

COLOMBIA

Desplazados y desechados:

La grave situación de los desplazados en Bogotá y Cartagena

Glosario	1
I. Resumen	3
II. Recomendaciones	9
Asistencia humanitaria	9
Educación.....	9
Necesidades sanitarias	9
Regreso a las comunidades de origen	10
III. El desplazamiento interno en Colombia	10
El conflicto en Colombia.....	12
El desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto	14
El alcance del desplazamiento interno.....	16
Condiciones de vida.....	21
Regreso a las comunidades de origen	25
El desplazamiento interno en el derecho internacional y la legislación colombiana	29
IV. Registro y asistencia humanitaria	34
El costo de la asistencia humanitaria	39
Las normas internacionales y la legislación colombiana	41
V. Acceso a la educación.....	43
La falta de plazas para niños desplazados	45
Tasas escolares.....	45
El costo de los uniformes y los libros.....	47
Los esfuerzos oficiales por eliminar las barreras a la educación	49
El derecho a la educación	49
VI. Acceso a los servicios públicos de salud	52
Las necesidades de salud de las familias desplazadas	53
Los sistemas de atención a la salud de Colombia	55
Discriminación en el acceso a los servicios de salud	58
Agradecimientos	59



Departamentos de Colombia

Glosario

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	La agencia que administra los programas sociales, entre ellos el programa para personas desplazadas de la Red de Solidaridad Social
Autodefensas	Paramilitares
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Desplazamiento masivo	En Colombia, el desplazamiento de diez o más familias
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el grupo insurgente más numeroso de Colombia
“Gota a gota”	El desplazamiento de una o dos familias a la vez, en lugar de comunidades enteras.
Paracos	Paramilitares
Personería, personero	Funcionarios municipales encargados de recibir denuncias ciudadanas de abusos contra los derechos humanos
Red de Solidaridad Social	La agencia del gobierno que coordina la ayuda humanitaria para las personas desplazadas. La Red de Solidaridad Social depende de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

SISBEN	Sistema de Identificación de Beneficiarios de los Programas Sociales, un sistema de clasificación para los beneficios sanitarios
Vacuna	Un impuesto ilegal que exigen con frecuencia la guerrilla o los grupos paramilitares para pagar por protección o sufragar la guerra.

I. Resumen

“Las autodefensas llegaron a las cinco de la madrugada”, dijo M.D. a Human Rights Watch, explicando por que ella y su familia huyeron de sus casas en Putumayo en 1999. (Las autodefensas son miembros de grupos paramilitares). “Nos llamaron a todos a una habitación. Había un hombre anciano, de 80 años—lo mataron. Le cortaron la cabeza y empezaron a jugar al fútbol con ella... Mataron a cinco de nosotros en total, con el que le cortaron la cabeza. A otro hombre le cortaron el brazo por el hombro”. Los paramilitares se llevaron al mayor de sus siete hijos, un muchacho de 13 años. El resto de la familia huyó a Bogotá.

Su esposo, L.D., la interrumpió para decir: “Llevamos aquí un mes. Es la segunda vez que hemos sido desplazados”. Le dijo a nuestro investigador que la Red de Solidaridad Social, la agencia gubernamental que coordina la ayuda humanitaria para el enorme número de colombianos que han sido sacados de sus casas durante el conflicto, les ayudó a reubicarse en el departamento de Nariño, al oeste de Putumayo, en la frontera con Ecuador. Según dijo, a finales de 2003, las autodefensas les obligaron a huir de nuevo. Recibieron ayuda de extraños cuando se dieron a la huida: pasaron una noche durmiendo en ataúdes en una funeraria y otra noche en un hotel después de que alguien les diera dinero para una habitación. “Logramos llegar aquí”, dijo L.D. Acababan de empezar el registro con la Red de Solidaridad Social, un proceso que por ley puede llevar hasta 15 días hábiles. Cuando le preguntamos si la Red de Solidaridad Social les había dado algo para cubrir sus necesidades inmediatas durante este tiempo, L.D. respondió: “Nada de nada”.¹

Human Rights Watch entrevistó a la pareja en un albergue improvisado en una barriada del extrarradio de Bogotá. La casa de tres plantas, construida por un grupo de personas que tuvieron que huir a su vez debido al conflicto, no tenía agua corriente, ni colchones ni mantas para los recién llegados enviados allí por la Red de Solidaridad Social. La pareja y sus hijos dormían en el suelo.

Después de Sudán, Colombia padece la mayor crisis mundial en términos de desplazamiento interno. Sólo en los últimos tres años, casi el 5 por ciento de los 43 millones de colombianos han sido forzosamente desplazados de manera muy similar a la de esta familia—arrancados de sus hogares y privados de sus medios de vida debido al conflicto armado del país. Es probable que más de la mitad de las personas desplazadas sean menores de 18 años.

Funcionarios del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez describen frecuentemente a las personas desplazadas como migrantes económicos. Esta actitud ignora la realidad

¹ Entrevista de Human Rights Watch con M.D. y L.D., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

de que muchos han huido después de recibir amenazas concretas o porque los guerrilleros o los miembros de los grupos paramilitares habían asesinado a familiares o vecinos.

De hecho, los funcionarios del gobierno han sugerido que los problemas que abordan las necesidades de las personas desplazadas discriminan a otros pobres colombianos al, según dicen, designar arbitrariamente a un grupo de personas empobrecidas para que reciban asistencia. De hecho, de acuerdo con cualquier criterio—calidad de la vivienda, acceso a saneamiento, nivel educativo y acceso al empleo—las familias desplazadas se encuentran en peor situación que otras familias pobres que no han sido desplazadas, según concluyó la Red de Solidaridad Social. Se enfrentan al enorme reto de encontrar nuevos hogares y empleo, al mismo tiempo que se esfuerzan por lidiar con los eventos que causaron su huida de sus comunidades.

Haciéndose eco de la opinión equivocada de que la mayoría de las personas desplazadas han decidido trasladarse por motivos económicos en lugar de por el conflicto armado, el gobierno del Presidente Uribe ha promovido el regreso a las comunidades de origen como la principal respuesta al desplazamiento interno. Las personas desplazadas, los observadores no gubernamentales y los funcionarios de muchas agencias internacionales han criticado agriamente esta estrategia, señalando que la falta de seguridad en muchas áreas impide con frecuencia el retorno seguro.

En este informe, Human Rights Watch examina los obstáculos a los que se enfrentan los desplazados internos en dos ciudades, Bogotá y Cartagena, para acceder a la asistencia humanitaria, la educación y la atención sanitaria. El desplazamiento interno es un fenómeno complejo que este informe no pretende tratar en profundidad. En cambio, este informe examina las necesidades inmediatas de las familias desplazadas cuando llegan a sus nuevas comunidades.

Las familias desplazadas suelen enfrentarse a problemas urgentes para cubrir sus necesidades básicas una vez que llegan a sus nuevas comunidades. En un caso típico, E.B., un adulto que vive en el barrio Nelson Mandela del extrarradio de Cartagena, dijo que las principales necesidades a las que se enfrentan él y sus vecinos son la asistencia humanitaria, el refugio, los servicios sociales y la educación.²

² Entrevista de Human Rights Watch con E.B., Cartagena de Indias, 8 de agosto de 2004.

Colombia es uno de los pocos países que han promulgado leyes para proteger a los desplazados internos. De acuerdo con su Ley 387, las familias desplazadas tienen derecho a asistencia humanitaria, por ejemplo. Pero el proceso de registro para estos beneficios puede ser confuso y enrevesado, a pesar de los esfuerzos de la Red de Solidaridad Social por optimizarlo. En diciembre de 2004, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados concluyó que sólo la mitad de las familias registradas durante un período de dos años recibían realmente asistencia humanitaria. Para los que la reciben, la asistencia se limita a tres meses en la mayoría de los casos.

Los niños desplazados tienen derecho a asistir a la escuela en sus nuevas comunidades, pero en la práctica se enfrentan a importantes obstáculos para continuar su educación. Algunos niños son rechazados porque les piden que presenten la cartilla escolar o algún tipo de identificación que ya no poseen. A otros les niegan la matrícula porque las escuelas no tienen plazas para ellos. En muchos casos, las tasas de matrícula y los costos relacionados de la escolarización les impiden asistir.

Las familias desplazadas tienen necesidades particulares en cuanto a la salud y, de acuerdo con la legislación colombiana, deberían recibir atención primaria gratuita. A pesar de ello, muchas familias desplazadas no están cubiertas por el sistema público de salud de Colombia, no porque no tengan derecho a la cobertura, sino simplemente porque el sistema no tiene más capacidad. Deberían poder recibir atención de emergencia, pero son rechazados con frecuencia cuando buscan atención médica porque los hospitales no tienen incentivos para prestar servicios por los que nunca les pagarán. Los que están inscritos en el sistema de atención a la salud tienen que pagar los medicamentos, que pueden estar fuera del alcance de los bolsillos de las familias desplazadas.

Dado que las personas desplazadas no han cruzado una frontera internacional, no son refugiados según la definición del derecho internacional, y no tienen derecho a las protecciones que se ofrecen a los refugiados. Su condición de personas internamente desplazadas se trata en un conjunto separado y no vinculante de normas internacionales, contenidas en los Principios Rectores de los desplazamientos internos.

Los Principios Rectores piden a los Estados que salvaguarden la libertad y la seguridad personales de las personas desplazadas, les garanticen un trato igual al que se otorga a las no que han sido desplazadas, aseguren la educación primaria gratuita para sus hijos y les ofrezcan la asistencia humanitaria necesaria, entre otras salvaguardias. El Estado debe promover el regreso de las personas desplazadas a sus comunidades de origen sólo

cuando dichos retornos sean voluntarios y puedan realizarse en condiciones de seguridad y dignidad.

Sobre el papel, la Ley 387 de Colombia garantiza muchas de estas salvaguardias. “En Colombia, las leyes son muy avanzadas”, señaló Marta Skretteberg, entonces jefa de la oficina en Colombia del Consejo Noruego para los Refugiados. “Tiene una de las leyes más modernas con respecto al desplazamiento interno. En realidad, no se implementa”, agregó.³ Como comentó un funcionario europeo, una de las principales debilidades de la ley es que no otorga una responsabilidad clara a una única agencia del gobierno, lo que conlleva que “nadie sea responsable del problema”.⁴ A principios de 2004, el sistema de atención a la población desplazada había alcanzado tal nivel de crisis que la Corte Constitucional de Colombia declaró que se encontraba en un “estado de cosas constitucional” y ordenó al Estado que adoptara medidas correctoras en el plazo de un año.

Como señala la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, el gobierno ha emprendido algunas iniciativas importantes para salvaguardar el bienestar de las personas forzosamente desplazadas. El Estado ha creado un sistema de alerta temprana, por ejemplo, y ha mejorado su capacidad para prestar asistencia humanitaria de emergencia a los que tengan una necesidad inmediata. En respuesta al fallo de la Corte Constitucional de 2004, el gobierno anunció en agosto de 2004 que aumentaría el número de plazas disponibles para estudiantes desplazados en las escuelas públicas del país e incrementaría también la cobertura del sistema nacional de salud para las personas desplazadas. En febrero de 2005, el gobierno adoptó un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. El gobierno ha aumentado considerablemente el presupuesto de sus programas para personas desplazadas.

A pesar de estas medidas, el hecho de que los funcionarios locales no actúen en respuesta a la información recopilada por el sistema de alerta temprana ha minado su eficacia. Como se documenta en este informe, muchos menores desplazados no se han beneficiado de las iniciativas sobre educación y salud pública. De hecho, en septiembre de 2005, la Corte Constitucional concluyó que las medidas adoptadas por el gobierno para cumplir con su fallo de 2004 eran insuficientes en términos tanto de recursos como de voluntad institucional.

³ Entrevista de Human Rights Watch con Marta Skretteberg, Consejo Noruego para los Refugiados, Santafé de Bogotá, 6 de agosto de 2004.

⁴ Entrevista de Human Rights Watch con funcionario europeo que pidió que no diéramos su nombre, Santafé de Bogotá, 27 de julio de 2004.

La implementación de las disposiciones de la Ley 387 para ofrecer ayuda humanitaria y acceso a la educación y los servicios sanitarios a todas las familias internamente desplazadas sería costosa. Los diversos organismos oficiales colombianos responsables de implementar la ley se gastaron más de 436.500 millones de pesos, unos 175 millones de dólares, entre 2000 y 2003, y el gobierno ha asignado 474.000 millones de pesos (unos 191 millones de dólares) para 2005. A pesar de ello, la Contraloría General de la República concluyó que los gastos reales en los años 2001 y 2002 fueron 32 por ciento inferiores al presupuesto asignado a la asistencia para las personas internamente desplazadas. Si este fuera el caso en los años sucesivos, estos organismos cuentan con recursos adicionales a los que pueden recurrir para cumplir el fallo de la Corte Constitucional de 2004 y atender las necesidades urgentes de la población desplazada colombiana.

Estados Unidos es la parte extranjera más influyente en Colombia. En 2004 aportó más de 700 millones de dólares al gobierno, principalmente en ayuda militar. Aunque el 25 por ciento de la asistencia de seguridad incluida en este paquete está oficialmente sujeta a condiciones de derechos humanos, las condiciones no se han aplicado. En agosto de 2005, por ejemplo, la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Condoleezza Rice, “determinó que se habían producido suficientes avances para certificar al Congreso que el Gobierno y las Fuerzas Armadas colombianas están cumpliendo los criterios legales en relación con los derechos humanos y cortando los lazos con los grupos paramilitares”.⁵ Dichas certificaciones han implicado que la totalidad de la ayuda sigue llegando a Colombia, a pesar de que el gobierno no ha cortado los lazos entre las fuerzas armadas y los abusivos grupos paramilitares.

Aunque la mayoría de la asistencia estadounidense se suministra en forma de ayuda militar, el Programa para Personas Internamente Desplazadas de la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE UU proveerá unos 33 millones de dólares durante el año fiscal 2005 y se espera que continúe al menos hasta 2010. En octubre de 2005, la USAID llegó a un acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), por el que la USAID aportará 100 millones de dólares durante los próximos cinco años para financiar un proyecto conjunto OIM/FUPAD para prestar asistencia a personas internamente desplazadas y otros grupos vulnerables.

⁵ Departamento de Estado de EE.UU., “Colombia: Determination and Certification of Colombian Government and Armed Forces with Respect to Human Rights Related Conditions”, 3 de agosto de 2005, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/50725.htm> (consultado el 11 de agosto de 2005).

La Unión Europea ha comprometido más de 330 millones de euros (410 millones de dólares) en ayuda a Colombia dentro de un paquete que acaba en 2006. A diferencia de los fondos estadounidenses, que se destinan principalmente a las fuerzas armadas, casi toda la ayuda europea llega a la sociedad civil y la oficina de las Naciones Unidas en Colombia. Además de su apoyo mediante los programas de la Unión Europea, varios Estados Miembros de la UE, como los Países bajos, España y el Reino Unido, ofrecen una importante asistencia bilateral. Canadá y Japón también ofrecen asistencia bilateral a Colombia.

* * *

Human Rights Watch realizó la investigación para este informe en el interior y los alrededores de Bogotá y Cartagena en julio de agosto de 2004, con una visita de seguimiento a Bogotá en septiembre de 2005. Durante nuestra investigación de campo, entrevistamos a más de 70 adultos y niños que habían sido forzosamente desplazados de sus casas debido al conflicto. (Los nombres de todos los niños y de muchos de los adultos que fueron forzosamente desplazados se han cambiado u ocultado para proteger su intimidad.) Para este informe, también realizamos más de 50 entrevistas con maestros, proveedores de atención sanitaria, activistas, académicos, abogados y funcionarios del gobierno.

