
La Crisis Humanitaria en Colombia

POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Documento de Organizaciones Internacionales Humanitarias con presencia permanente en Colombia

Junio de 2011



La Crisis Humanitaria en Colombia

POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO¹

La reciente década arroja un saldo de contrastes para Colombia. Entre el periodo 2002 y 2010 como respuesta al conflicto armado interno, la fuerza pública obtuvo importantes resultados militares, sin embargo, durante el mismo periodo se reportaron numerosas violaciones y vulneraciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Así mismo, en el periodo 2000 – 2009 la economía colombiana creció un notorio 4,1% de media, en términos acumulativos, pero en el periodo 2001 – 2010 descendió 17 puestos en el índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, por efecto de la desigualdad.

En Colombia persiste la más grave y prolongada crisis humanitaria de América. El país ocupa el segundo lugar en número de desplazados internos, después de Sudán. Los actores fundamentales del conflicto colombiano, -uno de los más antiguos del planeta- son grupos armados organizados y fuerzas armadas. Todos ellos, han sido y son causantes del desplazamiento de entre 3,5² y 4,9³ millones de personas, según las fuentes. Lo que significa que, de una población total de más de 45 millones de colombianos⁴, aproximadamente **1 de cada 10 han sido desplazados, lo que es un claro indicador del conflicto armado y de los desafíos en la protección de los civiles.**

Entre otros elementos, integran este conflicto interno luchas ideológicas, narcotráfico y despojo territorial. La crisis humanitaria ha adquirido una dimensión regional que ha traspasado las fronteras colombianas y ha originado un importante flujo de personas con necesidad de protección internacional a países vecinos.

Además del desplazamiento, que en el periodo 02-10 alcanzó una tasa media de 269.000⁵ personas anuales, en el marco del conflicto armado colombiano se presenta una alta tasa de homicidios de civiles y otras violaciones e infracciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, como el reclutamiento de menores, la violencia sexual, el empleo de minas antipersonal, el confinamiento de población civil, asesinatos de líderes de población desplazada, defensores de derechos humanos y sindicalistas. En éste contexto de degradación, es precisa una activa protección, prevención y asistencia humanitaria bajo los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia.

“...con miras a poder implementar una política en materia preventiva de violación de Derechos Humanos en nuestra patria. Lo digo porque hemos estado graves en el tema de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. No lo podemos ocultar.”

Vicepresidente Angelino Garzón. Bogotá, Universidad de los Andes, 8 de septiembre de 2010

Los civiles en medio del Conflicto

Reconfiguración y Repliegue. A la intensificación de la actuación de todos los grupos armados ilegales a finales de los 90, le siguió una dinámica ofensiva de las fuerzas armadas colombianas y un proceso de desmovilización de los paramilitares que culminó en 2006, proceso en el que se ha registrado la confesión de al menos 161.758 homicidios⁶. No obstante, los efectos por la acción de nuevos grupos armados post desmovilización continúan afectando a la población civil, ejerciendo control territorial,

¹ La Crisis Humanitaria en Colombia por el Conflicto Armado Interno. Consejo Noruego para Refugiados, Fundación Plan, Oxfam, Mercy Corps, Civis, Diakonie Katastrophenhilfe, Consejería en Proyectos, Help Age International, War Child Holland, Médicos del Mundo Francia, Federación Luterana Mundial, Save the Children, Solidaridad Internacional, Caritas Alemania. 2

social, económico y político de algunas regiones; y cometiendo violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como masacres, amenazas, asesinatos selectivos y desplazamientos masivos.

Por otra parte, la ofensiva militar ha retirado la confrontación de las principales vías de comunicación, de las inmediaciones de las cabeceras municipales y de casi la mitad de los territorios antes controlados por la guerrilla. Por efecto de esta presión, la guerrilla se ha replegado hacia lugares más fáciles de defender, reorganizando sus estrategias de resistencia y combate. Como resultado de estos procesos, **el conflicto se configura actualmente en torno a tres corredores principales: un eje Norte** horizontal que conecta el norte del Chocó (Pacífico) con el Norte de Santander (frontera con Venezuela) atravesando Urabá y el norte antioqueño, el bajo Cauca, el sur de Bolívar y parte del Departamento de Santander; y dos ejes extremos, que configuran la geografía remota del país: **el eje Pacífico**, desde la frontera con Ecuador hasta los límites con Panamá; **el eje Oriental**, que abarca los extensos departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Guaviare⁷.

Estas zonas en disputa son en gran medida territorios de difícil acceso, con riquezas mineras en su subsuelo, altamente atractivos para la agroindustria y la producción energética; un ejemplo es el litoral pacífico, una zona identificada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos como prioritaria para la exploración y explotación⁸. Por otro lado, la inaccesibilidad y la poca eficacia de la presencia del estado civil en estos territorios los configura como corredores para actividades ilegales, mientras sus pobladores concentran las tasas de vulnerabilidad más altas del país. En estas zonas se presentan con mucha frecuencia desplazamientos intra-municipales que, en algunas ocasiones, no se registran, ni son objeto de una adecuada respuesta humanitaria.

“...La Fiscalía está investigando a 23 compañías palmicultoras por haber ocupado tierras de desplazados para sembrar sus cultivos. La justicia está intentando establecer si éstas empresas promovieron los desplazamientos para quedarse con las tierras de Curbaradó y Jiguamiandó. (...) Los procesos jurídicos han sido largos y mientras se realizan, no han parado las denuncias de intimidaciones por los paramilitares...”

