice and Displacement*, ed. Por Roger Duthie. Social Science Research Council, 2012

2. Como lo reconocieron todos los entrevistados para este estudio, el papel de las autoridades municipales es crucial para encontrar soluciones y ya ha habido importantes proyectos pilotos, como la Iniciativa de Soluciones Transicionales, para involucrar a las municipalidades en apoyar las soluciones al desplazamiento. Hace falta un esfuerzo mayor para involucrar a las autoridades municipales en apoyar soluciones duraderas; esto podría incluir una participación más dinámica de las alcaldías en los procesos nacionales de planificación, la asignación de más recursos financieros a las municipalidades, provisión de asistencia a las autoridades municipales para preparar propuestas para acceder a financiamiento, o tomar más acción para fortalecer las capacidades de las autoridades municipales. Ya se han tomado numerosas medidas para colaborar con las municipalidades – desde el despliegue de personal de la UARIV hasta el desarrollo de planes de contingencia para establecer mesas de conversaciones de las víctimas – pero es claro que hace falta un esfuerzo mayor al nivel municipal para encontrar soluciones de largo plazo para los desplazados internos.

Recomendación: Los actores humanitarios y del desarrollo tanto internacionales como colombianos deben priorizar la interlocución con las autoridades municipales para apoyar soluciones al desplazamiento y considerar soluciones aparte del regreso a su lugar de origen.

3. El desplazamiento interno en Colombia es paradigmático de algunas de las consecuencias particulares del desplazamiento prolongado. Todos reconocen que cuando las personas duran varias décadas en situación de desplazamiento debido a conflictos insolubles o paralizados, el regreso al lugar de origen se torna más complicado. Aunque se sigue afirmando el regreso no ya como la solución preferible sino también como la más justa, tal solución se está haciendo cada vez más desfasada con el modo de vivir de las personas. La realidad es que la mayoría de los desplazados internos en Colombia nunca regresará a su comunidad de origen y, sin bien desde una perspectiva de justicia y derechos humanos, la importancia del derecho al regreso tiene que afirmarse, hay que explorar alternativas pragmáticas. A los 10 o 15 años de vivir en un asentamiento urbano informal, el apoyo a un medio de vida estable y a una vivienda segura en las zonas donde viven los desplazados internos puede ser más afirmativo de sus derechos humanos que el derecho a presentar un reclamo que muy probablemente no se resuelva hasta veinte o treinta años después. Los desplazados internos tienen derecho a participar en las decisiones sobre su futuro, pero también tienen derecho a soluciones – incluso soluciones menos que ideales – que se concreten durante el transcurso de su vida.

Recomendación: La Unidad de Víctimas debe asumir un papel protagónico en la organización de un proceso para incorporar los lineamientos de la Corte Constitucional y el Marco para Soluciones Duraderas en el apoyo a las soluciones para los desplazados internos, en particular, con miras a identificar tareas concretas e indicadores para el apoyo a la integración local de los desplazados internos.

4. En Colombia, los temas de la vulnerabilidad, las víctimas, el desplazamiento, las reparaciones y las soluciones, según parece, de alguna manera se han fusionado en cuanto a la forma en que se entienden tanto a nivel conceptual como práctico. Pero estos son conceptos distintos con consecuencias en la vida real de los desplazados internos. ¿Una víctima ya con derecho a reparaciones está más cerca de una solución que un desplazado interno antes del año 2011? Una propuesta moderada sería que la Unidad de Víctimas (o un organismo internacional) encargara un estudio de investigación u organizara una mesa