Evaluamos el trato a las personas desplazadas de acuerdo con los Principios Rectores de la ONU de los desplazamientos internos, y a los niños de acuerdo con el derecho internacional, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos de derechos humanos.⁶ En este informe, la palabra “niño” se refiere a toda persona menor de 18 años.⁷

⁶ Véase Principios Rectores de los desplazamientos internos, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998); Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3 (en vigor desde el 2 de septiembre de 1990). Colombia ratificó la convención el 28 de enero de 1991.

⁷ Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

II. Recomendaciones

Asistencia humanitaria

La **Red de Solidaridad Social** debe asegurarse de que las familias desplazadas reciban ayuda humanitaria de emergencia sin dilación para cubrir sus necesidades inmediatas mientras completan el proceso oficial de registro como personas desplazadas.

Educación

El **Ministerio de Educación** debe asegurarse de que todos los niños disfrutan de su derecho a una educación primaria gratuita, como garantiza el derecho internacional. En particular, debe trabajar con los funcionarios de inspección adecuados para sancionar a las escuelas que graven ilegalmente tasas de matrícula, pensiones mensuales u otras cuotas, así como a las que rechacen a estudiantes que carezcan de identificación. Uniformes, o sean mayores de la edad prescrita para sus grados. También debe colaborar con el **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**, el **Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados**, y los **gobiernos donantes** para identificar maneras de prevenir que los costos indirectos de la escolarización, como los materiales escolares y el transporte, se conviertan en un obstáculo para el disfrute del derecho a la educación, especialmente para los niños internamente desplazados.

Necesidades sanitarias

El **Ministerio de Protección Social** debe asegurarse de que los hospitales y las clínicas sean conscientes de su obligación de prestar atención de emergencia a todas las personas. Debe establecer un mecanismo de referencias médicas y quejas para asistir a las personas en la localización de centros de salud y el registro de quejas, si fuera necesario. Debe trabajar con los funcionarios apropiados para sancionar a los centros que se nieguen a prestar atención de emergencia a personas que tienen derecho a ella por ley.

Las autoridades colombianas deben adoptar las siguientes medidas adicionales para garantizar el derecho al nivel más alto posible de atención sanitaria:

- El gobierno debe extender la cobertura del régimen subsidiado de salud para que incluya las medicinas, las consultas con especialistas y las intervenciones quirúrgicas de personas internamente desplazadas.
- El gobierno debe extender el período de ayuda alimenticia humanitaria por encima del plazo habitual de tres o seis meses autorizados por la Ley 387.
- Las iniciativas de salud pública deben incluir una mejora del acceso a la información sobre salud, lo que incluye información sobre la salud sexual y reproductiva.

- Las iniciativas de salud pública deben incluir también campañas de sensibilización para informar a las personas desplazadas de la atención médica de que disponen y a dónde pueden dirigirse para obtener la documentación necesaria para recibirla.

Los **donantes internacionales** deben ampliar el financiamiento de las iniciativas de salud para las personas desplazadas.

Regreso a las comunidades de origen

El **gobierno de Colombia** debe asegurarse de que todos los regresos de personas desplazadas a sus comunidades de origen sean voluntarios y se realicen en condiciones de seguridad y dignidad.

Los **gobiernos donantes** deben dejar de financiar los programas estatales que fomenten regresos que no sean voluntarios ni se realicen con seguridad y dignidad, como exigen las normas internacionales. En particular, el **Programa para Personas Internamente Desplazadas de la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE UU** no debe respaldar las iniciativas gubernamentales que no cumplan las normas internacionales con respecto a los retornos.

III. El desplazamiento interno en Colombia

Durante los primeros seis meses de 2005, 150.000 personas fueron forzosamente desplazadas de sus hogares, lo que supone un aumento del 17 por ciento con respecto al mismo período de 2004, según informa la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).⁸ Desde 2002, cuando el desplazamiento llegó a su máximo en cinco años, al menos tres millones de personas han sido forzadas a abandonar sus casas y sus comunidades. Es decir, más del 5 por ciento de la población total de 43 millones de colombianos ha sido forzosamente desplazado tan sólo en los últimos tres años. “Colombia es por lo tanto con diferencia la mayor catástrofe humanitaria del Hemisferio Occidental”, señaló el coordinador de la ayuda humanitaria de la ONU, Jan Egeland, en una conferencia de prensa en mayo de 2004.⁹ A nivel mundial, sólo Sudán

⁸ Véase Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *Situación de conflicto y desplazamiento en las fronteras: El cerco se cierra* (Bogotá: CODHES, 2005), p. 24. CODHES estima que 130.300 personas fueron forzosamente desplazadas en la primera mitad de 2004 y que unas 287.500 fueron desplazadas forzosamente de sus comunidades entre enero y diciembre de 2004. Véase CODHES, *Conflictos humanos y crisis humanitaria en Colombia: Desplazados en el limbo*, CODHES Boletín No. 56 (Bogotá: 1 de febrero de 2005), p. 1.

⁹ “Crisis Facing Colombians Is Called Worst in Hemisphere”, *The New York Times*, 11 de mayo de 2004, p. A8.

tiene más personas desplazadas, según los datos recopilados por el Proyecto Mundial sobre Desplazados Internos.¹⁰

El desplazamiento forzoso es una consecuencia del conflicto armado de Colombia—con frecuencia como respuesta a un temor generado por los ataques indiscriminados de todas las partes en conflicto, pero en muchos casos después de masacres, asesinatos selectivos, tortura y amenazas específicas. Como observó en 2000 Francis Deng, Representante del Secretario General de la ONU sobre los desplazados internos: “[L]os desplazamientos en Colombia no se deben únicamente al conflicto armado; son también el resultado de una estrategia bélica deliberada”.¹¹ En un informe de 1999 sobre Colombia, escrito bastante antes del reciente máximo de 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó: “En años recientes el fenómeno del desplazamiento interno de personas ha alcanzado tales proporciones que [la Comisión] lo considera uno de los aspectos más graves de la situación de los derechos humanos en general en Colombia”.¹² No obstante, los funcionarios del gobierno suelen minusvalorar el alcance del desplazamiento y sugieren que muchas familias han decidido trasladarse por razones económicas, y no como consecuencia del conflicto armado.

Un componente clave de la respuesta del Presidente Álvaro Uribe Vélez al desplazamiento interno ha sido la promoción del regreso a las comunidades de origen. Las personas desplazadas, las organizaciones no gubernamentales y los funcionarios de muchos organismos internacionales han criticado firmemente la política oficial de

¹⁰ Véase Proyecto Mundial sobre Desplazados Internos, “IDP Estimates”, agosto de 2005, <http://www.idpproject.org/statistics.htm> (consultado el 10 de agosto de 2005).

¹¹ Véase Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, Tema 14(c) del programa provisional, Grupos e individuos específicos: éxodos en masa y personas desplazadas, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión, Adición Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia*, U.N. Doc. E/CN.4/2000/83/Add.1 (2000), párrafo 2. Véase también Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, Tema 14(c) del programa provisional, Grupos e individuos específicos: éxodos en masa y personas desplazadas, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión*, U.N. Doc. E/CN.4/2000/83 (2000), párrafo 51. Su observación está ampliamente respaldada por las conclusiones de Human Rights Watch y otros grupos. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *Guerra sin cuartel: Colombia y el derecho internacional humanitario* (New York: Human Rights Watch, 1998), p. 205; John Borton, Margie Buchanan-Smith y Ralf Otto, *Support to Internally Displaced Persons—Learning from Evaluations: Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2005), p. 41, www.sida.se/content/1/c6/03/46/05/SIDA4587en_Learning.pdf (consultado el 20 de abril de 2005); Global IDP Database, “Colombia: ‘Democratic Security’ Policy Fails to Improve Protection of IDPs”, www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wViewSingleEnv/ColombiaProfile+Summary (consultado el 22 de abril de 2005).

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1 (1999), capítulo 6, párrafo A1, <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-6.htm> (consultado el 10 de septiembre de 2005).

retornos, afirmando que la falta de seguridad impedía el regreso en condiciones seguras. “No hay ninguna muestra de ninguna de las tres condiciones necesarias para el retorno. No hay seguridad, no hay dignidad y como mucha frecuencia no hay voluntariedad”, nos dijo en agosto de 2004 Jorge Vallés, funcionario del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).¹³ Los retornos que no sean voluntarios y se realicen en condiciones de seguridad y dignidad incumplen las normas internacionales.

El conflicto en Colombia

Colombia ha vivido un conflicto de algún tipo durante más de 150 años, en una situación que se remonta a las luchas entre los partidos conservador y liberal en el siglo XIX—“luchas” que “provocaron 13 golpes de Estado y levantamientos” entre 1849 y 1900, como señala Robin Kirk¹⁴—y fueron escalando hasta un período de 14 años que fue de 1948 a 1964 conocido como “La Violencia”.¹⁵ En retrospectiva, “La Violencia”, que tiene un nombre bien merecido, parece poco más que la antesala de 25 años de gobierno militar bajo estado de sitio, cuatro décadas de rebelión armada organizada fomentada por la represión oficial y los horribles abusos por parte de todos los bandos que se siguen produciendo hoy en día.

Desde su formación a mediados de los sesenta, el grupo guerrillero más numeroso de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP), ha sido responsables de asesinato y el secuestro de civiles, toma de rehenes, desapariciones, uso de niños soldados, juicios claramente injustos, trato cruel e inhumano a combatientes capturados y desplazamiento forzoso de civiles. Es más, las fuerzas de las FARC-EP han seguido utilizando armas prohibidas, entre ellas las minas terrestres y las bombas de cilindros de gas que causan estragos y terribles bajas y lesiones, y atacando a trabajadores y centros médicos en flagrante desprecio de las normas legales internacionales.¹⁶

El otro grupo guerrillero importante, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no es mucho mejor. El International Crisis Group ha señalado que “el ELN es responsable de

¹³ Entrevista de Human Rights Watch con Jorge Vallés, UNICEF, Santafé de Bogotá, 6 de agosto de 2004.

¹⁴ Robin Kirk, *More Terrible Than Death: Massacres, Drugs, and America's War in Colombia* (New York: Public Affairs, 2003), p. 15.

¹⁵ Véase Germán Guzmán Campos, Orlando Fals Borda, y Eduardo Umaña Campos, *La violencia en Colombia*, 2 vols. (Bogotá: Taurus Historia, 2005).

¹⁶ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *Más allá de la negociación: El derecho internacional humanitario y su aplicación a la conducta de las FARC-EP* (New York: Human Rights Watch, 2001); Human Rights Watch, “Colombia: FARC mata con bombas de cilindros de gas”, 15 de abril de 2005, http://www.hrw.org/spanish/press/2005/colombia_farc.html (consultado el 18 de mayo de 2005).

una gran proporción de los alrededor de 4.000 secuestros cometidos cada año en Colombia”.¹⁷

Los grupos paramilitares colombianos de ultraderecha, por su parte, tienen su origen en los pequeños “grupos de autodefensas” formados por terratenientes y empresarios locales para defender su propiedad y a ellos mismos de la violencia guerrillera, y en los escuadrones de la muerte creados por los carteles de la droga en los setenta y los ochenta. Los grupos paramilitares, que operan con la tolerancia y, con frecuencia, en colusión con las unidades militares colombianas, tienen un largo historial de abusos contra civiles, que incluyen masacres, asesinatos, tortura, desplazamiento forzado, desapariciones forzadas y secuestros.¹⁸

Un observador poco informado podría confundir fácilmente los diversos grupos armados ilegales, que hace tiempo abandonaron la mayoría de sus principios ideológicos. Tanto la guerrilla como los grupos paramilitares sufragan la guerra con los beneficios de sus actividades ilegales, entre ellas los secuestros, el contrabando y el comercio internacional de armas y narcóticos.¹⁹ Aunque los grupos paramilitares colombianos declararon un alto el fuego unilateral en 2002, en la práctica, tanto la guerrilla como los grupos paramilitares continúan cometiendo masacres, asesinatos, actos de tortura y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario.²⁰ En 2003, Human Rights Watch descubrió que uno de cada cuatro combatientes irregulares de Colombia es menor de 18 años; y que la guerrilla y los grupos paramilitares, en particular las FARC-EP, continúan reclutando y usando a niños soldados.²¹

¹⁷ International Crisis Group, “Colombia/Andes”, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1269&l=1> (consultado el 13 de julio de 2005).

¹⁸ Human Rights Watch ha documentado ampliamente dichos abusos y la colusión entre los grupos paramilitares y las fuerzas armadas colombianas. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *La “Sexta División”: Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia* (New York: Human Rights Watch, 2001); Human Rights Watch, *Los lazos que unen: Colombia y las relaciones militares-paramilitares* (New York: Human Rights Watch, 2000). Véase también Juan Forero, “Colombia: Unearthing Plight of Its ‘Disappeared’: Families of Victims of Right-Wing Militias Come Forward”, *The New York Times*, 10 de agosto de 2005, p. A1.

¹⁹ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *El conflicto, callejón con salida: Informe nacional de desarrollo humano para Colombia—2003* (Bogotá: PNUD, 2003), pp. 285-319; Robin Kirk, *More Terrible Than Death*, pp. 65-70.

²⁰ Véase Comisión de Derechos Humanos, 61.o período de sesiones, Tema 3 del programa provisional, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, U.N. Doc. E/CN.4/2005/10 (2005), ¶¶ 104-116.

²¹ Véase Human Rights Watch, “Aprenderás a no llorar”: Niños combatientes en Colombia (New York: Human Rights Watch, 2003), p. 4; Human Rights Watch, “Colombia: Grupos armados envían niños a la guerra”, 22 de febrero de 2005, http://www.hrw.org/spanish/press/2005/colombia_ninos.html (consultado el 18 de mayo de 2005).

A partir de finales de 2002, mientras proseguía la ofensiva militar contra los grupos guerrilleros, el gobierno negoció la desmovilización de los grupos paramilitares. Las negociaciones estuvieron acompañadas de ceremonias en las que miles de presuntos paramilitares entregaron sus armas al gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, los paramilitares desacataron abiertamente las negociaciones para la desmovilización bajo la observación de la Organización de Estados Americanos (OEA) mientras consolidaban su control de vastas áreas del país. Además, el proceso de desmovilización careció de un marco legal adecuado para garantizar el desmantelamiento de las complejas y económicamente poderosas estructuras paramilitares o para disponer la investigación y el enjuiciamiento efectivos de los paramilitares implicados en la comisión de atrocidades.²² En 2004, no hubo avances en las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla.²³ En junio de 2005, frente a las objeciones de las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Congreso de Colombia promulgó una polémica legislación por la que se concedía una impunidad virtual a los miembros de los grupos paramilitares.²⁴

El desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto

En agosto de 2004, cuando le preguntamos a Ángela Borges, entonces directora de la oficina del gobierno encargada de coordinar la asistencia humanitaria para las personas desplazadas en el suburbio bogotano de Soacha, por las razones más habituales por las que las personas desplazadas llegan al municipio, respondió: “Primero, porque han recibido amenazas. Segundo, por el miedo a la violencia”.²⁵ Los informes recopilados por la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las defensorías locales, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

²² Véase Human Rights Watch, “Colombia: Librando a los paramilitares de sus responsabilidades”, enero de 2005, <http://www.hrw.org/backgrounder/americas/colombia0105-sp> (consultado el 18 de mayo de 2005).

²³ Véase *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos*, ¶ 10.

²⁴ Véase Human Rights Watch, *Las apariencias engañan: La desmovilización de grupos paramilitares en Colombia* (New York: Human Rights Watch, 2005); Human Rights Watch, “Colombia: Sweden and Netherlands Should Withdraw Support for OAS Mission”, 23 de junio de 2005, <http://hrw.org/english/docs/2005/06/23/colomb11216.htm> (carta al primer ministro holandés) y <http://hrw.org/english/docs/2005/06/23/colomb11214.htm> (carta al primer ministro sueco) (consultado el 13 de julio de 2005).

²⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Ángela Borges, directora, Unidad de Atención y Orientación, Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004. (Ángela Borges dirige ahora una oficina similar en Bogotá.) Un estudio de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca señala que Soacha es el “principal receptor de población desplazada de todo el territorio nacional”, en la que las personas desplazadas proceden principalmente de las otras partes del departamento de Cundinamarca y los departamentos de Tolima y Santander. Yenny Vásquez et al., “Tabulación de datos: Barrios en los cuales residen los usuarios de la Unidad de Atención y Orientación” (manuscrito inédito, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Trabajo Social VIIIB, 2003), p. 5.

(CODHES) y otros grupos confirman esta teoría para todo el país e indican que 2005 no fue diferente de 2004 en este aspecto.²⁶

Muchos de los que entrevistamos dijeron que se fueron después de que ellos mismos o algún familiar recibieran amenazas concretas. Por ejemplo, José F., de 10 años, huyó de Tolima con su familia en 2002 porque el servicio militar de su primo los expuso a la acusación de que eran colaboradores. “Nos amenazaron”, dijo José, sin especificar el grupo. “Dijeron que si no nos íbamos, nos matarían. Nos dieron media hora para irnos”, agregó.²⁷ Ese mismo día, entrevistamos a una familiar suya, Marina F., que nos explicó: “Mi hermano [mayor] está en el ejército, y a los grupos no les gustó. Le dijeron a mi padre que teníamos que irnos. Si no lo hacíamos, matarían a mi hermano”.²⁸ En total, 14 miembros de la su familia extendida huyeron de su pueblo en Tolima a Bogotá.

Escuchamos de otros que también habían sido acusados de “colaboración”, aunque los detalles eran diferentes. A.B., un hombre de Caldes, explicó:

Tuvo que pagar una “vacuna” [impuesto o soborno] a los paracos [paramilitares]. Entonces vino la guerrilla y vio que había pagado la vacuna, así que vinieron a matarme. Tuve que pagar a los paramilitares y estaba asustado. Era 3.000 pesos [1,20 dólares] lo que pagué. El problema no era el dinero. Era que pensaban [la guerrilla] que estábamos colaborando con los paramilitares... Me dijeron que me matarían.²⁹

Las personas entrevistadas no pudieron o no quisieron identificar con frecuencia a los grupos que habían hecho las amenazas. L.Z., una mujer a la que entrevistamos en Cazucá, nos dijo que ella y su familia llegaron a Bogotá en 2001. “Llegué de una finca en el campo. Mi esposo y yo vivíamos allí. Le amenazaron. Hubo otras muertes”, dijo. “Si no me iba, me matarían a mí y a mi esposo”, agregó. Cuando le preguntamos quién hizo las amenazas, respondió: “Estaban encapuchados. No sé si eran paramilitares o guerrilleros”.³⁰

²⁶ Véase, por ejemplo, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Sala de situación humanitaria, informe junio 2005*, junio de 2005, pp. 2-3.

²⁷ Entrevista de Human Rights Watch con José F., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Marina F., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²⁹ Entrevista de Human Rights Watch con A.B., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

³⁰ Entrevista de Human Rights Watch con L.Z., Altos de Cazucá, 30 de julio de 2004.

Otros se fueron por miedo después de que asesinaran a sus vecinos o sus empleadores. En una versión típica, una mujer en los cincuenta nos contó por qué ella y su familia abandonaron su casa en Tolima en 2001: “Un hombre fue asesinado en la finca y tuvimos que irnos. Sentíamos que teníamos que irnos”. Posteriormente en la entrevista, explicó que el hombre era el dueño de la finca. Los asesinos llevaban capuchas, nos dijo. Cuando hablamos con ella en julio de 2004, estaba viviendo en Cazucá con su hija y otros siete familiares.³¹ Hay otros, como M.D. y su familia, que aparecen en el resumen, que nos dijeron que se fueron porque tenían razones para creer que un familiar iba a ser reclutado por la fuerza.³²

El alcance del desplazamiento interno

Es difícil afirmar con certeza el número de personas que han sido forzosamente desplazadas desde los sesenta, cuando se considera en general que empezó el conflicto moderno en Colombia.³³ Incluso en años recientes, las estimaciones sobre la población desplazadas varían considerablemente. En 2002, por ejemplo, el año que, según reconocen todas las autoridades, el desplazamiento llegó a su máximo, la Red de Solidaridad Social calculó inicialmente que cerca de 270.000 personas habían sido desplazadas. La organización no gubernamental CODHES estimó que 412.500 personas habían sido desplazadas durante el año, concluyendo que el aumento del desplazamiento entre julio y septiembre de ese año había sido el más importante en 17 años:

En estos tres meses el numero de personas obligadas a desplazarse alcanzo la cifra de 149.387, frente a las 90.179 y 113.554 de los dos primeros trimestres; es decir, 1623 personas cada día o lo que es lo mismo, 67 personas cada hora y una familia aproximadamente cada 10 minutos.³⁴

Dichas estimaciones son necesariamente proclives al error. A pesar de ello, CODHES afirma que sus estimaciones han sido confirmadas una vez que la Red de Solidaridad Social publica sus datos sobre el número de personas realmente registradas durante el año. De hecho, en los cuatro años que van de 2000 a 2003, el número de registros reales contabilizados por la Red de Solidaridad Social fue un 5 por ciento superior, en

³¹ Entrevista de Human Rights Watch con E.D., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

³² Entrevista de Human Rights Watch con M.D., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

³³ Véase Robin Kirk, *More Terrible Than Death*, pp. 55-70. Para obtener un breve panorama del desplazamiento como instrumento de guerra antes del conflicto moderno en Colombia, véase Defensoría del Pueblo, *El desplazamiento forzado en Colombia* (Santafé de Bogotá: Defensoría del Pueblo, sin fecha), pp. 21-25.

³⁴ CODHES, *Boletín Informativo No. 43* (2002), p. 2.

promedio, al cálculo de CODHES. En 2002, por ejemplo, la Red de Solidaridad Social informó eventualmente de la inscripción de 423.231 personas en el Sistema Único de Registro como personas desplazadas, lo que multiplica por 1,5 la estimación inicial de 270.000 y supone 10.731 personas más que la estimación de CODHES.³⁵

El desplazamiento forzoso cayó en 2003, pero cuando Human Rights match entrevistó a trabajadores humanitarios y personas desplazadas a mediados de 2004, indicaron que el desplazamiento estaba creciendo de nuevo. “Las familias llegan a diario. Han llegado 205 familias en los últimos 15 días”, dijo O.L., entrevistado en Altos de Cazucá en agosto de 2004. “Pero el gobierno está diciendo que el desplazamiento ha acabado”, agregó.³⁶ Una trabajadora de la Asociación ProBienestar de la Familia Colombiana (Profamilia) en Cartagena dijo a Human Rights Watch ese mismo mes: “En 2002 y 2003, vimos una reducción en los números de personas que llegaban a Cartagena. En 2004, las cifras están subiendo otra vez”.³⁷

Estas impresiones han resultado acertadas. Unas 287.500 personas fueron forzosamente desplazadas en 2004, un aumento del 38 por ciento con respecto a 2003.³⁸ Los primeros seis meses de 2005 fueron, en todo caso, peores: En promedio, 848 personas fueron desplazadas cada día durante este período, en comparación con el promedio de 724 personas diarias durante el primer semestre de 2004, según informa CODHES.³⁹ Con respecto a Bogotá y Cartagena, los funcionarios locales y los representantes de organizaciones no gubernamentales coincidieron en general en que ambas áreas metropolitanas seguían recibiendo a gran número de familias desplazadas en 2004 y 2005.⁴⁰ CODHES ha informado de que, entre abril y junio de 2005, por ejemplo, unas 11.000 personas se trasladaron a Bogotá y 2.400 a Cartagena.⁴¹

³⁵ Véase CODHES, *Desplazado forzado interno en Colombia: El falso debate de las cifras* (abril de 2005), p. 18, www.codhes.org.co/Documentos/480/Ponencia%20Cifra.pdf (consultado el 20 de abril de 2005).

³⁶ Entrevista de Human Rights Watch con O.L., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 13 de agosto de 2004.

³⁷ Entrevista de Human Rights Watch con trabajadora de Profamilia, Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004.

³⁸ Compare CODHES, *Número de personas desplazadas por departamento (recepión) por trimestre año 2004* (Bogotá: CODHES, 2005), p. 1, http://www.codhes.org.co/cifra/Dpto_Recp_Pers_2004.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2005), con CODHES, *Número de personas desplazadas por departamento (recepión) por trimestre año 2003* (Bogotá: CODHES, 2005), p. 1, http://www.codhes.org.co/cifra/Dpto_Recp_Pers_2003.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2005).

³⁹ CODHES, *Situación de conflicto y desplazamiento en las fronteras*, p. 24.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Sala de situación humanitaria, informe junio 2005*, p. 1.

⁴¹ CODHES, *Situación de conflicto y desplazamiento en las fronteras*, p. 26.

Las estimaciones sobre la composición racial y étnica de las personas desplazadas también varían. CODHES estimó que el 33 por ciento de los desplazados en 2002 era afrocolombianos; la Red de Solidaridad Social pone la cifra cerca del 18 por ciento. Incluso la cifra más baja indica que los afrocolombianos tienen muchas más probabilidades que otros grupos de sufrir el desplazamiento. Menos del 4 por ciento de la población del país es afrocolombiana, según el censo de 1993.⁴² Asimismo, alrededor del 12 por ciento de la población desplazada de Colombia es indígena, a pesar de que los pueblos indígenas constituyen menos del 2,5 por ciento de la población nacional.⁴³

La Defensoría y otros observadores sugieren que las comunidades afrocolombianas e indígenas sufren desproporcionadamente el desplazamiento forzado porque sus tierras suelen revestir un interés estratégico para los grupos armados colombianos.⁴⁴ “[Son especialmente vulnerables a que los expulsen de sus tierras, codiciadas por los grupos armados para el cultivo de palma africana y otras plantaciones lucrativas, como la coca]”, señaló en junio de 2005 Erin Mooney, asesora superior del Representante Especial del Secretario General de la ONU para los derechos humanos de las personas desplazadas internas.⁴⁵ Como ejemplo del desplazamiento forzado en comunidades afrocolombianas, 1.200 afrocolombianos huyeron de sus casas a lo largo del río Bojayá, en Chocó, en febrero de 2004, en respuesta al aumento de la presencia de las FARC-EP y los grupos paramilitares.⁴⁶ De manera similar, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha observado que las actividades de los grupos armados en las regiones indígenas han aumentado recientemente ya que estos grupos han incrementando el cultivo de plantaciones ilícitas

⁴² Defensoría del Pueblo, *El desplazamiento forzado en Colombia*, pp. 30-31, 38.

⁴³ Véase Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos, 61.^º período de sesiones, Tema 15 del programa provisional, *Derechos humanos y cuestiones indígenas, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodofo Stavenhagen*, Adición: *Misión a Colombia*, U.N. Doc. E/CN.4/2005/88/Add.2 (2005), ¶¶ 33, 3.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Defensoría del Pueblo Colombia, *XI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia* (Santa Fe de Bogotá: Defensoría del Pueblo Colombia, 2003), p. 446; Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*, Adición: *Misión a Colombia*, U.N. Doc. E/CN.4/2004/18/Add.3 (2004), ¶ 34; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre Colombia*, U.N. Doc. CRED/C/304/Add.76 (1999).

⁴⁵ Testimonio de Erin Mooney, subdirectora, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, y asesora del representante del Secretario General de la ONU para los derechos humanos de las personas desplazadas internas, en la reunión informativa del Grupo de Derechos Humanos del Congreso de Estados Unidos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia: Personas Afrocolombianas e Indígenas, Washington, D.C., 8 de junio de 2005.

⁴⁶ ACNUR, “Some 1,200 People Fearing Fresh Clashes Flee Their Homes”, UNHCR News Stories, 18 de febrero de 2004, www.unhcr.ch (consultado el 23 de abril de 2005).

en estas zonas, y la presión militar ha forzado a los miembros de los grupos armados a instalarse en estas áreas.⁴⁷

Más de la mitad de las personas desplazadas son niños menores de 18 años. De los registrados como desplazados por la Red de Solidaridad Social entre 1995 y agosto de 200, y cuyas edades se conocen, el 54 por ciento eran menores de 18 años.⁴⁸ Estos datos son similares a las conclusiones del estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre el desplazamiento interno en los departamentos de Caquetá, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander y Valle del Cauca, realizado en 2001. En ese estudio, la OIM descubrió que casi una cuarta parte de los encuestados eran menores de 7 años y el 55 por ciento menores de 18 años. Los niños, especialmente los menores de 7 años, constituyán una mayor proporción de la población desplazada en las áreas urbanas.⁴⁹ Un estudio de 2003 de las personas desplazadas en Bogotá concluyó que el 56 por ciento de la población desplazada era menor de 18 años, con un 31 por ciento menor de 7 años y un 25 por ciento con edades comprendidas entre los 8 y los 17 años.⁵⁰ Los estudios más recientes indican que los niños pueden constituir un porcentaje aún mayor del total de desplazados. El 62 por ciento de los registrados en un estudio de marzo de 2005 elaborado por el Programa Mundial de Alimentos y Comité Internacional de la Cruz Roja eran menores de 18 años. En la provincia del Norte de Santander, los niños constituyían el 77 por ciento de las personas desplazadas incluidas en el estudio.⁵¹

⁴⁷ Véase *Derechos humanos y cuestiones indígenas, Informe del Relator Especial*, ¶ 23. Véase también ACNUR, “El conflicto colombiano puede provocar la desaparición de pueblos indígenas, advierte el ACNUR”, 22 de abril de 2005, www.acnur.org/paginas/?id_pag=3539 (consultado el 22 de abril de 2005); CODHES, “Continúan en grave riesgo comunidades indígenas del Chocó”, 1 de mayo de 2004, www.codhes.org.co/dbreves2.php?breve=102 (consultado el 22 de abril de 2005).

⁴⁸ Véase Red de Solidaridad Social, “Desplazamientos masivos e individuales por departamento – de 1995 a agosto de 2005”, sin fecha.

⁴⁹ Organización Internacional para las Migraciones, *Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia, 2001* (Bogotá: OIM, 2002), p. 13. La Organización Internacional para las Migraciones es un organismo intergubernamental “que “apoya y asiste en el desarrollo y la implementación de proyectos y programas dedicados al fortalecimiento de la capacidad de gobiernos, y en ocasiones ONG y otros actores, para gestionar más efectivamente la migración”. Véase Organización Internacional para las Migraciones, “Technical Cooperation on Migration”, www.iom.int/en/what/technical_cooperation.shtml (consultado el 21 de abril de 2005).

⁵⁰ María Fernández Campos, “La población desplazada en Bogotá: Una responsabilidad de todos”, 7 de octubre de 2003, www.empresario.com.co/portal/informes/bogota/bogota_como_vamos/documentos/desplazados.pdf (consultado el 1 de mayo de 2004), p. 73.

⁵¹ Véase *Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos: Una encuesta conjunta de las poblaciones desplazadas internamente en Colombia* (Bogotá: Programa Mundial de Alimentos y Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005), p. 48.