Denuncian control de paramilitares al comercio en Chocó. Revista Semana. 18 de Enero de 2010.

En este contexto de reconfiguración y repliegue gran parte de los territorios que constituyen propiedades colectivas de comunidades afrodescendientes e indígenas están siendo afectados. Sus derechos colectivos de propiedad, con base constitucional, les convierte en administradores de extensos territorios, que en el caso de los afrodescendientes superan los 5 millones de hectáreas.

Control territorial. Como en otros conflictos internos, a partir de determinado punto, grupos armados ilegales intentan ejercer el control territorial. Ésta situación rige aún en varios escenarios urbanos y rurales y es habitual en el conflicto colombiano. En su repliegue la guerrilla ha intensificado el empleo de mecanismos defensivos como las tácticas de guerra de guerrillas, el empleo de francotiradores y de minas antipersonal (MAP). La contaminación por MAP y munición sin explotar (MUSE) de vías de acceso y campos de cultivo, junto a otras medidas de presión, limita los derechos a la libre circulación de la población, afecta su seguridad alimentaria, su acceso a la asistencia humanitaria y a los servicios del Estado.

“... si, el punto siempre es el mismo. Unas veces hay un cartel que dice: *Ejército de Colombia, Batallón tal*; y otras veces: *Bienvenidos. Frente I FARC-EP*. Pero el lugar es el mismo, y esa es la frontera entre unos y otros.”

Representante de una ONGI Humanitaria. Entrevista en Bogotá. Noviembre de 2010.

Despojo de la tierra. La confrontación armada, las amenazas, muertes y presiones, entre otros factores que configuran la crisis humanitaria, mantienen detrás un telón de fondo eminentemente territorial: control militar, disputa de zonas de cultivo y tráfico de estupefacientes; así como un significativo despojo de la tierra, que constituye uno de los principales motores del desplazamiento y otras formas de violaciones a los Derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Un despojo que, sin tener en cuenta los territorios colectivos, superaría los 6,6 millones de hectáreas, una superficie 4 veces mayor que la extensión de Hawaii o casi el doble de Bélgica⁹. Para actuar sobre los factores estructurales, el nuevo gobierno ha adelantado una importante iniciativa legislativa que pretende distribuir tierras incautadas. Entre otras inquietudes frente al proyecto de ley, preocupa la ausencia de mecanismos de protección eficaces para las personas que resulten restituidas o beneficiadas por esta iniciativa, lo que haría temer un fracaso en la aplicación de ésta esperada medida legal.

“...Colombia es cada vez un país más desigual: se duplicó el porcentaje de la tierra en poder de grandes hacendados, y el despojo de los suelos hizo que los desplazados colombianos se convirtieran en una de las crisis humanitarias más graves del planeta. Eso en números es escandaloso: las fincas de más de 500 hectáreas que hace 20 años ocupaban el 32 por ciento de la tierra útil hoy ocupan el 62 por ciento y pertenecen a no más del 4 por ciento de los propietarios (...) el 35 por ciento de los predios más ricos para el agro son propiedad de capitales de dudosa procedencia...”

La tierra prometida. Revista Semana. 4 de Septiembre de 2010.

Las muertes por conflicto en este escenario son tangibles. La magnitud del fenómeno se evidenció en el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, de 31 de marzo de 2010. Éste informe, con datos oficiales, establece para el periodo de 2002 a mayo de 2009 casi 200.000 homicidios cometidos por grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares, bandas criminales) y otros autores sin identificar.

A su vez, la fuerza pública reporta en el citado periodo más de 17.000 bajas ocasionadas a “guerrillas y delincuentes”. Especialmente grave resultan las ejecuciones extrajudiciales o “falsos positivos” cometidos por unidades regulares. En medio de una gran disparidad de cifras, la Fiscalía en mayo de 2009 investigaba 1.708 homicidios de civiles fuera de combate presuntamente cometidos por agentes del Estado. El informe concluye que ésta práctica, incentivada por la presión por mostrar resultados en el combate contra las guerrillas, se ha producido por todo el país y por gran número de unidades militares diferentes. Lo sistemático y repetido de ésta práctica excluye, para el Relator, la consideración de un caso aislado.

“En algunos casos, un “reclutador” pagado (un civil, un miembro desmovilizado de un grupo armado o un ex militar) atrae a las víctimas civiles a un lugar apartado engañándolas con un señuelo, por lo general la promesa de un trabajo. Una vez allí, las víctimas son asesinadas por miembros de las fuerzas militares, a menudo pocos días u horas después de haber sido vistos por los familiares por última vez. En otros casos, las fuerzas de seguridad sacan a las víctimas de sus hogares o las recogen en el curso de una patrulla o de un control de carretera. (...). Una vez que estas víctimas son asesinadas, las fuerzas militares organizan un montaje de la escena, (...), para que parezca un homicidio legítimo ocurrido en combate. (...). Las víctimas son presentadas por los militares y anunciadas a la prensa como guerrilleros o delincuentes abatidos en combate...”

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, de 31 de marzo de 2010.