redonda sobre las relaciones entre estos conceptos. En particular, ¿cómo cuadra el Marco sobre Soluciones Duraderas del IASC con los esfuerzos actuales para poner fin a la condición de víctima mediante las reparaciones? ¿Se puede considerar que un desplazado interno que recibe reparaciones o indemnización ha encontrado una solución al desplazamiento interno? ¿Cómo se puede saber? ¿Son vulnerables todas las víctimas? En términos más amplios, ¿cómo se traducen estos conceptos a las comunidades indígenas y afrocolombianas? ¿Cuál es la relación entre recibir reparaciones por desplazamiento y encontrar soluciones? Los hallazgos informales y preliminares de un estudiante de PhD que realiza un estudio de investigación sobre los conceptos de ‘pertenencia’ y ‘hogar’ entre los desplazados internos en varios lugares de Colombia le llamaron la atención a esta investigadora. Él relató varios casos de individuos que habían optado por estar ‘más cerca del hogar’ frente a alternativas más cómodas económicamente (como en el caso en España de un refugiado reconocido quien a los cuantos años de llegar a ese país dijo “preferiría estar pobre y más cerca de casa.”) En nuestras concepciones tan cuidadosamente construidas, ¿se toma en cuenta el anhelo del ‘hogar’ y la necesidad de pertenencia?

Recomendación: La Unidad de Víctimas del gobierno (tal vez en conjunto con un organismo internacional) debe dedicar atención a evaluar la relación entre la condición de víctima, el desplazamiento, y la vulnerabilidad para garantizar que los programas establecidos para atender a las víctimas satisfagan las necesidades de los desplazados y otros grupos vulnerables.

5. La naturaleza prolongada del desplazamiento colombiano también lleva inevitablemente a la cuestión del grado en que el desplazamiento interno debe incorporarse en los planes y programas de desarrollo a nivel nacional e internacional. El gobierno colombiano ha incluido un capítulo entero sobre desplazamiento en su plan cuatrienal de desarrollo¹¹⁶ y ha elaborado indicadores y cronogramas específicos para encontrar soluciones. Los actores del desarrollo internacional, tales como el PNUD, están apoyando más programas que deben facilitar soluciones para los desplazados internos. Pero parece que tanto los actores colombianos como internacionales están centrando mucha más atención en la planificación para la etapa postconflicto/acuerdo, con múltiples estrategias y planes.¹¹⁷ Sería útil reexaminar estas estrategias y planes desde una perspectiva o a través de un “lente” del desplazamiento— ¿abordan las complejidades de encontrar soluciones para 6 millones de colombianos desplazados? ¿O parten de la premisa de que de una manera u otra el desplazamiento desaparecerá cuando termine el conflicto, se establezca el estado de derecho, se reintegren los combatientes desmovilizados y se implementen los mecanismos de justicia transicional? Las experiencias de situaciones tan diversas como las de Bosnia y Sri Lanka indican que incluso cuando los conflictos llegan a su fin, encontrar soluciones para el desplazamiento requiere atención y recursos.

Recomendación: Los organismos del desarrollo tanto internacionales como colombianos deben someter a revisión los planes, las políticas y las estrategias del desarrollo vigentes, no sólo desde una perspectiva ‘postconflicto’ sino también desde la perspectiva de su capacidad de apoyar soluciones al desplazamiento.

¹¹⁶ <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>.

¹¹⁷ http://www.wola.org/commentary/is_the_international_community_ready_for_post_conflict_colombia.

Para la comunidad humanitaria internacional:

Este estudio ha puesto de realce algunos de los desafíos particulares para los actores internacionales, frente a una situación en la que el gobierno tiene una capacidad fuerte, especialmente para encontrar el punto de equilibrio entre apoyar al gobierno y mantener un enfoque independiente. Como indican los debates desencadenados por la actuación de la ONU en Sri Lanka,¹¹⁸ es tenue la línea entre apoyar al gobierno (que al final es el responsable de los desplazados internos) y ser utilizado por ese gobierno para sus propios fines. El Equipo Humanitario de País ha elaborado una estrategia para el año 2014 que sirve como base para su interacción con el gobierno, pero al parecer no reconoce algunas de las tensiones que trae aparejada la colaboración estrecha con el gobierno.