El 63 por ciento de las personas forzadamente desplazadas se trasladan a las ciudades más grandes de Colombia, según la Defensoría.⁵² Teniendo sólo en cuenta a las personas registradas por la Red de Solidaridad Social del gobierno hasta diciembre de 2002, Bogotá y Cartagena eran el segundo y el cuarto principales receptores de personas desplazadas. La Red de Solidaridad Social informó de que unas 46.000 personas se habían registrado en Bogotá y más de 24.000 en Cartagena hasta esa fecha.⁵³

Las personas desplazadas que llegan a la región metropolitana de Bogotá suelen acabar en los barrios más pobres de la ciudad, lugares como Bosa, Ciudad Bolívar y Ciudad Kennedy; en el interior y los alrededores del municipio de Soacha, especialmente en las viviendas prefabricadas de las colinas conocidas como los Altos de Cazucá; y en comunidades rurales del distrito capitalino, como Usme.⁵⁴ En Cartagena, la mayoría de las familias desplazadas se instalan en barriadas de las comunidades Nelson Mandela, El Pozón y Villa Hermosa, lugares que están, en palabras del subsecretario de la ONU para asuntos humanitarios, Jan Egeland, “flotando en un mar de alcantarillas y basura”⁵⁵ (Villa Hermosa se conoce habitualmente como barrio Bill Clinton, un nombre que adoptaron sus habitantes después de la visita del Presidente Clinton a Cartagena en agosto de 2000.) Las comunidades suelen tener un alto nivel de violencia, consecuencia tanto de la actividad de las bandas organizadas como de la presencia de uno o más grupos paramilitares y guerrilleros. En particular, en Altos de Cazucá y Ciudad Bolívar, los grupos locales de derechos humanos han registrado altos niveles de homicidio entre los menores de 25 años.⁵⁶

⁵² Defensoría del Pueblo, *El desplazamiento forzado en Colombia*, pp. 25-27.

⁵³ Ibíd., p. 27 (citando datos de la Red de Solidaridad Social y el Departamento Nacional de Estadística).

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Marta Beltrán, “El último refugio de los desplazados”, *El Tiempo* (Santafé de Bogotá), 31 de julio de 2004, pp. 1-2; Entrevista de Human Rights Watch con Ángela Borges, 30 de julio de 2004.

⁵⁵ Peter Canby, “Latin America’s Longest War”, *The Nation*, 16-23 de agosto de 2004, p. 31.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Proyecto Justicia y Vida, “Presentación del informe sobre asesinato de jóvenes en Cazucá y Ciudad Bolívar”, 25 de mayo de 2005; “Diagnóstico: Situación sociopolítico, Altos de Cazucá y Usme”, septiembre de 2004; carta de la Red de Organizaciones Sociales de Ciudad Bolívar a Luis Eduardo Garzón, alcalde mayor de Bogotá, 1 de septiembre de 2005; Médicos sin Fronteras, *Altos de Cazucá: Hasta cuándo en el olvido* (Bogotá: Médicos sin Fronteras, 2005), p. 5.



Las familias desplazadas en El Pozón, en el extrarradio de Cartagena, se hacinan en cabañas de una habitación peligrosamente levantadas con restos de madera, cartón, plástico y chapa ondulada.

©2004 Michael Bochenek/Human Rights Watch

Condiciones de vida

Los funcionarios del gobierno del Presidente Uribe describen frecuentemente a las personas desplazadas en términos que equiparan sus circunstancias a las de los colombianos pobres en general. Como consecuencia de esta opinión, el gobierno ha sugerido que los programas que se ocupan de las necesidades de las personas desplazadas discriminan al resto de los pobres, argumentando que no es apropiado ofrecer más asistencia a un grupo de personas empobrecidas que a otras.⁵⁷ Esta actitud ignora la realidad de que las personas desplazadas han perdido sus casas y sus medios de vida. Al huir de la violencia o las amenazas de violencia, han abandonado sus comunidades y buscado refugio en entornos desconocidos y con frecuencia miserables. Simplemente en términos objetivos—calidad de la vivienda, acceso al saneamiento, nivel de educación y acceso al empleo—las familias desplazadas están casi siempre peor que

⁵⁷ Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto 2004* (Bogotá: ACNUR, Oficina para Colombia, 2004) p. 59. Véase también Edgar Forero, “El desplazamiento interno forzado en Colombia” (Washington, D.C.: Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Ideas para la Paz, 22 de septiembre de 2003), pp. 17-18; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-Oficina para Colombia, *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999-2002* (Bogotá, D.C.: ACNUR, 2002), p. 63.

las familias pobres que no han sido desplazadas, como concluyó una investigación de 2002 de la Red de Solidaridad Social.⁵⁸ Entre las conclusiones del estudio:

- Los hogares de personas desplazadas suelen ser de mayor tamaño, de menor edad y estar más hacinados que los hogares de los que no han sido desplazados. El hogar promedio de desplazados tiene 4,6 familiares, mientras que el hogar típico cuenta con 3,6. En promedio, el 40 por ciento de los ocupantes de hogares de desplazados son menores de 12 años, en comparación con el 28 por ciento de los hogares de no desplazados. El 61 por ciento de los hogares de desplazados se albergan en lugares con al menos una habitación que se utiliza exclusivamente como dormitorio, mientras que el 60 por ciento de los hogares de no desplazados tienen al menos un dormitorio en sus casas.⁵⁹
- El 50 por ciento de los hogares de desplazados viven en viviendas construidas con telas, cartones o restos de madera. En contraste, sólo el 16 por ciento de los hogares de no desplazados tienen estas condiciones.⁶⁰
- El 21 por ciento de los hogares de desplazados carecen de baño en sus casas, en comparación con el 12 por ciento de los hogares de no desplazados. En Cartagena, el 81 por ciento de los hogares de desplazados no tienen baño. Sólo el 1 por ciento de los hogares de desplazados en Cartagena tienen un baño con saneamiento.⁶¹

Además, como señaló un funcionario de la sección española de Médicos Sin Fronteras, las personas desplazadas tienen necesidades psicológicas que los diferencian de otros miembros pobres de las comunidades en las que viven. “Hay una diferencia en el tipo de trauma por el que han pasado”, dijo.⁶²

Las familias desplazadas se enfrentan al enorme reto de encontrar nuevas casas y empleo, a la vez que lidian con los eventos que provocaron la huida de sus comunidades. “Es emocionalmente difícil para estos niños. Tuvieron que dejar sus casas en poco tiempo. La mayoría tuvieron que irse en cierto tiempo”, dijo una maestra a Human

⁵⁸ Véase Luis Eduardo Pérez Murcia, *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la violencia y la exclusión* (Santa Fe de Bogotá: Red de Solidaridad Social, 2002), pp. 28-43.

⁵⁹ Véase ibíd., pp. 29, 31.

⁶⁰ Véase ibíd., p. 34.

⁶¹ Véase ibíd., p. 35.

⁶² Entrevista de Human Rights Watch con Médicos sin Fronteras España, Santa Fe de Bogotá, 6 de agosto de 2004.

Rights Watch en Cartagena.⁶³ L.Z., una mujer de mediana edad que vive en Cazucá, dijo: “Pasamos muchos días con hambre cuando llegamos primero aquí. Salía y empezaba a llorar. Ver a los niños hambrientos, eso es lo que hiere el alma. Eso fue muy duro. Dejamos la granja, el buey, las vacas, los demás animales, todo”.⁶⁴

Las familias desplazadas tienen que vivir con frecuencia en espacios cerrados en su nuevo entorno. Yolanda R., de 13 años, que huyó de Córdoba con su familia extendida debido a la violencia, dijo a Human Rights Watch que “somos 14” viviendo en una casa de dos habitaciones del extrarradio de Cartagena.⁶⁵ Esmeralda Rodríguez, una maestra y abogada que trabaja en Cazucá, dijo que muchas familias desplazadas tuvieron dificultades adaptándose a las condiciones en el barrio en el que trabajaba. “Aquí no hay agua corriente”, dijo. “Muchas de las personas desplazadas son campesinos que tenían su propia tierra. Aquí, viven en una situación marginal donde hay carencia de servicios públicos—salud, educación, refugio”, agregó.⁶⁶

El desempleo es alto entre las personas desplazadas, y muchos de los entrevistados se quejaron de que no podían encontrar un empleo. “Trabajaba en la construcción”, A.B. comentó sobre su vida en Caldes antes de huir a Bogotá. “A donde vaya no me dan trabajo”, dijo.⁶⁷ La falta de oportunidades de trabajo es especialmente grave entre los mayores de 50 años. “Nadie me ha dado trabajo por mi edad”, dijo A.G., una mujer de 65 años que removía una gran bañera de cocado, un popular dulce colombiano hecho de coco tostado, mientras hablaba con nosotros. Nos dijo que hacía y vendía el dulce todos los días para mantener a su numerosa familia extendida.⁶⁸

Una consecuencia del desempleo generalizado y el subempleo de los adultos de familias desplazadas es la probabilidad de que sus hijos no terminen sus estudios. “El problema de los ingresos está relacionado con la educación”, dijo Camila Moreno, entonces jefa de la Unidad sobre Desplazamiento de la Defensoría, señalando que la incapacidad de los padres para mantener a sus familias implica que “todos los miembros de la familia tienen

⁶³ Entrevista de Human Rights Watch con Catalina Altamira Suárez, maestra, Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004.

⁶⁴ Entrevista de Human Rights Watch con L.Z., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

⁶⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Yolanda R., Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004.

⁶⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Esmeralda Rodríguez, abogada y maestra, Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch con A.B., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

⁶⁸ Entrevista de Human Rights Watch con A.G., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

que contribuir” al ingreso del hogar. “Los niños mayores tienen que ir a la calle a trabajar, o tienen que quedarse en casa a cuidar de los niños pequeños”, dijo.⁶⁹

La violencia doméstica es mayor entre las familias desplazadas que en la población en general y es otra consecuencia del estrés al que se enfrentan estas familias. Un estudio de 2001 de Profamilia sobre las mujeres desplazadas concluyó que el 52 de las encuestadas habían sufrido algún tipo de violencia física por parte de un compañero. De éstas, el 44 por ciento habían sido empujadas al menos una vez, el 41 por ciento habían recibido una bofetada o un puñetazo, el 18 por ciento habían sido arrastradas o pateadas, el 15 por ciento golpeadas con un objeto contundente, el 14 por ciento forzadas a practicar el sexo y el 14 por ciento amenazadas con un arma de fuego.⁷⁰



La delincuencia es rampante y tanto la guerrilla como los grupos paramilitares operan abiertamente en los Altos de Cazucá, donde muchas familias desplazadas que llegan al área metropolitana de Bogotá encuentran refugio.

© 2004 Michael Bochenek/Human Rights Watch

⁶⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Camila Moreno, Grupo de Atención a Desplazados, Defensoría Pública, Santa Fe de Bogotá, 17 de agosto de 2004.

⁷⁰ Gabriel Ojeda y Rocío Murad, *Salud sexual y reproductiva en zonas marginales: Situación de las mujeres desplazadas* (Santa Fe de Bogotá: Profamilia, 2001), p. 109.

Regreso a las comunidades de origen

El gobierno del Presidente Uribe, que asumió la presidencia en agosto de 2002, ha promovido el regreso a las comunidades de origen como su respuesta principal al desplazamiento. En un documento que establece la controversial “política de seguridad democrática” del Presidente Uribe, se señala, por ejemplo:

Los cientos de miles de colombianos que año tras año son desplazados de sus tierras y sumidos en la miseria por el terror de las organizaciones armadas ilegales requieren la más urgente atención del Estado y la solidaridad de la sociedad. En coordinación con las autoridades y organizaciones regionales, la Red de Solidaridad Social llevará a cabo, con el acuerdo de las familias desplazadas, planes de retorno para facilitar su regreso colectivo a sus lugares de origen. El Gobierno mediante la acción de la Fuerza Pública recuperará primero las condiciones de seguridad en las zonas y luego canalizará recursos a través de microcréditos, programas de seguridad alimenticia y de acompañamiento a las comunidades.⁷¹

En el informe de 2003 de la vicepresidencia sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario se observa: “En el entendido que no hay mejor alternativa que el retorno, el Gobierno nacional ha venido trabajando para que 30 mil familias al menos regresen a sus tierras, lo que representa unos 150 mil colombianos”.⁷² El gobierno anunció que unas 70.000 personas internamente desplazadas regresaron en 2003 y 2004 como resultado de esta política.⁷³

En particular, a partir de junio de 2004, el gobierno ha ofrecido subsidios a la vivienda para las personas desplazadas que regresan a sus comunidades de origen. Estos subsidios no están disponibles para las familias que no quieran regresar. La oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados ha criticado esta estrategia: “La medida es

⁷¹ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática* (Santafé de Bogotá: República de Colombia, 2003), pp. 49-50, www.presidencia.gov.co/documentos/seguridad_democratica.pdf (consultado el 22 de abril de 2005).

⁷² Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Informe Anual sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2003* (Santafé de Bogotá: República de Colombia, 2004), p. 45.

⁷³ Véase OCAH, “Report on the Inter-Agency Internal Displacement Division Mission to Colombia (16-27 January 2005)”, February 9, 2005, p. 3. Véase también ACNUR, “Colombia: UNHCR’s Protection y Assistance Programme for IDPs y Refugees”, marzo de 2004, www.unhcr.ch (consultado el 23 de abril de 2005).

discriminatoria frente a la población que no tiene la voluntad de retornar, y afecta el principio de voluntariedad que debe estar presente en los procesos de retorno...”.⁷⁴

Muchas de las familias con las que hablamos expresaron serias dudas de que pudieran regresar a sus comunidades de origen con seguridad. “Es mentira que las cosas han mejorado”, dijo L.D., desarraigado por segunda vez después de que el gobierno le ayudara a él y a su familia a trasladarse a Nariño. “Las cosas están peor. Están mandando a la gente a su muerte. El retorno significa muerte... ¿Lo que dice el gobierno? Es un engaño, una mentira, totalmente falso”, agregó.⁷⁵

Varios representantes de organizaciones no gubernamentales conocían casos similares de familias desplazadas por segunda vez después de regresar a sus comunidades de origen. “Hablé con una mujer en Santa Marta que recibió una carta en 2000 certificando su condición de desplazada. Me dijo: ‘Regresé a mi tierra, y estaba allí seis meses antes de irme de nuevo’. No hay suficientes garantías para que regrese la gente... Tienen que irse otra vez por el miedo”, señaló Patricia Ospina, coordinadora del programa para familias desplazadas de Profamilia.⁷⁶

Dichas situaciones no son inusuales, según nos dijeron otros expertos. “En el Valle del Cauca, por ejemplo, hemos oído de 25 casos de zonas de retorno que no ofrecían condiciones de seguridad”, dijo Juan Carlos Monge, funcionario del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, en una entrevista en agosto de 2004. Según él, el resultado de dichos retornos sería un nuevo desplazamiento.⁷⁷

Un sistema de alerta temprana establecido por la Defensoría podría ayudar a informar a los retornados y a otros de los riesgos, pero el gobierno ha minado la efectividad del sistema. La División Interinstitucional de la ONU de Desplazados Internos observó después de su misión de enero de 2005:

⁷⁴ ACNUR, *Balance de la política pública*, p. 37. El mandato de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia cubre a las personas desplazadas, además de los refugiados. Véase ACNUR, “El mandato y las actividades del ACNUR en Colombia”, www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=569#ACNUR (consultado el 22 de abril de 2005); ReliefWeb, “Colombia: UNHCR Expands IDP Programme”, 3 de diciembre de 2004, www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/c84c884d12321df7c1256f5f0046eb63 (consultado el 23 de abril de 2005).

⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch con L.D., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

⁷⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Patricia Ospina, coordinadora, Programa sobre Desplazamiento, Profamilia, Santafé de Bogotá, 27 de julio de 2004. El proceso de registro se explica en el Capítulo IV.

⁷⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Juan Carlos Monge, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Santafé de Bogotá, 2 de agosto de 2004.