El desplazamiento forzado

Cuántos. Al final del primer trimestre de 2011 el registro oficial arrojaba una cifra acumulada de 3.678.007¹⁰ personas expulsadas de sus hogares. En el periodo 2002-2010 la tasa media de desplazamiento anual ascendió a un 0,6% de la población colombiana actual. Con tasas del 1% de retorno, **la población desplazada representa entre un 8% y un 11% de la población colombiana.**

Causas y dinámicas. Todos los grupos armados, sin excepción, son responsables del desplazamiento forzado. Por otro lado, aunque se mantienen las causas¹¹, algunas tendencias han variado desde 1997, fecha en que se dispone de registro oficial. Los desplazamientos masivos, por ejemplo, –que constituyen un mecanismo extremo de autoprotección de las poblaciones tras masacres, combates o amenazas- persisten de forma preocupante, mientras en 2009 ocurrieron 42 eventos masivos, en 2010 Acción Social reportó 57¹². Sobre la dinámica del desplazamiento hay una tendencia al aumento individual o familiar de una población “experimentada” en la convivencia con la guerra y el riesgo, que en gran medida se anticipa o vuelve a desplazarse: casi un 15% del total de la población registrada como desplazada lo han hecho dos o más veces¹³.

La mayoría de los desplazamientos actualmente responden a cinco dinámicas básicas:

- En las *zonas de alta confrontación armada* se ha extremado la lucha por el control de la población civil. En éste contexto los mecanismos de articulación cívico-militar del ejército para atraer información y colaboración de la población civil provocan una reacción de recelo, presión y control de la guerrilla, que desemboca en abusos, amenazas y asesinatos contra la misma población, atrapada entre dos fuegos.
- En *zonas de narcotráfico* la guerra contra las drogas mediante fumigación aérea y erradicación manual de cultivos con protección militar genera respuestas armadas, alianzas entre grupos ilegales y el empleo de minas antipersonales.
- En estas mismas zonas, en ausencia del actor institucional, la disputa entre grupos por la lucha de territorios y corredores estratégicos desemboca igualmente en agresiones y desplazamientos.
- En las *zonas de control tradicional de los grupos paramilitares*, que coinciden con zonas de inversión a gran escala y/o de riqueza de recursos naturales, donde hoy prácticamente no hay confrontación entre grupos armados, antiguos combatientes o nuevos reclutados

protegen sus botines territoriales mediante el asesinato y la amenaza, causando parte del desplazamiento actual.

- En *zonas urbanas* se ha incrementado de forma alarmante el desplazamiento entre barrios por presiones, tráfico de droga y amenazas.

Todo lo anterior reitera y profundiza la alta territorialización que marca el conflicto armado colombiano. De hecho, mientras ciertos territorios han quedado libres de confrontación, algunos departamentos y municipios se mantienen año tras año en la siniestra lista de la expulsión de desplazados, como Vistahermosa (Meta), Argelia (Cauca) o Tame (Arauca).

Dónde. Esta población se ha desplazado de forma mayoritaria hacia las áreas urbanas. Estigmatizados o amenazados en las ciudades, generalmente han tratado de invisibilizarse entre la población receptora de menor estrato socioeconómico. El desarrollo de estos asentamientos ha sido notorio en ciudades como por ejemplo Bogotá, Medellín, Cartagena, Tumaco y Santa Marta. Como resultado, **en Colombia no hay grandes campamentos de desplazados, sino una notoria huella urbana de asentamientos masivos y silenciosos en las cabeceras municipales**, donde sólo 1 de cada 20 desplazados habita una vivienda digna.

Necesidades. Dos tercios de las personas desplazadas eran población rural (que en 2005 suponía la cuarta parte de la población total). Con un acceso de por sí precario a servicios públicos en sus zonas de origen (22,3% sin energía eléctrica, 82,2% sin alcantarillado, 52,9% sin acueducto)¹⁴, el arribo de los desplazados a los cascos urbanos en algunos casos ha llegado a triplicar su población original en pocos años, planteando serios retos a la capacidad local de recepción. **La verificación más reciente de la situación de la población registrada muestra a los desplazados como el grupo social de mayor vulnerabilidad. Sus niveles de pobreza han pasado del 50% antes del desplazamiento al 97% después del mismo y lo mismo ocurre con los índices de indigencia, que se han incrementado del 23% al 77%. El 78% de los hogares desplazados tiene ingresos inferiores a la línea de indigencia, por lo que es casi imposible para esta población hacer frente al pago de servicios básicos como el agua o la energía. De hecho, más del 50% han reportado hambre física**¹⁵.

Quiénes. Silenciosamente, la crisis humanitaria de Colombia compromete el futuro de una gran parte de su capital humano: la edad promedio de los desplazados no alcanza los 22 años y el 66% son menores de 25 años. Sin duda los más desprotegidos son los niños menores de 5 años, que sometidos a huidas, hambre, largas filas y cansancio, y privados de oportunidades, alcanzan a sumar el 15% de la población desplazada¹⁶. Muchos niños han sido testigos en esta guerra del asesinato de sus padres y familiares y la destrucción de sus hogares. En contraste, los adultos mayores constituyen el grupo que más resiste al desplazamiento, y un tercio de ellos tienen a su cargo nietos o son cabeza de hogar. Su precaria salud, sus altas tasas de analfabetismo o la situación de soledad por la ruptura de los lazos familiares configuran el cuadro de vulnerabilidad de éste grupo.

El desplazamiento afecta especialmente a indígenas y afrodescendientes en muy alta proporción, lo que ha sido objeto para que la Corte Constitucional emita órdenes específicas para la protección de estos grupos étnicos considerados como sujetos de especial protección constitucional, como es caso de los Autos 004 y 005 de 2009.