Los organismos internacionales vienen trabajando en Colombia desde hace muchas décadas y se han afianzado bastante en sus formas de trabajo. Para el gran asombro de la investigadora, pese al grado de sofisticación de Colombia y los diez años transcurridos desde la introducción de la reforma humanitaria, aún no hay claridad respecto de cuál es la responsabilidad internacional frente a los desplazados internos. ¿Quiénes en la comunidad internacional son los responsables de los desplazados internos? ¿Es el Grupo Temático de Protección? ¿El ACNUR? ¿La OCAH? ¿El CICR? ¿El Coordinador Humanitario? También fue triste ver que se está dedicando tanto tiempo y energía aún a defender los mandatos de los organismos individuales.

La ONU es bien conocida en Colombia, y los organismos individuales realizan un trabajo bien hecho, pero no habla con una voz común. El Grupo Temático de Protección no ha dado como resultado una estrategia de incidencia política más coordinada respecto de temas importantes para los desplazados internos y el Grupo Temático de Recuperación Temprana/tema transversal tampoco ha sido efectivo para apoyar soluciones al desplazamiento interno. No queda claro su valor más allá de lo ofrecido por otros mecanismos de coordinación como el Equipo Humanitario de País. Tal vez mereciera la pena considerar si aún hacen falta.

Recomendación: La comunidad internacional debe reexaminar las debilidades existentes en el grupo temático de protección y la cuestión de la recuperación temprana y, si se determina que no agregan valor a los mecanismos de coordinación existentes, considerar disolverlos.

Recomendación: La comunidad internacional debe utilizar los procesos de planificación existentes para abordar el papel de los actores internacionales tanto en el apoyo como en el mantenimiento de una perspectiva independiente frente al gobierno.

¹¹⁸ Informe del Panel de Examen Interno del Secretario General de la ONU sobre las Actividades de las Naciones Unidas en Sri Lanka, noviembre 2012, http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf.

REFLEXIONES FINALES

En comparación con otras situaciones de desplazamiento interno, Colombia tiene bastantes ventajas. Cuenta con un gobierno fuerte y, a fin de cuentas, es el gobierno quien puede cambiarles la vida a los desplazados internos. Cuenta con una sociedad civil vibrante y una arraigada tradición de investigación y análisis sobre el desplazamiento interno. En cierto sentido, el apoyo – a lo largo de las décadas – de la comunidad internacional al presionar el gobierno para asumir sus responsabilidades hacia los desplazados internos, al formar organizaciones de derechos humanos fuertes, y al asistir a las asociaciones de desplazados internos, ha valido la pena. Y sin embargo el proceso de consolidar la paz y encontrar soluciones para 6 millones de desplazados internos es una tarea de inmensas proporciones y los organismos internacionales deberían replantear su papel para superar los desafíos actuales. “No hace falta que la comunidad instale un pequeño programa de asistencia para 100 desplazados internos en Nariño,” dijo un funcionario gubernamental, “pero sí hace falta aprender de ellos sobre los programas de reconciliación que han dado resultado en otros lugares y de los escollos que hay que evitar en un mundo postconflicto.” En Centroamérica, los organismos internacionales están enfrentando dificultades conjuntamente para determinar cómo tratar el desplazamiento ocasionado por la violencia criminal y encuentran que los mecanismos tradicionales (como el registro) simplemente no funcionan para quienes huyen de las maras o los narcos. Aunque la violencia criminal está causando la mayor parte del desplazamiento en Colombia, la investigadora no oyó a nadie cuestionar si los sistemas vigentes son los más idóneos para tratar este tipo de violencia. Los organismos internacionales aportan todo un acervo de experiencia que puede ser útil para Colombia en la respuesta al desplazamiento. Pero serán necesarias formas nuevas y creativas de trabajar, lo cual será difícil con las estructuras y formas de trabajar actuales.



BROOKINGS-LSE

Project on Internal Displacement

1775 Massachusetts Ave, NW
Washington, DC 20036
USA

idp@brookings.edu
[@BrookingsIDP](#)