En 2003, el Gobierno decidió que las alertas tempranas ya no podrían transmitirse directamente desde la Defensoría a las autoridades civiles y militares pertinentes, sino que tenían que pasar por un proceso burocrático gestionado por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). Según la Defensoría, este nivel adicional ha reducido drásticamente la eficiencia del sistema. De las 90 propuestas de alerta temprana sometidas al CIAT en 2004, sólo fueron aceptadas y emitidas 18. Algunas de las Defensorías Regionales informaron a la misión que, en muchos casos, el sistema no se utiliza porque se considera que carece de efectividad.⁷⁸

En el Plan Nacional de 2005 se pide la creación de un Comité Institucional de Alertas Tempranas para fortalecer el sistema.⁷⁹

A pesar de estas graves preocupaciones, la política gubernamental a favor del retorno cuenta con el apoyo de Estados Unidos, que es, con mucha diferencia, el mayor donante estatal de ayuda a Colombia. En entrevistas con Human Rights Watch, algunos funcionarios estadounidenses se hicieron eco de las opiniones oficiales del gobierno colombiano, especialmente en su tendencia por minimizar la medida en que el desplazamiento es una consecuencia del conflicto. Por ejemplo, Kenneth Weigand de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de Estados Unidos dijo a nuestro investigador, en agosto de 2004: “Hay una migración constante de unos lugares a otros. Es imposible saber en qué medida están realmente desplazados por la violencia”. Al pasarse al español, agregó: “Apoyamos firmemente la política de retorno”. Descartó la posibilidad de que la falta de seguridad física y la anarquía impidieran a muchos retornar a sus comunidades de origen y dijo: “Una vez que prueban la ciudad, ven más oportunidades”.⁸⁰

⁷⁸ OCAH, “Report on the Inter-Agency Internal Displacement Division Mission to Colombia”, p. 2.

⁷⁹ Véase Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Decreto No. 250 de 2005, p. 9.

⁸⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Kenneth Weigand, Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU., Santafé de Bogotá, 17 de agosto de 2004. La descripción de la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU. de su Programa de Personas Internamente Desplazadas no respalda explícitamente la política gubernamental de retornos pero señala: “Siempre que sea posible, el Gobierno de Colombia prefiere que las PID regresen a sus lugares originales de residencia”. Véase Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU., “Data Sheet: Colombia: Internally Displaced Persons”, sin fecha, p. 1, <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/lac/pdf/514-009.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2005).

A finales de 2005, sin embargo, otros funcionarios de la AID fueron menos categóricos. “Apoyamos los retornos si hay seguridad, si son voluntarios y si hay asistencia organizada para los retornados”, dijo Ileana Baca, gerente del proyecto sobre PID en Colombia.⁸¹

En otras partes, el apoyo a la política oficial de retornos es escaso. “La política de retorno es un desastre”, declaró directamente Harvey Suárez, entonces director ejecutivo de CODHES. “Los retornos no están cumpliendo ninguna de las condiciones” agregó.⁸² Los funcionarios de la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el UNICEF emplearon un lenguaje más comedido pero no fueron menos críticos. Un informe del ACNUDH concluyó, por ejemplo:

El ACNUR considera que, en términos generales, a la fecha: 1) no existen las condiciones para garantizar la aplicación efectiva de los principios básicos de voluntariedad, seguridad y dignidad; 2) no se están garantizando los derechos consagrados en la normatividad interna; y 3) la respuesta del Estado no ofrece alternativas reales de integración distintas al retorno de la población. Los procesos de retorno no constituyen soluciones duraderas, porque permanecen las situaciones de inestabilidad.⁸³

Refiriéndose al requisito de que los retornos cumplan las condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, Jorge Vallés de UNICEF señaló: “Apoyamos el retorno si cumple estas condiciones... Pero las condiciones en Colombia no permiten los retornos” en el momento de nuestra entrevista en agosto de 2004. “Las condiciones sencillamente no están ahí”, repitió.⁸⁴

De acuerdo con los Principios Rectores, los Estados tienen la obligación “de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país”.⁸⁵ El Estado no debe promover los

⁸¹ Entrevista de Human Rights Watch con Ileana Baca, gerente del Programa de Personas Internamente Desplazadas, Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU., Santafé de Bogotá, 20 de septiembre de 2005.

⁸² Entrevista de Human Rights Watch con Harvey Suárez, director ejecutivo, CODHES, Santafé de Bogotá, 6 de agosto de 2004.

⁸³ ACNUR, *Balance de la política pública*, p. 38.

⁸⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Jorge Vallés, 6 de agosto de 2004.

⁸⁵ Véase Principios Rectores de los desplazamientos internos, artículo 28(1).

retornos a las comunidades de origen cuando no sean voluntarios ni en condiciones de seguridad y dignidad.

El desplazamiento interno en el derecho internacional y la legislación colombiana

Los Principios Rectores utilizan la expresión “personas desplazadas” para definir a las “que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.⁸⁶ La Ley 387 de Colombia, adoptada en 1997, se ajusta en términos generales a esta definición, salvo que no reconoce las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano como razones para el desplazamiento:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.⁸⁷

El desplazamiento forzoso afecta al derecho a la libertad de circulación y la libertad para elegir el lugar de residencia, garantizado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en el caso de las Américas, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸⁸ Este derecho está sujeto a las restricciones dispuestas por la ley y necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los

⁸⁶ Ibíd., introd., ¶ 2.

⁸⁷ Ley 387 de 1997, artículo 1. Para una breve descripción de las anteriores medidas administrativas para la protección de las personas desplazadas, véase Defensoría del Pueblo Colombia, *El desplazamiento forzado en Colombia*, pp. 62-63.

⁸⁸ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 12(1), abierto a la firma el 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171 (en vigor desde el 23 de marzo de 1976, y ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969); Convención Americana sobre Derechos Humanos, abierta a la firma el 22 de noviembre de 1969, O.A.S.T.S. No. 36 (ratificada por Colombia el 28 de mayo de 1973, y en vigor desde el 1978).

derechos y libertades de otros, y puede derogarse en caso de emergencia pública.⁸⁹ Como ha observado Francis Deng:

[E]n situaciones realmente excepcionales, como conflictos armados, graves actos de violencia entre comunidades o grupos étnicos, y desastres naturales o provocados por el hombre pueden realizarse desplazamientos de poblaciones. No obstante, sólo se pueden adoptar disposiciones de ese tipo "en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación", siempre que no sean incompatibles con las demás obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional y que no entrañen discriminación. Por consiguiente, incluso en esos casos, los desplazamientos forzados han de efectuarse sin violar los derechos humanos cuyo ejercicio no puede suspenderse.⁹⁰

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicó estos principios en un caso relacionado con la reubicación forzada de comunidades de miskitos en Nicaragua.⁹¹ Deng resume el análisis de la Comisión señalando:

Los principios de protección pertinentes relacionados con el desplazamiento forzoso... son los siguientes: a) la declaración oficial de un estado de excepción ha de comunicarse efectivamente para evitar que cunda el terror y la confusión en caso de que se apliquen medidas de desplazamiento; b) el desplazamiento debe ser proporcionado al peligro y al alcance y la duración del estado de excepción; c) el desplazamiento no debe prolongarse más allá de la duración de la situación excepcional.⁹²

⁸⁹ Véase PIDCP, artículo 12(3), 4. La Convención Americana permite restricciones en circunstancias similares. Véase Convención Americana, artículo 22(3).

⁹⁰ Consejo Económico y Social de la ONU, Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones, Tema 9(d) del programa provisional, Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión: Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas, *Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición: Compilación y Análisis de Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios*, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998), párrafo 53.

⁹¹ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito, OEA/Ser.L/V/II.62 (1983).

⁹² *Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición: Compilación y Análisis de Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios*, párrafo 54.

Cuando el desplazamiento forzoso se produce en un conflicto armado, puede violar la obligación de proteger a los civiles, reconocida en el Cuarto Convenio de Ginebra y en los Protocolos I y II de los Convenios de Ginebra.⁹³ En particular, el artículo 17 del Protocolo II, que se ocupa de los conflictos armados sin carácter internacional, dispone:

1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.
2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.⁹⁴

Como señala Deng: “El texto de esta disposición establece con claridad que, como regla general, está prohibido el desplazamiento forzado de la población civil en el curso de conflictos internos. . . . El desplazamiento forzado de personas civiles está prohibido a menos que la parte en el conflicto demuestre que a) la seguridad de la población o b) una evaluación minuciosa de la situación militar lo hagan necesario”.⁹⁵ Todas las partes en un conflicto armado, incluidos los grupos armados de oposición, tienen que respetar esta prohibición.

⁹³ Véase Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra), adoptado el 12 de agosto de 1949, 75 U.N.T.S. 135 (en vigor desde el 21 de octubre de 1950); Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), adoptado el 8 de junio de 1977, 1125 U.N.T.S. 3 (en vigor desde el 7 de diciembre de 1978); Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), adoptado el 8 de junio 1977, 1125 U.N.T.S. 609 (en vigor desde el 7 de diciembre de 1978). Colombia ratificó el Cuarto Convenio de Ginebra en 1963 y el Protocolo II en 1996.

⁹⁴ Protocolo II, artículo 17.

⁹⁵ *Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición: Compilación y Análisis de Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios*, párrafo 56. Véase también Declaration on Minimum Humanitarian Standards, *American Journal of International Law*, volumen 89 (1995), pp. 219-223; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Comentario de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1987), pp. 1472-73.

El desplazamiento forzado también viola el derecho a la protección frente a la injerencia en el hogar, garantizado por el PIDCP y la Convención Americana, y puede violar el derecho a un nivel de vida adecuado (lo que incluye una vivienda adecuada), establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁹⁶ El desplazamiento viene frecuentemente precedido o acompañado de violaciones del derecho a la vida, el derecho a no padecer tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la seguridad personal y otros derechos.⁹⁷

La Constitución de Colombia dispone que los tratados internacionales ratificados por el Estado tienen preeminencia sobre la legislación nacional.⁹⁸ Además, la Corte Constitucional de Colombia ha instado a los funcionarios públicos a que respeten los

⁹⁶ Véase PIDCP, artículo 17; Convención Americana, artículo 11; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11(1), adoptado el 16 de diciembre de 1966, 993 U.N.T.S. 3 (en vigor desde el 2 de enero de 1976, y ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969). El derecho a la protección frente a la injerencia arbitraria e ilegítima en el hogar está sujeto a derogación “[e]n situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente... en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y “no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. PIDCP, artículo 4(1). El derecho a un nivel de vida apropiado está sujeto “únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 4.

⁹⁷ El derecho a la vida está garantizado en el artículo 6 y el derecho a no padecer tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes está recogido en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a la seguridad personal está contemplado en el artículo 9(1) de dicho tratado (“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”). Aunque el artículo 9(1) incluye el derecho a la libertad, el derecho a la libertad personal no se limita a los casos de la privación arbitraria de la libertad. En *Delgado Páez v. Colombia*, un caso relacionado con un maestro que fue atacado después de recibir amenazas de muerte y cuya colega fue asesinada a tiros por atacantes desconocidos, el Comité de Derechos Humanos concluyó: “Si bien en el Pacto la única referencia al derecho a la seguridad personal se encuentra en el artículo 9, nada prueba que se quisiera restringir el concepto del derecho a la seguridad únicamente a las situaciones de privación de libertad”. Decisión del Comité de Derechos Humanos No. 195/1985, ¶ 5.5, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.39.D.195.1985.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.39.D.195.1985.Sp?OpenDocument). Como señala Manfred Nowak:

Una interpretación sistemática revela que la seguridad personal ofrece al individuo argumentos legales independientes de la libertad personal. Siguiendo el significado normal de la palabra..., estos argumentos se dirigen principalmente contra la injerencia en la integridad personal por parte de personas particulares.

Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: N.P. Engel, 1993), p. 162.

⁹⁸ Véase Constitución Política de Colombia (1991), artículo 93, www.presidencia.gov.co/constitu (consultado el 14 de abril de 2004).

Principios Rectores, además de las normas constitucionales, cuando adopten medidas para ocuparse del desplazamiento.⁹⁹

Aplicando los Principios Rectores dentro de una decisión histórica de enero de 2004, la Corte Constitucional revisó la respuesta del gobierno a la crisis del desplazamiento. “Los niveles de cobertura de todos los componentes de la política son insuficientes” y “en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existen problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos de la población desplazada”, concluyó la Corte.¹⁰⁰ De hecho, los problemas eran tales que constituían un “estado de cosas inconstitucional”, es decir “la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural”.¹⁰¹ La Corte ordenó al Estado que identificara la cantidad y las necesidades de la población desplazada, definiera un plan de acción integral, determinar los recursos necesarios para implementar el plan de acción y, en un plazo de seis meses desde el fallo de la Corte, garantizara que todas las personas desplazadas disfrutaran de un “mínimo nivel de protección” de sus derechos.¹⁰²

En respuesta a este fallo, el gobierno promulgó un nuevo plan nacional de acción y aumentó considerablemente el presupuesto para programas de asistencia a las personas desplazadas.¹⁰³ No obstante, en una serie de tres autos dictados en agosto y septiembre de 2005, la Corte concluyó que la respuesta del gobierno había sido mucho menor de lo requerido para remediar el estado de cosas inconstitucional.¹⁰⁴

La Corte Constitucional le ha dado ahora al gobierno hasta el 1º de diciembre de 2005 para que presente un plan para asignar los fondos necesarios a los diferentes organismos oficiales responsables de la asistencia a las personas desplazadas.¹⁰⁵ También ha

⁹⁹ Véase Sentencia T-327 de 2001 (Corte Constitucional de Colombia, 26 de marzo de 2001).

¹⁰⁰ Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia, 22 de enero de 2004), parte III, secciones 6.2, 7. Para un resumen de las medidas adoptadas por el gobierno colombiano antes de 2004 para implementar la Ley 387, véase Sentencia T-025 de 2004, anexo 5; Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: Derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001*, volumen II, “El Estado colombiano y la comunidad internacional frente a la situación en Colombia” (Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 2004).

¹⁰¹ Véase Sentencia T-025 de 2004, parte III, sección 7.

¹⁰² Véase ibíd., parte IV.

¹⁰³ Véase Ley 917 de 2004, *Diario Oficial* 45,75, 3 de diciembre de 2004.

¹⁰⁴ “[A]ún no se han reestablecido los derechos de los desplazados ni eliminado las causas del estado de cosas inconstitucional”. Auto No. 176 de 2005 (Corte Constitucional de Colombia, 29 de agosto de 2005), p. 1. Véase también CODHES, “Los autos de la Corte”, 21 de septiembre de 2005.