“RESUELVE

Primero.- DECLARAR que los pueblos indígenas de Colombia, según lo advertido en esta providencia, están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 004/09. 26 de Enero de 2009

Reclutamiento de menores

Reclutamiento forzado de menores. Una mezcla de falta de oportunidades, atracción y coacción han marcado la rutinaria y sostenida práctica de esta grave infracción al DIH en Colombia por parte de los grupos armados ilegales. Las cifras son muy variables, porque los grupos ocultan esta práctica: así, en la desmovilización de los combatientes de las AUC se entregaron 63 niños frente a 17.581 adultos, lo que en la práctica dejó sin protección a un probable gran número de niños. Hoy, los herederos de estos grupos siguen reclutando menores. A su vez, las FARC arrancan sistemáticamente menores de sus hogares, de tal modo que se ha convertido en una causa importante de desplazamiento de las familias de sus lugares de origen, con el fin de protegerlos.

La edad de reclutamiento, entretanto, se reduce drásticamente bajando de los 13,8 años en 2001 a los 12,8 años en 2005¹⁷, estimándose actualmente en los 11,8 años¹⁸. Esta tendencia manifiesta una agudización de la situación humanitaria de la población civil y arroja a los niños a actividades bélicas (matar y exponerse a muerte y lesiones), actividades de apoyo táctico a los combatientes (guardias, entrenamientos, inteligencia, transporte, recogida y despojo de cadáveres), actividades de apoyo a la satisfacción de necesidades primarias de los combatientes (cuidado de enfermos, labores de aseo y mantenimiento); y en el caso de niñas y adolescentes, explotación sexual (violación, planificación reproductiva forzada, esclavización y explotación sexual, prostitución forzada, abuso sexual, embarazo forzado, aborto forzado y contagio de enfermedades de transmisión sexual).¹⁹

Muchos niños colombianos viven la guerra diariamente ajenos a los beneficios del crecimiento económico, inmersos en un contexto social sin oportunidades, sin presencia ni apenas servicios civiles del Estado. En éstos contextos los combatientes se presentan como un referente de prestigio y poder, y empuñar un arma constituye para ellos una subida en el escalafón social.

“El reclutamiento de niños y el desplazamiento interno están estrechamente relacionados, como en Colombia, pues en muchos casos el desplazamiento es el único medio que tienen las familias en ciertas zonas para evitar que sus hijos sean reclutados por grupos armados”.

Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon. Consejo de Seguridad y Asamblea General. 21 de diciembre de 2007.

“... si, en las zonas de trabajo hay niñas que te cuentan que van a quedarse embarazadas para evitar que la guerrilla se las lleve...”

Representante de una ONGI Humanitaria.
Entrevista en Bogotá. Noviembre de 2010.

Violencia sexual basada en género

Poco a poco ha ido emergiendo del silencio el empleo de la violencia sexual como arma de guerra en Colombia, como lo fue en Sierra Leona o lo es en la República Democrática del Congo. Las aproximaciones más serias muestran de nuevo un conflicto degradado que concentra en los civiles sus efectos más perversos. La Primera Encuesta de Prevalencia “Violencia Sexual en contra de las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado Colombiano”, en el periodo 2001-2009, muestra la gravedad por la alta prevalencia del 17.58% para los 407 municipios con presencia de Fuerza Pública, guerrilla y paramilitares. De esta alta prevalencia se desprende que durante los nueve años objeto de esta investigación, 489.687 mujeres fueron víctimas directas de violencia sexual. Este dato representa que anualmente en promedio, 54.410 mujeres fueron víctimas directas de algún tipo de violencia sexual, 149 diariamente y 6 cada hora. De lo anterior, es posible inferir que la violencia sexual constituye una práctica habitual y frecuente en el marco del conflicto armado y por lo mismo, puede ser calificada como generalizada de conformidad con el derecho internacional²⁰.

“la violencia sexual es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, así como lo son la explotación y el abuso sexual”.

Auto 092 de abril de 2008. **Corte Constitucional colombiana**

Así, se estima que **2 de cada 10 mujeres se desplazaron huyendo de éste delito²¹**, que las persigue tras el desplazamiento: más de la mitad de las mujeres han sufrido algún tipo de maltrato físico y más de un tercio han sido forzadas por desconocidos a tener relaciones sexuales²².

La guerra ha exacerbado, multiplicado y extendido el delito de violencia sexual basado en género. En al menos nueve de las más crueles masacres cometidas por los paramilitares hubo violencia sexual. Las alertas de la Defensoría del Pueblo incluyen con mayor frecuencia el riesgo de que se cometan delitos de violencia sexual. Los testimonios recogidos en los informes más recientes han acabado por ofrecer un cuadro de horrores que la Corte Constitucional ha recogido en una de sus providencias²³, identificando para las mujeres desplazadas diez riesgos a los que las mujeres están expuestas, en el marco del conflicto armado interno, por su condición femenina, que no están compartidos por los hombres. Entre estos riesgos destaca el de violencia, explotación o abuso sexual. Junto a los riesgos, se identificaron diferentes formas de violencia sexual entre los que cabe destacar aquellos deliberados que forman parte de estrategias bélicas de amedrentamiento de la población civil, de retaliación contra mujeres o contra sus familiares y vecinos, de avance en el control territorial o de recursos, de obtención de información o de coacción para diferentes propósitos.

Así pues, en el marco del conflicto armado colombiano, la violencia sexual es utilizada como un arma de guerra, que se dirige contra la población civil femenina para causar dolor y sufrimiento.

Minas y munición sin explotar

Magnitud de la amenaza. La Vicepresidencia señala que el 63,4% de los municipios colombianos registran contaminación por minas (MAP) y munición sin explotar (MUSE). Así, Colombia habría ocupado el primer lugar en materia de nuevas víctimas por estos artefactos durante 2005 y 2006 a nivel mundial²⁴. Éstas minas hechas y artefactos explosivos improvisados constituyen medios baratos y eficaces para frenar y golpear a la fuerza pública. Fácilmente desplazables, las minas se

mueven hacia nuevas zonas, haciéndose indetectables para las fuerzas armadas y la población civil. Como resultado de combates y bombardeos también resultan zonas contaminadas por artefactos sin explotar.

Efectos. De una media total de víctimas por minas y artefactos sin explotar que ronda las 740 anuales entre 2008 y 2009, el porcentaje de víctimas civiles es aproximadamente el 30%²⁵. Es notoria la siembra de minas en zonas de cultivo de coca como respuesta a la erradicación manual. Pero además de ésta práctica, se contaminan campos y caminos como protección defensiva o en retirada. Quizás la práctica más grave sea la que afecta al entorno de escuelas, lugares que por su configuración estructural suelen ser empleados por todos los grupos como base y lugar de refugio. Niños, niñas y jóvenes de las zonas rurales han sido afectados gravemente por MAP y MUSE. Entre enero y agosto de 2009 se registraron 39 víctimas. Se calcula que entre 1990 y agosto de 2009, 752 víctimas fueron menores de edad, 176 de las cuales perdieron la vida²⁶.

Limitación de movimientos. Las comunidades afectadas quedan así limitadas en sus movimientos. **En muchas ocasiones el acceso a las zonas de cultivo, fuentes de agua, servicios de salud o escuelas queda por años impedida, y en otras más drásticas, la salida y entrada de las poblaciones.** Algunas de estas situaciones se han vivido de manera notoria en Nariño en los años más recientes. El miedo también bloquea en la práctica la llegada de servicios y asistencia. Las comunidades quedan así aisladas o prisioneras en su propio territorio, pueblo o vereda.

“Se informó a la Corte Constitucional en tal oportunidad, por diversos intervinientes y en especial por el vocero de la Defensoría del Pueblo, que la población civil que integra las diferentes comunidades y poblados del municipio de Samaniego, ante el incremento de las minas antipersona colocadas por el E.L.N., se encuentra confinada en sus poblados. El principal efecto de este confinamiento, si bien no el único, ha sido una gravísima afectación de la seguridad alimentaria entre la población, así como de acceso a servicios básicos de salud. La dificultad de acceder a esta región, por razones geográficas y de orden público, ha obstaculizado la entrada de las autoridades y su acceso inmediato a la población para proveer la ayuda que se necesita con urgencia para la satisfacción de sus necesidades básicas”.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 093/08. 14 de Abril de 2008

Confinamiento

Concepto. Como un fenómeno opuesto al desplazamiento pero vinculado estrechamente con él, aparece en la crisis humanitaria colombiana el confinamiento, que consiste en la restricción al acceso y movilidad de personas y bienes. El confinamiento es resultado del control social del territorio, que restringe y controla el acceso a derechos básicos de la población, limitando o impidiendo en muchas ocasiones también el acceso del Estado o los organismos humanitarios. Aunque la existencia de ésta práctica prohibida por el DIH ha sido reconocida por instancias oficiales, no existe normatividad específica para la atención a las personas afectadas. Tampoco se identifica inicialmente un patrón de duración específico. OCHA, junto con varias ONGs internacionales humanitarias, desarrolló un ejercicio de identificación de patrones de confinamiento y construcción de indicadores de riesgo.

Afectación. Indígenas y afrodescendientes son las comunidades más afectadas por el confinamiento. De la documentación y mapeo de los confinamientos informados, el 80% de los eventos se presentan en el área rural y el 89% de las víctimas son personas económicamente productivas. Como el citado

confinamiento de Samaniego en Nariño, se han presentado situaciones de bloqueo y aislamiento notorios en lugares tan diferentes como la comunidad indígena de Nacorá en Chocó, o la de Caño Mochuelo en Hato Corozal, Sucre.

Dos efectos notorios sobre las necesidades básicas de la población civil se producen sobre la seguridad alimentaria y el acceso a la salud. Respecto de la seguridad alimentaria, tanto el minado de campos de cultivo como la limitación o bloqueo del paso de alimentos que se adquieren en otras zonas, son prácticas que afectan especialmente a las comunidades más remotas. La otra situación grave es la incidencia sobre el acceso a la salud en contextos de confinamiento y en general de violencia, que se agudiza en comunidades que históricamente han tenido, de hecho, un irregular o nulo acceso a la misma, tal como lo señala un informe de Médicos Sin Fronteras²⁷.

“...un año después de –por fin-carnetizar a la población del río, aún no ha entrado la EPS por allá...vienen inaugurando una brigada de salud desde hace no sé cuánto...”

Representante de una ONGI Humanitaria. Entrevista en Bogotá. Noviembre de 2010.

DESAFIOS: CRISIS HUMANITARIA POR EL CONFLICTO ARMADO

Marco de prevención, asistencia y protección.