¹⁰⁵ Véase Auto No. 176 de 2005 (Corte Constitucional de Colombia, 29 de agosto de 2005), pp. 8-9.

ordenado al gobierno que presente informes periódicos indicando las cantidades gastadas por cada agencia oficial en la asistencia a las personas desplazadas.¹⁰⁶

IV. Registro y asistencia humanitaria

S.B. y su esposa llegaron a Bogotá en julio de 2004 y se presentaron a la Red de Solidaridad Social, la agencia del gobierno que coordina la asistencia humanitaria a las personas desplazadas. “Llegamos a la [oficina de la] red a las 7 de la mañana”, señaló S.B. “A las 5 de la tarde nos mandaron aquí”, dijo, refiriéndose a un albergue administrado por un grupo comunitario. “Pasamos prácticamente todo el día allí, sin desayuno, comida ni cena, y sin ir al baño. Por la noche, tuvimos que dormir en el suelo. No nos dieron nada. No resolvieron nada”, dijo a nuestro investigador. Regresaron a la oficina al día siguiente para hacer su declaración y completar el proceso de registro. A los 15 días se presentaron a la red, dijo: “Todavía no hemos recibido nada... Ni siquiera nos han dado arroz o un colchón”.¹⁰⁷

A pesar de lo frustrante de esta situación, S.B. y su esposa no experimentaron los retrasos en el registro que eran habituales hace dos o tres años, y siguen ocurriendo en algunos casos. A.B., un hombre adulto de Caldes, nos dijo que, cuando llegó a Bogotá en 2003, “tuve que esperar en la cola dos o tres días, durmiendo en la calle, sólo para poder entrar a verles [la Red de Solidaridad Social]. A las 5 de la mañana, ya había 500 personas esperando... Tres días durmiendo en la calle, con niños, con toda la familia... uno se enfada con eso”.¹⁰⁸ Su historia no era inusual; Human Rights Watch habló con al menos media docena de familias que hablaron de experiencias similares para registrarse entre 2001 y 2003.¹⁰⁹

Algunas familias que llegaron a Bogotá en 2005 describieron experiencias similares. A.R. se trasladó de Ciudad Bolívar a Cundinamarca en mayo de 2005 con 15 miembros de su familia después de que los paramilitares los amenazaran. Se dirigió a la oficina de la Red de Solidariad Social en Bogotá a las 4 de la mañana para esperar en línea para hacer una

¹⁰⁶ Véase ibíd., pp. 9-10.

¹⁰⁷ Entrevista de Human Rights Watch con S.B., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

¹⁰⁸ Entrevista de Human Rights Watch con A.B., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

¹⁰⁹ Entrevistas de Human Rights Watch con Carmelo E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004; E.D., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004; L.Z., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004; A.G., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004; José F., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004; T.R., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

declaración. “Sólo dejaban pasar a diez personas a la vez”, dijo. Esperó en la cola dos días para que la vieran, dijo a Human Rights Watch.¹¹⁰

En los últimos años, la Red de Solidaridad Social ha hecho esfuerzos por racionalizar el proceso de registro. “Hace tres años, daban cita para la declaración”, dijo Adriana León, funcionaria de la Red. “Pero ha habido muchas mejoras en esta área. Ahora se toma declaración inmediatamente, o se da cita a la gente para el día siguiente como muy tarde”, agregó.¹¹¹ Teresa Díaz, miembro de una organización de una comunidad desplazada y ella misma desplazada, coincidió en general con esta valoración: “Ahora las cosas han mejorado. Parece que han mejorado la capacidad de respuesta [de la Red de Solidaridad Social]”¹¹².

En particular, el gobierno ha hecho un esfuerzo por establecer oficinas únicas que aglutinan la desconcertante gama de agencias de servicio social de Colombia bajo un mismo techo. Estas oficinas, conocidas como Unidades de Atención y Orientación (UAO), tienen como objetivo permitir una mayor coordinación entre las agencias que participan en la atención a las necesidades de las personas desplazadas. Visitamos una de estas oficinas en Soacha, un municipio a las afueras de Bogotá que reciben a un número significativa de personas desplazadas. Un funcionario de la Organización Internacional para las Migraciones nos dijo que, como resultado del esfuerzo por establecer dichas oficinas, “no hay las colas enormes que había antes”.¹¹³ A pesar de ello, las agencias oficiales pueden tomarse por ley hasta 15 días hábiles para completar el proceso de registro.¹¹⁴

El registro es fundamental porque es la llave para obtener asistencia humanitaria, atención sanitaria y otros servicios que se ofrecen a las personas desplazadas. Pero no sirve para atender las necesidades inmediatas de las personas desplazadas, a no ser que vaya acompañado de asistencia de emergencia. De acuerdo con la legislación colombiana, las familias desplazadas tienen derecho a tres meses de asistencia

¹¹⁰ Entrevista de Human Rights Watch con A.R., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

¹¹¹ Entrevista de Human Rights Watch con Adriana León, Área de Atención a Desplazados, Red de Solidaridad Social, Santafé de Bogotá, August 5, 2004.

¹¹² Entrevista de Human Rights Watch con Teresa Díaz, Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

¹¹³ Entrevista de Human Rights Watch con funcionario de la OIM, Santafé de Bogotá, 12 de agosto de 2004.

¹¹⁴ Véase Decreto 2569 de 2000, artículo 9.

humanitaria, pero sólo después de haber completado el proceso de registro.¹¹⁵ Esta ayuda puede extenderse otros tres meses en casos de necesidad extrema.¹¹⁶

No está claro que las familias desplazadas puedan recibir algún tipo de asistencia para cubrir sus necesidades inmediatas antes de completar el proceso de registro. En una entrevista de agosto de 2004, Adriana León, funcionaria de la Red de Solidaridad Social, dijo a Human Rights Watch que, además de la asistencia humanitaria normal, las familias desplazadas con necesidades inmediatas podían recibir asistencia de emergencia en cuanto se presentaran a las oficinas de la Red de Solidaridad Social a hacer su declaración.¹¹⁷ En teoría, esta posibilidad mitigaría una de las consecuencia del período de espera de 15 días—las familias en situaciones de gran necesidad tienen que esperar por lo menos dos semanas antes de recibir alguna ayuda en forma de alimentos, refugio o ropa.

Pero en septiembre de 2004, Adriana León dijo a nuestro investigador que la Red de Solidaridad Social no presta asistencia de emergencia antes de que se procese la declaración y se complete el registro. “Tendríamos a muchas personas no desplazadas que vendrían a buscar asistencia” si la Red ofreciera dicha ayuda, explicó. En lugar de asistencia de emergencia, nos dijo que la Red procesaría inmediatamente la declaración. Cuando nuestro investigador señaló que la falta de prestación de ayuda de emergencia implicaría que las familias no obtendrían asistencia durante 15 o más días, respondió que el promedio nacional para la tramitación de las declaraciones era menos de diez días hábiles. “El promedio era 9,24 días hábiles en agosto [de 2005], o 23 días corrientes”, dijo.¹¹⁸

El hecho de que no se ofrezca ayuda de emergencia implica que las personas no obtienen asistencia oficial durante las horas o días inmediatamente posteriores a su desplazamiento, y que la mayoría no recibirán nada hasta 15 o más días después de haberse presentado en una oficina del gobierno para hacer una declaración. “Durante los quince días la gente queda en el aire”, dijo Camila Moreno, entonces Coordinadora Nacional de Atención al Desplazamiento Forzado de la Defensoría.¹¹⁹ Juan Carlos

¹¹⁵ Véase Ley 387 de 1997, artículo 15; Decreto 2569 de 2000, artículo 17.

¹¹⁶ Véase la sección anterior “Las normas internacionales y la legislación colombiana”.

¹¹⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Adriana León, Área de Atención a Desplazamiento, Red de Solidaridad Social, Santa Fe de Bogotá, 5 de agosto de 2004.

¹¹⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Adriana León, Área de Atención a Desplazamiento, Red de Solidaridad Social, Santa Fe de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

¹¹⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Camila Moreno, 17 de agosto de 2004.

Monge, funcionario del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, indicó que algunas familias seguían experimentando largos retrasos en el proceso de registro, lo que implicaba a su vez retrasos en la recepción de la ayuda humanitaria. “No puede obtener asistencia humanitaria hasta que reciban certificación de su situación de personas desplazadas”, dijo. “Hay algunos que tienen que esperar tres, cuatro y hasta seis meses antes de recibir algo”, agregó.¹²⁰

Además, supimos de familias desplazadas que tuvieron problemas para recibir la ayuda humanitaria incluso después de haber completado el proceso de registro. En agosto de 2004, por ejemplo, algunas oficinas de la Red de Solidaridad Social estaban dando a las familias una fecha para regresar para obtener la asistencia humanitaria, nos dijo Teresa Díaz. “Esta fecha es para dos meses después. A veces llega la fecha y te dan otra fecha. Hubo un señor que fue a hacer la declaración hace seis meses [en febrero de 2004] al que le dieron fecha para el 6 de septiembre”, dijo.¹²¹

En septiembre de 2005, escuchamos varios casos de familias que aún no habían recibido asistencia a pesar de que habían hecho declaraciones a la Red de Solidaridad Social dos o tres meses antes. Por ejemplo, A.R. nos dijo que ella y otras 15 personas de su familia llegaron a Ciudad Bolívar en mayo de 2005 e hicieron una declaración a principios de junio. “Nos dijeron que nos dirían algo a los 15 días de hacer la declaración”, señaló. “No hemos recibido ninguna respuesta. No hemos tenido ninguna ayuda de la Red”, agregó.¹²²

De hecho, un estudio del ACNUR de diciembre de 2004 concluyó que sólo alrededor de la mitad de las familias registradas durante un período de dos años habían recibido asistencia humanitaria. “El acceso a la asistencia de emergencia es aún limitado”, señaló el ACNUR. “Entre agosto de 2002 y agosto de 2004 sólo se atendió al 50% de la población registrada en el mismo período”, agregó. Según señaló el ACNUR, las personas implicadas en el desplazamiento masivo—es decir, grupos de diez o más familias—recibían con mucha más frecuencia este tipo de ayuda que las que se habían desplazado individualmente.¹²³

Como consecuencia, las personas desplazadas piden habitualmente órdenes judiciales reclamando al gobierno que les preste asistencia. Estos casos, conocidos como tutelas, son tan comunes que se han convertido prácticamente en una parte del proceso de

¹²⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Juan Carlos Monge, 2 de agosto de 2004.

¹²¹ Entrevista de Human Rights Watch con Teresa Díaz, 4 de agosto de 2004.

¹²² Entrevista de Human Rights Watch con A.R., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

¹²³ ACNUR, *Balance de la política pública*, p. 30.

solicitud de asistencia oficial, según señaló la Corte Constitucional de Colombia en su influyente decisión de enero de 2004.¹²⁴ Pero muchas personas desplazadas no están en condiciones de interponer una demanda judicial para poder obtener asistencia humanitaria, ni tendrían por qué hacerlo. “No puedo esperar a una tutela”, dijo L.D. a Human Rights Watch. “Mientras espero una tutela, mi hija se pasará tres o cuatro meses sin comer. Hay días que no hemos comido más que harina”, agregó.¹²⁵

Si las familias desplazadas logran recibir asistencia humanitaria, el plazo de tres meses, salvo en situaciones excepcionales, significa que tienen pocas probabilidades de estabilizar sus vidas antes de que se acabe la ayuda. Como observó la Corte Constitucional:

El diseño de la atención humanitaria de emergencia, que hace énfasis en el factor temporal, resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada. El límite temporal de tres meses no responde a la realidad de la continuación de la vulneración de sus derechos, de tal forma que la prolongación en el tiempo de dicha prestación no depende de las condiciones objetivas de la necesidad de la población, sino del simple paso de tiempo.¹²⁶

En algunos casos, las familias no están registradas porque han estado atendiendo sus necesidades inmediatas o no sabían cómo completar el proceso. “Hemos estado buscando trabajo. No tenemos tiempo para ir. No sabemos cómo hacer la declaración”, dijo K.L., que llegó a Tolima con su esposo y su hija de dos años en junio de 2005. “Quisiéramos hacerlo en el futuro”, agregó.¹²⁷

Una complicación final, más difícil de resolver, son los informes que nos llegaron de ciertas personas desplazadas que no se registraron por miedo a sufrir daño si dan sus direcciones u otra información que sirva para identificarles a los funcionarios. “No”, nos dijo E.P., “no fui. No fui por miedo. Tenía miedo de lo que podría pasar, incluso de que pudieran matarme”.¹²⁸ “Hay una falta de confianza en las instituciones; por lo tanto, la gente no siempre se registra”, señaló un funcionario humanitario a Human Rights

¹²⁴ Véase Sentencia No. T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia, 22 de enero de 2004), parte III, sección 6.2.2.

¹²⁵ Entrevista de Human Rights Watch con L.D., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

¹²⁶ Sentencia T-025 de 2004, parte III, sección 6.3.1.1 (vi).

¹²⁷ Entrevista de Human Rights Watch con K.L., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

¹²⁸ Entrevista de Human Rights Watch con E.P., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

Watch. “Están totalmente desprotegidos por las instituciones del Estado”, agregó.¹²⁹ En un informe de campo de 2005 de Médicos Sin Fronteras (MSF) se explicaba con más detalle:

MSF también ha constatado que algunas personas que sí conocen la existencia de estas prestaciones [sanitarias] temen dar información sobre su paradero. Para que una persona desplazada pueda beneficiarse de estas prestaciones, la Administración pide confirmación de la identidad de los interesados por parte del municipio donde residen actualmente y del municipio del que huyeron.

Para los que escaparon de la persecución en sus antiguos hogares— como la mujer cuyo testimonio encabeza este artículo—que las autoridades inicien un proceso de comprobación de su identidad es motivo de gran preocupación. Si el paradero de alguna de estas personas cayera en malas manos, su vida estaría en serio peligro. Por este motivo, la atención sanitaria gratuita y preventiva no llega a miles de desplazados, que prefieren mantener su paradero en secreto antes que acceder a ella.¹³⁰

La División Interinstitucional de Desplazados Internos de la OCAH recibió informes similares durante su misión de enero de 2005 a Colombia.¹³¹

El costo de la asistencia humanitaria

Ofrecer a todas las familias internamente desplazadas ayuda humanitaria otros servicios necesarios, como el acceso a la educación y los servicios sanitarios, sería costoso. La Contraloría General de la República estima que el costo anual por persona es superior a los 13 millones de pesos (unos 5.600 dólares) y señala que las diversas agencias oficiales colombianas responsables de implementar la Ley 387 se gastaron más de 436.500 pesos, unos 175 millones de dólares, entre 2000 y 2003. La cobertura completa exigiría un gasto ocho veces superior, según los cálculos de la Contraloría. A pesar de ello, concluyó que

¹²⁹ Entrevista de Human Rights Watch con funcionario humanitario que pidió que no diéramos su nombre, Santafé de Bogotá, 2 de agosto de 2004.

¹³⁰ Médicos Sin Fronteras, “Desplazados colombianos: sobrevivir en los suburbios de las grandes ciudades”, 25 de mayo de 2005, http://www.msf.es/noticias/noticias_basicas/2005/colombiasoacha250505.asp (consultado el 12 de julio de 2005).

¹³¹ “Por razones de seguridad, una gran número de PID prefieren pasar desapercibidas y no abordar nunca a las autoridades para no llamar la atención sobre su situación de desplazados”. Véase OCAH, “Report on the Inter-Agency Internal Displacement Division Mission to Colombia”, p. 2.

los gastos reales para los años 2001 y 2002 fueron 32 por ciento por debajo del presupuesto asignado para asistencia a las personas internamente desplazadas.¹³² Si esto fuera cierto para los años siguientes, estas agencias cuentan con recursos adicionales que pueden utilizar para cumplir el fallo de 2004 de la Corte Constitucional y abordar las necesidades urgentes de la población desplazada de Colombia.

Estados Unidos proporcionó más de 700 millones de dólares al gobierno en 2004, la mayoría en ayuda militar. El Programa de Reintegración para Familias Desplazadas y otros Grupos Vulnerables de la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE UU aportará unos 33 millones de dólares en el año fiscal 2005 y se espera que continúe su apoyo hasta el año fiscal 2008.¹³³ En octubre de 2005, la USAID llegó a un acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), por el que la USAID aportará 100 millones de dólares durante los próximos cinco años para financiar un proyecto conjunto OIM/FUPAD para prestar asistencia a personas internamente desplazadas y otros grupos vulnerables durante un período de cinco años, lo que indica que la agencia ha decidido extender su programa sobre desplazamiento al menos hasta 2010.¹³⁴

Europa es ahora el mayor donante para los programas humanitarios, de derechos humanos y paz de Colombia. Entre 2000 y 2003, la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) proporcionó 33,9 millones de euros (41,8 millones de dólares) para suministrar alimentos y refugio de emergencia, una cantidad equivalente al 56 por ciento del presupuesto de la Red de Solidaridad Social durante ese período. Incluyendo otros programas de ayuda, la Unión Europea contribuyó un total de 52,5 millones de dólares en ayuda humanitaria para personas desplazadas. La Unión Europea ha comprometido un paquete de ayuda a Colombia que finaliza en 2006 por valor de 330 millones de euros (410 millones de dólares).¹³⁵

¹³² Véase Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad, *La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿Sólo buenas intenciones?*, Colección análisis sectorial y de políticas públicas, Informe 13 (Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República, 2005), pp. 23, 30.