A finales de los 90's, al mismo tiempo que Colombia adoptaba una normativa para la atención de población desplazada (1997)²⁸, se intensificó significativamente la ayuda humanitaria internacional, con el primer Plan Global humanitario de la Comisión Europea o el inicio del programa de Ayuda de Emergencia del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros. Posteriormente, en 2004, la Corte Constitucional colombiana, declaró un estado de cosas inconstitucional respecto a la situación de los desplazados, debido a la falta de una respuesta adecuada por parte de las autoridades nacionales y locales responsables de garantizar el goce efectivo de los derechos, emitiendo la Sentencia T025²⁹ con el fin de proteger el derecho de las víctimas y garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. El acompañamiento de una parte de la sociedad civil colombiana y organismos internacionales a este esfuerzo ha permitido orientar la construcción de una política pública considerable, así como un importante incremento del presupuesto nacional para la prevención, protección y asistencia a población desplazada.

“the situation in Colombia is quite paradoxical: While the country has a rather sophisticated legal protection framework and considerable financial resources earmarked for assistance to IDPs, the emergency humanitarian and protection needs of many victims of the conflict remain uncovered.”

ECHO, Comisión Europea, Plan Global 2010

“En mérito de lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado..”

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 025 de 2004

Vacíos en la prevención y protección. **A pesar de estas medidas, la situación humanitaria ha continuado deteriorándose: tras la Sentencia, entre 2005 y 2010, se han registrado más de 1.460.000 desplazamientos, entre otras infracciones al DIH.** Hay población que no logra ser ni protegida, ni atendida. Desde una perspectiva estrictamente operativa las instituciones públicas colombianas encargadas de la protección y asistencia presentan en muchos casos dificultades técnicas, pero fundamentalmente de acceso humanitario, premisa primordial para superar vacíos de protección, información, el aislamiento y las carencias de la población civil afectada por el conflicto.

El giro hacia una estrategia cívico-militar de recuperación territorial, ha tenido efectos negativos directos sobre la población civil. El más evidente de todos se encuentra en la incapacidad de prevenir las violaciones e infracciones a los derechos humanos y el DIH de la población civil, así como de promover e implementar acciones dirigidas a obtener el completo respeto de los derechos de la población civil.

Pérdida del Principio de Distinción y del acceso humanitario. Un acentuado alejamiento del principio de distinción ha ido desdibujando la condición esencial de población civil, y por tanto de la protección que el DIH les otorga. **En lugar de avanzar en la dirección de “sacar” a los civiles de la guerra, se ha impuesto una dinámica de alineamiento de toda la sociedad en torno a los esfuerzos militares, que al extenderse a la acción humanitaria contradice todos los principios operativos que permiten el acceso imparcial y neutral a las víctimas,** premisa esencial de la protección y la asistencia. Este “espacio humanitario”, no sólo consiste en la libertad de acceder a la población afectada por el conflicto, sino primariamente en garantizar el acceso de la población civil a una ayuda imparcial y neutral, sin otro interés que el de salvar vidas y aliviar el sufrimiento.

La materialización más evidente de ésta dirección se produjo a principios del año 2009 con la Directiva Presidencial 01, diseñada para articular los esfuerzos civiles y militares en zonas estratégicas, incluyendo los de cooperación internacional³⁰. La preocupación expresada entonces por las ONGs humanitarias internacionales frente a las consecuencias de ésta orientación, fue confirmada con la amenaza emitida por el frente 29 de las FARC, que opera en Nariño – Suroccidente colombiano- en Agosto, declarando objetivo militar al CCAI (Centro de Coordinación de Acción Integral) creado por tal Directiva y a las organizaciones que en él participaban.

NECESIDAD DE LA AYUDA HUMANITARIA INDEPENDIENTE

Articulación bajo principios humanitarios. Con un esfuerzo presupuestal considerablemente superior al internacional, es el Estado Colombiano, no sólo por mandato legal, sino por capacidad económica, es el responsable primario y fundamental de la prevención, protección y asistencia. No obstante, para garantizar el goce efectivo de derechos, es necesario asegurar el cumplimiento del principio de distinción, y garantizar que la acción humanitaria sea diferenciada de las operaciones de asistencia adelantadas por las fuerzas militares en la implementación de la política de recuperación social del territorio.

El espacio para la articulación de esfuerzos con entidades públicas, que algunas ONGs internacionales humanitarias venían practicando sobre la base del respeto al DIH y los Principios Humanitarios, se ha cerrado progresivamente a raíz de la estrategia cívico-militar de recuperación territorial. En términos de orientar la política pública hacia escenarios eficaces de protección de la población civil, resulta imperativo recuperar la ruta que traza el respeto al Derecho Internacional Humanitario, que da espacio para la asistencia y protección humanitaria de las víctimas. Este respeto sin duda refuerza la legitimidad del Estado, tal como lo establecía una Directiva Presidencial en 2001, haciéndose eco de la resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas:

“Que el Gobierno colombiano reconoce la legitimidad de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que desarrollan sus actividades de conformidad con la Constitución y las leyes, entendiéndolo por éstas, para los efectos de esta directiva, aquellas organizaciones que se inspiran en los principios de humanidad, imparcialidad e independencia para brindar, sin discriminación alguna, asistencia y protección a las víctimas de desastres naturales, del conflicto armado interno y otros eventos violentos, con el fin de preservar su integridad física y su dignidad y de contribuir a que recobren su capacidad económica lo antes posible. Estas acciones incluyen, entre otras, la atención de necesidades básicas, como la disponibilidad de agua y de alimentos, alojamiento, asistencia sanitaria, la distribución de medicamentos, la prestación de cuidados médicos, la formación de personal encargado de la atención primaria en salud, el acompañamiento a personas y comunidades en riesgo, así como el apoyo a proyectos productivos y educativos de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.