¹³³ Entrevista de Human Rights Watch con Lynn N. Vega, directora, Programa de Reintegración para Familias Desplazadas y otros Grupos Vulnerables, USAID, Santafé de Bogotá, 30 de septiembre de 2005. Véase también Human Rights Watch, “Colombia: Certificación deficiente desaprovecha la influencia de Estados Unidos”, 23 de enero de 2004, www.hrw.org/english/docs/2004/01/23/colombia6990.htm (consultado el 18 de mayo de 2005); Human Rights Watch, “III^a Certificación de Derechos Humanos”, febrero de 2002, <http://www.hrw.org/spanish/informes/2002/certificacion.html> (consultado el 18 de mayo de 2005).

¹³⁴ See IOM, “IOM Press Briefing Notes,” October 7, 2005.

¹³⁵ Véase Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para Defensa, Justicia y Seguridad, *La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia*, p. 33.

Las normas internacionales y la legislación colombiana

Los Principios Rectores de la ONU disponen que “[l]as autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”.¹³⁶ Los Principios disponen que el Estado y otras autoridades competentes deben ofrecer a las personas desplazadas, como mínimo, alimentos esenciales y agua potable, refugio y viviendas básicas, ropa adecuada y servicios médicos y saneamiento esenciales.¹³⁷ Estos Principios se derivan de la obligación de proteger la supervivencia de los civiles, reconocida en el Cuarto Convenio de Ginebra y en los Protocolos I y II de los Convenios de Ginebra, y del derecho a un nivel de vida adecuado, recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño.¹³⁸ Los Principios Rectores no limitan el plazo para esta asistencia; en cambio, “definen los derechos y garantías pertinentes para... su protección y asistencia durante el desplazamiento”, además de la protección frente al desplazamiento y durante el retorno, el reasentamiento y la reintegración.¹³⁹

La Ley 387 de Colombia establece el proceso que tienen que seguir las personas desplazadas para registrarse y recibir asistencia humanitaria. Como primer paso, las personas desplazadas tienen que hacer una declaración ante uno de varios organismos oficiales—la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo o las Personerías Municipales o Distritales, y presentar después una copia a la Red de Solidaridad Social para el registro.¹⁴⁰ Los que hagan una declaración antes de que haya transcurrido un año desde las circunstancias que dieron lugar a su desplazamiento tendrán derecho a asistencia humanitaria de emergencia.¹⁴¹ Una vez que la Red reciba la declaración, tiene 15 días hábiles para valorar los hechos.¹⁴² La Red no registrará a una persona si las alegaciones presentadas se demuestran contrarias a la verdad, si no constituyen desplazamiento según la definición de la Ley 387, o si la declaración se

¹³⁶ Principios Rectores de los desplazamientos internos, principio 3(1).

¹³⁷ Ibíd., principio 18(2).

¹³⁸ La obligación de proteger la supervivencia de civiles está recogida en el artículo 55 del Convenio de Ginebra; artículos 50, 54, 55, 69, y 70 del Protocolo I; y artículo 18(2) de Protocolo II de los Convenios de Ginebra. El derecho a un nivel de vida apropiado está garantizado en el artículo 11(1) de la Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 27(3) de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase en general Walter Kälin, “Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations”, *Studies in Transnational Legal Policy*, No. 32 (Washington: The American Society of International Law y The Brookings Institution Project on Internal Displacement, 2000), p. 46.

¹³⁹ Principios Rectores de los desplazamientos internos, introd., ¶ 1.

¹⁴⁰ Ley 387 de 1997, artículo 32, modificado por el Decreto 26 de 2000, artículo 74.

¹⁴¹ Decreto 2569 de 2000, artículo 16.

¹⁴² Ibíd., artículo 9.

realiza más de un año después de acaecidas las circunstancias que dieron lugar al desplazamiento.¹⁴³ (El que declare más de un año después sólo tendrá derecho de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, al acceso a los programas que el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación.¹⁴⁴) Si se comprueba la declaración y se realiza el registro, se dará aviso al interesado.¹⁴⁵ Una vez registradas, las personas desplazadas tienen derecho a asistencia humanitaria durante tres meses.¹⁴⁶ La ley contempla la posibilidad de extender la asistencia humanitaria otros tres meses, pero sólo para (1) hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicaamente certificada, y que haya sido reportada en la declaración original; (2) hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración; (3) hogares en los que cualquiera de sus miembros presenten enfermedad terminal, médicaamente certificada; o (4) cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las anteriores.¹⁴⁷ La Red de Solidaridad Social puede excluir a una persona del registro si halla “falta de cooperación” o “reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones” ofrecidas por la Red.¹⁴⁸

Como se señaló anteriormente, en enero de 2004, la Corte Constitucional de Colombia declaró que “la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de atención” constitúa un “estado de cosas inconstitucional”.¹⁴⁹ La Corte ordenó al Estado que adopte medidas para remediar la situación, entre otras cosas, reformando sus políticas para abordar el desplazamiento interno y asignando recursos adecuados hasta el máximo de sus posibilidades.¹⁵⁰

¹⁴³ Ibíd., artículo 11.

¹⁴⁴ Ibíd., artículo 18.

¹⁴⁵ Ibíd., artículo 10. Véase también Código Contencioso Administrativo, artículo 44.

¹⁴⁶ Ley 387 de 1997, artículo 15; Decreto 2569 de 2000, artículo 17; Decreto No. 250 de 2005, p. 14.

¹⁴⁷ Decreto 2569 de 2000, artículo 21.

¹⁴⁸ Ibíd., artículo 14.

¹⁴⁹ “La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omission reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños . . .”. Sentencia No. T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia, 22 de enero de 2004), p. 24.

¹⁵⁰ Ibíd. Véase también Comisión Colombiana de Juristas, “Análisis de las acciones gubernamentales adoptadas para la prevención del desplazamiento forzado y la protección del derecho a la vida y a la integridad personal de las personas desplazadas”, 4 de septiembre de 2004.

V. Acceso a la educación

F.L., una mujer desplazada que trabaja en una cocina comunitaria en El Pozón, en el extrarradio de Cartagena, describió los problemas que viven ella y sus vecinos cuando intentan matricular a sus hijos en las escuelas públicas. “El primer problema es el espacio: Normalmente no hay sitio. Segundo es la tasa de matrícula—tienes que pagar para matricular a tu hijo. Tercero, las escuelas requieren identificación”, dijo a Human Rights Watch.¹⁵¹

En otra entrevista, Carmela E., de 16 años, dijo que el costo de la escolarización era su principal preocupación. “Lo más difícil de estudiar aquí [en Bogotá] es que tienes que pagar”, dijo. “Aquí para el noveno grado, la tasa de matrícula es 160.000 pesos [64 dólares] más los materiales escolares”. Estimó que sus materiales escolares suben los costos anuales hasta 250.000 pesos (100 dólares). Además de esta cantidad, tiene que comprarse el uniforme escolar requerido y zapatos negros. “Intento controlar los gastos para hacérselo más fácil a mi padre. Mi hermano también está en la escuela. Es difícil comprar cosas”.¹⁵²

Como indican estas entrevistas, los niños desplazados se enfrentan a importantes obstáculos para continuar su educación. En ciertos casos, estas barreras son consecuencia directa de su condición de personas desplazadas, como cuando les exigen que presenten formas de identificación que ya no poseen. En otras circunstancias, se ven perjudicados por el incumplimiento por parte de la escuela de las obligaciones legales destinadas a proteger a las personas desplazadas. Por ejemplo, puede ser que simplemente no haya plazas disponibles, a pesar de las disposiciones legales que exigen que las escuelas estatales matriculen a los niños desplazados que lleguen a sus comunidades. Finalmente, los niños desplazados se enfrentan a los mismos obstáculos en el acceso a la educación que padecen todos los niños de su comunidad, y su situación especialmente vulnerable hace que estas barreras sean especialmente difíciles de superar. Los gastos asociados con la asistencia a la escuela—las tasas de matrícula, los cargos extra para los exámenes, las contribuciones “voluntarias” mensuales y el costo de los uniformes, libros y materiales escolares—constituyen una de estas barreras, que suelen impedir que los niños desplazados asistan a clase. Además, las presiones económicas sobre las familias desplazadas implican con frecuencia que los niños mayores tengan que dejar la escuela para cuidar de sus hermanos más pequeños o contribuir al ingreso familiar.

¹⁵¹ Entrevista de Human Rights Watch con F.L., Cartagena de Indias, 10 de agosto de 2004.

¹⁵² Entrevista de Human Rights Watch con Carmela E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

Los niños desplazados se enfrentan a estos obstáculos después de que su educación ya se haya visto interrumpida por la necesidad de huir de sus comunidades. Como resultado de la combinación de estos factores, “[p]ierden un tiempo importante, a veces nunca recuperado, en su formación escolar”, señala un informe elaborado por la Defensoría.¹⁵³

Teniendo en cuenta los retos a los que se enfrentan los niños desplazados, no es sorprendente que sea mucho más probable que no asistan a la escuela en comparación con la población en general. Cuando la Defensoría analizó los datos del Ministerio de Educación para el año 2002, por ejemplo, concluyó que sólo 10.700 de los 122.2000 niños desplazados en edad escolar dentro de 21 comunidades receptoras estaban realmente matriculados. Es decir, sólo el 8,8 por ciento de los niños desplazados de estas comunidades estaban matriculados. La tasa de matriculación para todos los niños en edad escolar en estas comunidades era del 92,7 por ciento.¹⁵⁴ Asimismo, en su estudio de las poblaciones desplazadas en seis departamentos, la OIM concluyó que el 52 por ciento de los niños desplazados con edades comprendidas entre los 12 y los 18 años no estaban en la escuela. En comparación, en toda la población colombiana, sólo el 25 por ciento de los menores de la misma edad no asistían a la escuela, según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.¹⁵⁵

Cuando Human Rights Watch preguntó a los funcionarios de la Red de Solidaridad Social sobre sus estrategias para eliminar las tasas escolares y otros gastos asociados con la asistencia a la escuela, nos hablaron de un programa llamado Familias en Acción. El programa, inspirado en una iniciativa mexicana y financiada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ofrece incentivos monetarios a las familias que mantengan a sus hijos en la escuela. Aunque este esfuerzo es laudable y debe continuarse, no se ocupa específicamente de los niños desplazados, y ninguna de las familias que conocimos se estaban beneficiando del programa.

¹⁵³ Defensoría del Pueblo, *El desplazamiento forzado en Colombia*, p. 49.

¹⁵⁴ Véase Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos* (Santa Fe de Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2003), p. 23 (analizando los datos de la Dirección de Apoyo de la Gestión Educativa Territorial, Ministerio de Educación Nacional). Los niños en edad escolar son los que tienen 5 y 17 años. Las 21 comunidades son Santa Marta, Sincelejo, Quibdó, Cúcuta, Villavincencio, Ibagué, Carmen de Bolívar, Valledupar, Pasto, Popayán, Montería, Florencia, Buenaventura, Soledad, Neiva, Turbo, Mocoa, Soacha, Tumaco, San Pablo y Fundación.

¹⁵⁵ Organización Internacional para las Migraciones, *Diagnóstico*, p. 24.

La falta de plazas para niños desplazados

El Ministerio de Educación y la Red de Solidaridad Social han emitido una circular por la que instruyen a las escuelas para que matriculen a los niños desplazados. En la práctica, sin embargo, los niños no pueden con frecuencia asistir a la escuela por una de varias razones relacionadas. La Defensoría señala:

Por un lado, especialmente en municipios pequeños, con altos déficit presupuestales y sin ninguna capacidad de ampliación de cobertura escolar, las secretarías de educación no cuentan con cupos disponibles para que la población desplazada en edad escolar que viene de otros municipios ingrese al sistema educativo. Por otro lado, no siempre las secretarías de educación, especialmente en grandes ciudades, disponen de cupos escolares en centros educativos cercanos a donde se encuentra ubicada la familia solicitante.¹⁵⁶

Los que están en un grado inferior al normal para su edad se enfrentan a un problema adicional. “Muchas veces las escuelas no los admiten”, dijo Ángela Borges, diciéndonos que las autoridades escolares prefieren asignar las limitadas plazas a niños que se encuentran en la edad predeterminada para su grado.¹⁵⁷ En 2002, la Corte Constitucional de Colombia aclaró que la edad no es un factor permisible para negar la admisión a la escuela.¹⁵⁸

Tasas escolares

La Constitución de Colombia garantiza a los menores una educación gratuita, pero dispone que ese derecho se ejercerá “sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.¹⁵⁹ Como consecuencia de esta disposición, las autoridades colombianas han adoptado generalmente la posición de que ciertas tasas son permisibles. En 1999, por ejemplo, la alcaldía de Bogotá emitió una circular que eximía a los niños desplazados del pago de tasas escolares sólo durante el primer año.¹⁶⁰

Sandra González, una maestra de Usme, explicó las tasas de su escuela del siguiente modo: “En Colombia, la Constitución concede a los estudiantes el derecho a una

¹⁵⁶ Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política pública*, p. 24.

¹⁵⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Ángela Borges, 30 de julio de 2004.

¹⁵⁸ Véase Sentencia T-215 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia, 21 de marzo de 2002).

¹⁵⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 67.

¹⁶⁰ Véase Circular 020 of June 1999 (Secretaría de Educación del Distrito y Alcaldía Mayor de Bogotá), cited in Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política pública*, p. 19.

educación gratuita. Por eso sólo les cobramos una cantidad mínima, 10.000 a 15.000 pesos [4 a 6 dólares] para todo el año. Esa es la tasa de matrícula para los grados primero a noveno". Cuando le preguntamos cómo puede ser que tasas escolares de 10.000 pesos constituyan una educación gratuita, nos respondió: "Es una cantidad mínima. Es el costo de los trámites, todos las fotocopias y todo lo demás".¹⁶¹

Los estudiantes de otras escuelas pueden pagar más, a veces considerablemente más:

- Isabel R., una niña de 13 años que estudia séptimo grado, nos dijo que paga 100.000 pesos (40 dólares) en tasas de matrícula en su escuela de Cazucá.¹⁶² Marisa L., una niña de diez años que también vive en Cazucá, paga la misma cantidad.¹⁶³
- Eduardo E. dijo que paga 75.000 pesos (30 dólares) en tasas escolares para cursar octavo grado. Además, nos dijo que la escuela cobra a cada estudiante 10.000 pesos (4 dólares) para cubrir el costo del agua y 8.000 pesos (3,20 dólares) para otros costos administrativos.¹⁶⁴
- Cinco de los nietos de E.D. asisten a la escuela primaria y uno está en preescolar en Cazucá. "Pagamos 7.000 pesos [2,80 dólares] por cada uno todos los meses", más de 100 dólares en un año, según nos dijo.¹⁶⁵
- "Para los más pequeños pagamos 35.000 pesos [14 dólares] por el año", dijo L.Z. "El mayor está en secundaria, y por eso pagamos 35.000 pesos dos veces al año", agregó.¹⁶⁶
- Carolina Q., una niña de 12 años que cursa tercer grado, dijo que pagaba 30.000 pesos (12 dólares) en tasas de matrícula en su escuela de Cazucá.¹⁶⁷
- A.R. dijo que las tasas escolares de su hermana para el primer grado eran 28.000 pesos (11 dólares).¹⁶⁸
- Juan Luis R., un estudiante de quinto grado de 13 años de Usme, nos dijo que pagaba una tasa de matrícula de 20.000 pesos (8 dólares).¹⁶⁹

¹⁶¹ Entrevista de Human Rights Watch con Sandra González, Usme, Santafé de Bogotá, 12 de agosto de 2004.