Que la asistencia humanitaria no constituye una injerencia en el conflicto armado ni es un acto hostil.

Que el Gobierno manifiesta de modo expreso su convicción de que **las organizaciones no gubernamentales que adelantan programas, proyectos y actividades de carácter humanitario contribuyen a aliviar los padecimientos de las víctimas de desastres naturales, del conflicto armado interno y otros eventos de violencia en Colombia**, a preservar o restablecer el tejido social de las comunidades afectadas, a proteger a las personas de posibles agresiones que se cometan en su contra, quien quiera que sea el autor de las mismas, y a fortalecer las relaciones entre las comunidades y el Estado.

Que corresponde a las autoridades la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria y que para el adecuado cumplimiento de esta asistencia resultan de gran valor las actividades que en estrecha coordinación con las entidades competentes adelantan las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario.”

Directiva Presidencial 07 de 2001, orientada al “respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las ONG que desarrollan actividades humanitarias en el país”.

Una cuestión de reglas y principios

La comunidad humanitaria internacional lleva años operando en Colombia. En muchas zonas clave de la geografía del conflicto, de fuerte presencia armada, las ONG humanitarias internacionales han logrado con el tiempo acceder y mantener una presencia sostenida que logra brindar a las poblaciones más aisladas apoyo en salud, educación, medios de subsistencia, cobijo, agua o saneamiento. Con una especial atención a la difícil situación social que atraviesan estas comunidades en medio del conflicto y reforzando la capacidad de sus líderes de mantener a sus comunidades neutrales en la guerra, negociar un precario respeto y defender sus territorios, las organizaciones humanitarias son en muchos casos el único actor que entra y permanece en vastos territorios o en las periferias urbanas donde los servicios del Estado están ausentes, brindando asistencia humanitaria imparcial.

“...sin salud no hay resistencia. Ustedes están apoyando la resistencia por la defensa del territorio, de la autonomía de los pueblos indígenas y negros”

Representante de un Cabildo Mayor indígena del Pacífico, dirigido a una ONGI Humanitaria. Octubre de 2010.

La presencia y asistencia de estas organizaciones, sin garantizar en ningún caso la seguridad de las comunidades, constituye un factor de protección. Los pilares de éste acceso sostenido han sido la estricta neutralidad, imparcialidad e independencia. En no pocos casos, la institucionalidad pública colombiana logra el acceso para brindar servicios a través del puente que les brindan las organizaciones humanitarias internacionales.

“En la mayoría de los casos, lo que se necesita para mejorar la situación de las víctimas es un mayor cumplimiento del marco jurídico existente, en lugar de la adopción de nuevas normas. Si se respetara estrictamente el derecho internacional humanitario, la mayoría de los problemas humanitarios actuales simplemente no existirían”

Presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, Jakob Kellenberger. Entrevista en www.icrc.org 21 de septiembre de 2010

Conclusiones y Recomendaciones

Mientras persista el conflicto, la situación humanitaria colombiana, muchas veces invisibilizada, sigue constituyendo una grave crisis de protección. En éste contexto, debe ser una prioridad inaplazable concentrar decididamente acciones de prevención, protección y asistencia sobre el flujo de cientos de miles de desplazados. Mientras las violaciones y abusos, el desplazamiento forzado y otras formas de sufrimiento de la población civil persistan, la ayuda humanitaria sigue siendo necesaria.

La protección y asistencia bajo principios humanitarios constituyen hoy en día la única oportunidad de asistencia y protección a cientos de miles de personas confinadas, amenazadas, desplazadas o refugiadas. La acción humanitaria neutral, imparcial e independiente, constituye una necesidad y una oportunidad que debe ser respetada por el Estado Colombiano y apoyada por la Comunidad Internacional.

El papel de los organismos, instituciones y naciones donantes es clave para renovar y subrayar la vigencia de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios. Las 15 organizaciones que han elaborado y firmado este documento recomendamos:

Recomendaciones Generales

- La comunidad internacional debe enfatizar que la respuesta del gobierno colombiano a la crisis de desplazados internos fortalezca las acciones de prevención del desplazamiento forzado y responda a las brechas de protección de los desplazados, respetando los principios humanitarios.
- La ayuda humanitaria canalizada al gobierno colombiano, y a través del mismo, debe estar condicionada a la adherencia demostrada del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de Derechos Humanos.
- La crisis humanitaria que afronta al menos un diez por ciento de los colombianos requiere mayor atención política y recursos financieros oportunos y adecuados de la comunidad internacional para responder a las necesidades humanitarias.

La Unión Europea y los gobiernos:

- Priorizar dentro de sus estrategias de cooperación la ayuda humanitaria a la población desplazada y en riesgo de desplazamiento por causa del conflicto armado.
- Promover la asignación de recursos de actores humanitarios e instituciones locales a la protección de la población afectada por el conflicto armado.
- Definir las áreas geográficas y las prioridades de su intervención en base a las necesidades humanitarias y las dinámicas del conflicto armado.
- Visibilizar la crisis humanitaria en Colombia.

El Sistema de Naciones Unidas debe visibilizar la crisis humanitaria, y en particular:

- El Secretario General de Naciones Unidas y los estados miembros del Consejo de Seguridad deben solicitar informes sobre la crisis humanitaria en Colombia y dar respuesta a las violaciones e infracciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de Derechos Humanos.
- La Coordinadora de Respuesta a Emergencias y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) debe monitorear los riesgos que la población civil enfrenta en Colombia, subrayar las obligaciones que las partes del conflicto tienen que cumplir para proteger a civiles según el Derecho Internacional Humanitario, y transmitir sus observaciones al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y al Secretario General.

El Equipo Humanitario del País:

- Identificar las necesidades humanitarias y movilizar recursos de manera oportuna para dar ayuda humanitaria cuando y donde las capacidades locales y nacionales no puedan responder a las necesidades.
- Bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario, y en coordinación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, mantener un diálogo permanente y constructivo con instituciones estatales sobre los roles y mandatos de autoridades civiles y las fuerzas militares en la respuesta humanitaria.

¹ Investigación realizada por el consultor Ignacio Martín Eresta

² Consultado en [http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/SI_266_Informacion%20PAG%20WEB%20\(4-08-2010\)%20ver%202.htm](http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/SI_266_Informacion%20PAG%20WEB%20(4-08-2010)%20ver%202.htm) el 9/11/10 a las 16:00

³ “¿Salto estratégico o salto al vacío?” 27 de enero de 2010 *CODHES INFORMA. N° 76* http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50 consultado el 9/11/10 a las 15:59

⁴ http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf P.74

-
- ⁵ 266.974 personas de acuerdo con las cifras de expulsión para el periodo 2002-2010, último año cuyo registro oficial estaría “técnicamente” completo. Consultado en <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/> el 02/26/11 a las 11:00
- ⁶ Ver: Página 47: <http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/RendiciondeCuentas/audienciapublica2010.pdf>
- ⁷ Ariel Fernando Ávila Martínez. Abril de 2010. “La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC”. *Revista Arcanos. Corporación Nuevo Arco Iris. Número 15. P. 8-9.* Consultado en http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf el 11/11/10 a las 18:11
- ⁸ http://www.rondacolombia2010.com/imagenes/docs2/119mapa_total_es.pdf
- ⁹ Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. III Encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada. Resumen de resultados provisionales en materia de bienes rurales Bogotá octubre de 2010. “El total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento en el periodo comprendido entre los años 1980 y julio de 2010 ascendió a cerca de 6,6 millones de hectáreas, sin contar los territorios colectivos”. p. 15.
- ¹⁰ Ver <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>
- ¹¹ La Corte Constitucional ordenó al Gobierno corregir algunas causales de exclusión del Registro, como el desplazamiento por agentes del Estado (en los casos de fumigación aérea o erradicación manual forzada), por grupos paramilitares (bajo el supuesto de su desaparición en los procesos de desmovilización) o por bandas del narcotráfico. Auto 011 de 2009
- ¹² Tomado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Enero/Paginas/20110104_04.aspx. Consultado el 03/02/11 a las 15:10
- ¹³ Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento. (III Encuesta Nacional de Verificación). Bogotá, Diciembre de 2010. Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado
- ¹⁴ Calculado a partir de Datos Censo DANE 2005 consultados en <http://www.dane.gov.co/censo/> el 9/11/10 a las 18:28
- ¹⁵ Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento. (III Encuesta Nacional de Verificación). Bogotá, Diciembre de 2011. Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado
- ¹⁶ *Ibidem.*
- ¹⁷ Auto 251 de 6 de octubre de 2008. Corte Constitucional de Colombia, citando el Boletín nº8 UNICEF-Defensoría del Pueblo “La niñez y sus derechos: la niñez en el conflicto armado colombiano” 2002 y el nº 9 “Caracterización de las niñas, los niños y los adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos.” 2006
- ¹⁸ “Mejorar la política de seguridad en Colombia”, *Policy Briefing. Boletín Informativo sobre América latina Nº 23.* 29 de junio de 2010. *International Crisis Group.* Bogotá/Bruselas, p. 5
- ¹⁹ Auto 251 de 2008.
- ²⁰ Primera Encuesta de Prevalencia “Violencia Sexual en contra de las Mujeres en el Contexto del Conflicto Armado Colombiano”, Intermon Oxfam, diciembre 2010.
- ²¹ “La violencia sexual en Colombia, un arma de guerra”, 9 de septiembre de 2009. *Intermon Oxfam.* P. 3. Consultado en http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11072/090909_Violencia_Colombia.pdf el 3/11/10 a las 21:23. Nota: Estas cifras no están desagregadas por género por falta de información.
- ²² Tomado de http://www.humanas.org.co/html/seminario_3.html citando un informe de NNUU. Consultado el 01/11/10 a las 18:49
- ²³ Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de abril de 2008.
- ²⁴ Tomado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/situacion/situacion.html> Consultado el 11/11/10 a las 18:04
- ²⁵ Cifra obtenida del documento “Crisis Humanitaria en Colombia. Aportes de los socios de ECHO en Colombia al Plan ECHO 2011-12. Periodo analizado Julio 2009-Junio 2010”, que obtiene las cifras de la Campaña Colombiana contra Minas y el Programa Presidencial para la Atención integral Contra Minas Antipersonal.
- ²⁶ *Ibidem.* Cita el Boletín de la Campaña Colombiana contra Minas, “Colombia sin Minas”, Noviembre de 2009, p.5
- ²⁷ “Informe acceso 977 voces”, Médicos Sin Fronteras, noviembre 2010.
- ²⁸ Ley 387 de 2007
- ²⁹ Ver <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> Consultado el 11/11/10 a las 16:27
- ³⁰ Ver http://www.semana.com/documents/Doc-2013_2010210.pdf