¹⁶² Entrevista de Human Rights Watch con Isabel R., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

¹⁶³ Entrevista de Human Rights Watch con Marisa L., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

¹⁶⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Eduardo E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

¹⁶⁵ Entrevista de Human Rights Watch con E.D., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

¹⁶⁶ Entrevista de Human Rights Watch con L.Z., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

¹⁶⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Carolina Q., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

¹⁶⁸ Entrevista de Human Rights Watch con A.R., Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 21 de septiembre de 2005.

- Edmond P. pagaba 12.000 pesos (4,80 dólares) en la última escuela a la que asistió en Cartagena.¹⁷⁰

Además de la tasa de matrícula o las pensiones mensuales, muchas escuelas cobran otras tasas administrativas a los estudiantes. “Hay gastos para los expedientes—25.000 pesos [10 dólares] o así, dependiendo de la escuela”, dijo Ángela Borges, afirmando que las escuelas tanto primarias como secundarias cobran tasas administrativas para “papelería” o “la libreta”.¹⁷¹

De hecho, la Defensoría señala que los costos asociados con la escolarización representan el factor que aparece con más frecuencia en los análisis estadísticos de las razones por las que los niños desplazados abandonan la escuela.¹⁷² Asimismo, un estudio de Profamilia sobre las mujeres desplazadas concluyó que más del 26 por ciento de las que tienen entre 13 y 24 años que habían abandonado la escuela lo habían hecho por no poder pagar.¹⁷³

El costo de los uniformes y los libros

Los uniformes son un requisito casi general para los estudiantes en Colombia. En la escuela de Cazucá a la que asisten a los nietos de L.Z., por ejemplo, se requiere a los estudiantes que tengan dos uniformes, uno normal y otro para la educación física. “Dos de ellos [de los nietos] tienen los uniformes normales”, dijo. Le preguntamos qué pasaría si los estudiantes no tenían los dos uniformes. “La escuela no los admite”, respondió. “Esto ha pasado con mis nietas. La directora de la escuela me habló de mi nieta hace unos 15 días porque no tenía el uniforme de educación física. Pero no es posible—tenemos que comprar los libros, las mochilas, los uniformes”. Al revisar las compras para cada uno de sus nietos, nos dijo: “El uniforme de educación física cuesta 30.000 pesos [12 dólares]. El otro es 15.000 pesos [6 dólares], usado. Cada libro es 32.000 pesos [12,80 dólares]. La mochila es 17.000 pesos [6,80 dólares]. Todavía no le he comprado el diccionario a ella”.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Juan Luis R., Usme, Santafé de Bogotá, 12 de agosto de 2004.

¹⁷⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Edmond P., Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004.

¹⁷¹ Entrevista de Human Rights Watch con Ángela Borges, 30 de julio de 2004.

¹⁷² Véase Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política pública*, p. 26.

¹⁷³ Ojeda y Murad, *Salud sexual y reproductiva en zonas marginales*, p. 33. Además, 26,3 por ciento de las niñas y mujeres de 13 a 24 años que nunca habían asistido a la escuela respondió que no habían ido porque la escuela estaba muy lejos o porque no había escuela en su comunidad. Ibíd.

¹⁷⁴ Entrevista de Human Rights Watch con L.Z., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

El costo de los uniformes y los libros es tal que representa un desembolso significativo para las familias desplazadas. Cuando las autoridades han hecho esfuerzos por garantizar el acceso a la educación mediante la eliminación de las tasas escolares, el requisito de que los estudiantes lleven uniforme puede socavar dichos esfuerzos. En Soacha, por ejemplo, según Ángela Borges, la entonces jefa de la Unidad de Atención y Orientación local, los estudiantes no pagan tasas escolares. “Tampoco pagan tasas de matrícula ni pensiones”, dijo, pero señaló que las escuelas mantienen el requisito de que los estudiantes lleven uniforme. “Hemos peleado con los funcionarios escolares sobre esto, instándoles a que no requieran el uniforme”, dijo a Human Rights Watch. “Dicen que tienen que mantener la disciplina”, agregó. Calculó que los uniformes escolares costaban 42.000 pesos (16,80 dólares). “Muchas familias desplazadas tienen cuatro o cinco hijos en la escuela y tienen ingresos por debajo de los 100.000 pesos [40 dólares] mensuales”, señaló, indicando que el salario mínimo en Colombia es de 350.000 pesos (140 dólares) al mes.¹⁷⁵

La historia de L.Z: no es la única que escuchamos sobre estudiantes amenazados con la expulsión si no llevaban uniforme. Enrique P., de 13 años, dijo a un investigador de la Fundación Dos Mundos que, aunque la Red paga las tasas de matrícula, “me toca a mí pagar el uniforme y los libros”. Cuando el investigador le preguntó que pasaría si no tenía el uniforme o los libros, respondió: “Si no tengo los libros o el uniforme me echarían de la escuela”.¹⁷⁶

Colombia no es de ningún modo el único país que requiere uniformes escolares; dichos requisitos son habituales en toda América Latina. La necesidad de mantener la disciplina escolar se cita frecuentemente como la razón para mantener el requisito.¹⁷⁷ En Colombia, en línea con la política gubernamental de no hacer distinción entre personas desplazadas y otras personas en “situaciones vulnerables”, escuchamos una justificación adicional. Sandra González, la maestra de Usme, dijo a Human Rights Watch: “Aquí la política es no desplazar a los desplazados. Con el uniforme, le decimos a todo el mundo que lo lleve porque no queremos identificar a estudiantes particulares como desplazados. Si no tuvieran que llevar el uniforme que todos los demás tienen que llevar, sería desplazar al desplazado”. La maestra nos dijo que la beneficencia se ocupaba de atender a los estudiantes necesitados. En el caso de los uniformes escolares, por ejemplo, nos dijo que los padres y los maestros organizaban una venta de ropa usada a bajo precio.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Ángela Borges, 30 de julio de 2004.

¹⁷⁶ Entrevista de la Fundación Dos Mundos con Enrique P., Barrancabermeja, Santander, agosto de 2004.

¹⁷⁷ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *Sin descanso: Abusos contra niñas trabajadoras domésticas en El Salvador* (New York: Human Rights Watch, 2004), p. 24 (citando la opinión de que los uniformes ayudan a reducir la violencia de maras).

¹⁷⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Sandra González, 12 de agosto de 2004.

Los esfuerzos oficiales por eliminar las barreras a la educación

Human Rights Watch preguntó a los funcionarios de la Red de Solidaridad Social sobre sus estrategias para eliminar las tasas escolares y otros gastos asociados con la asistencia a la escuela. En respuesta, nos dijeron que las familias desplazadas tenían derecho a recibir beneficios de acuerdo con un programa general conocido como Familias en Acción, inspirado en la iniciativa Progresiva de México y financiado con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El componente educativo del programa consiste en proporcionar incentivos monetarios a las familias para que mantengan a sus hijos en la escuela. En 2005, las familias participantes en el programa recibieron cantidades que iban de los 28.000 a los 56.000 pesos cada dos meses, durante diez meses cada año, para cada niño matriculado en la escuela, señaló Adriana León. El programa también tiene un componente nutricional.¹⁷⁹

El programa Familias en Acción es una iniciativa laudable que parece haber tenido un impacto positivo. Una evaluación de marzo de 2005 de los subsidios educativos del programa concluyó que habían aumentado la matrículación entre niños de 14 a 17 años en un 5,5 por ciento en las zonas tanto urbanas como rurales.¹⁸⁰

No obstante, Familias en Acción no se ocupa específicamente de los niños desplazados; se trata de una iniciativa para familias con bajos ingresos en general. Lo que es más importante, su alcance es limitado. En 2005, aproximadamente 650 de los 1.098 municipios colombianos tenían derecho a participar en el programa.¹⁸¹ Ninguna de las familias con las que nos entrevistamos en 2004 y 2005 se estaban beneficiando del programa.

El derecho a la educación

El derecho a la educación está proclamado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y garantizado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador. La educación primaria será “obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. La

¹⁷⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Adriana León, 21 de septiembre de 2005. Véase también The World Bank Group, “Colombia: Offering an Escape from Poverty”, August 29, 2005, <http://web.worldbank.org> (consultado el 5 de octubre de 2005).

¹⁸⁰ Véase Orazio Attanasio, Emla Fitzsimons, y Ana Gómez, “The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrolment in Colombia” (London: Institute for Fiscal Studies, 2005), p. 9.

¹⁸¹ Véase Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “Familias en Acción: Requisitos de elegibilidad de los municipios”, http://www.acci.gov.co/Programas/Familias_Accion/Requisitos.htm (consultado el 5 de octubre de 2005). Véase también Orazio Attanasio et al., “Baseline Report on the Evaluation of *Familias en Acción*” (London: Institute for Fiscal Studies, 2004), p. 5.

educación secundaria, incluida la educación vocacional, debe ser “generalizada y hacerse accesible a todos”, con “la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.¹⁸² Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a todo niño el derecho “a las medidas de protección que su condición de menor requiere”, una disposición que, según la interpretación del Comité de Derechos Humanos, incluye una educación suficiente para que cada niño pueda desarrollar sus capacidades y disfrutar de sus derechos civiles y políticos.¹⁸³

El derecho a la educación es un derecho de implementación progresiva, lo que significa que su aplicación puede llevar tiempo, en función de las limitaciones de los recursos disponibles. Los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se comprometen “a adoptar medidas. . . hasta el máximo de los recursos que disponga” para la plena efectividad del derecho a la educación.¹⁸⁴ No obstante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa:

El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, “gradualmente”, no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente “de proceder lo más expedita y eficazmente posible” para la plena aplicación del [derecho a la educación].¹⁸⁵

¹⁸² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que la educación primaria sea “asequible a todos” y que la educación secundaria de ser “generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados”. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13. El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce “el derecho del niño a la educación”; los Estados Partes se comprometen a “hacer que todos los niños dispongan de [educación] y tengan acceso a ella”. El Protocolo de San Salvador contiene disposiciones similares. Véase Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), artículo 13(3), adoptado el 17 de noviembre de 1988, O.A.S.T.S. No. 69 (en vigor desde el 16 de noviembre de 1999). Colombia ratificó el Protocolo de San Salvador el 22 de octubre de 1997.

¹⁸³ Véase PIDCP, artículo 24; Comité de Derechos Humanos, 35º período de sesiones, *Observación General 17: Derechos del Niño (Art. 24)* (1989) párrafo 3, en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004), p. 144.

¹⁸⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2(1). Véase también Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 28.

¹⁸⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: El derecho a la educación*, U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999), párrafo 44.

Aunque el derecho a la educación es un derecho de implementación progresiva, la prohibición de la discriminación no lo es. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha declarado:

La prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales], no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente.¹⁸⁶

Por lo tanto, independientemente de sus recursos, el Estado tiene que ofrecer educación “en condiciones de igualdad de oportunidades”, “sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño”.¹⁸⁷ Además, las garantías de la igualdad ante la ley y de igual protección legal impiden que un gobierno haga distinciones arbitrarias entre clases de personas al promulgar o aplicar sus leyes. Un Estado violaría la prohibición de la discriminación en la educación tanto con acciones directas, como la introducción o la no revocación de leyes discriminatorias, como al no adoptar medidas “que hagan frente a una discriminación de hecho en la educación”.¹⁸⁸ Los Estados deben asegurarse de que sus sistemas legales nacionales disponen “medios adecuados de reparación, o de recurso” para “las personas individuales o los grupos agraviados”, lo que incluye recursos judiciales.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Ibíd., párrafo 31. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20º período de sesiones, *Observación General 11, Planes de acción para la enseñanza primaria*, U.N. Doc. E/C.12/1999/4 (10 de mayo de 1999), párrafo 10; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 5º período de sesiones, *Observación General 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (1990), párrafo 2 (señala que la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sin discriminación se aplique “de forma plena e inmediata”), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004), p. 15.

¹⁸⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 28(1), 2(1).

¹⁸⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: El derecho a la educación*, párrafo 59.

¹⁸⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 19º período de sesiones, *Observación General 9: La aplicación interna del Pacto*, U.N. Doc. E/C.12/1998/24 (1998), paras. 2, 9. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, párrafo 5.

Estos documentos y las disposiciones que interpretan debe leerse conjuntamente con la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. Colombia no ha ratificado este instrumento, pero el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se inspira en la Convención contra la

VI. Acceso a los servicios públicos de salud

La Constitución de Colombia garantiza atención básica a la salud gratuita a todos los residentes.¹⁹⁰ Pero la atención sanitaria en Colombia se presta mediante una combinación de dos sistemas formales y un acuerdo informal para los que quedan fuera del sistema formal. Los que no están inscritos en el sistema formal suelen ser rechazados cuando intentan recibir atención médica. Otros no saben cómo acceder a los beneficios a los que tienen derecho. “La política de salud pública es muy frágil, fragmentada y muy errática”, dijo Harvey Suárez, entonces director ejecutivo de CODHES, una organización no gubernamental local que se ocupa de los derechos de las personas desplazadas.¹⁹¹

Atender las necesidades sanitarias de la población desplazada de Colombia es una tarea complicada, pero los expertos en salud que entrevistamos sugieren varias posibilidades. Primero, las autoridades sanitarias deben garantizar que no se niega a nadie la atención de emergencia a la que tiene derecho por ley. Segundo, el costo de las medicinas representa una carga significativa para las personas desplazadas; el gobierno debe considerar extender la cobertura del sistema de salud subsidiado para que incluya las medicinas, al menos para las familias desplazadas. Tercero, dado que la desnutrición es un problema de salud entre las familias desplazadas, el gobierno debe considerar extender el período de ayuda alimentaria por razones humanitarias más allá del período habitual de tres a seis meses autorizado por la Ley 387. Finalmente, la mejora del acceso a la información sobre salud, lo que incluye información sobre salud sexual y reproductiva, podría ser una medida de prevención de bajo costo con una rentabilidad significativa en términos de salud pública.

Discriminación en la Educación para determinar el contenido de la prohibición de la discriminación con respecto a la educación. Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13: El derecho a la educación*, paras. 31, 33, 34. La Convención define la discriminación como “toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial . . . [j]imitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo”. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, artículo 1, adoptado el 14 de diciembre de 1960, 429 U.N.T.S. 93 (en vigor desde el 22 de mayo de 1962).

¹⁹⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 49.

¹⁹¹ Entrevista de Human Rights Watch con Harvey Suárez, 6 de agosto de 2004.

Las necesidades de salud de las familias desplazadas

Muchas de las necesidades sanitarias de las familias desplazadas son comunes entre las personas que viven en condiciones de hacinamiento. Otras son una consecuencia del cambio en el clima cuando las familias se desplazan de las bajas áreas costeras a la cordillera que atraviesa el centro del país, o la consecuencia del estrés y el trauma del desplazamiento y los abusos que llevaron a éste. “Algunos problemas habituales de salud son las enfermedades respiratorias, las infecciones de la piel y las enfermedades de transmisión sexual. La violencia intrafamiliar es también una gran preocupación”, dijo Patricia Ospina, responsable del programa sobre desplazamiento de Profamilia.¹⁹²

En Bogotá, los problemas de salud mental, violencia doméstica y vivienda inadecuada fueron los mencionados con más frecuencia por las personas entrevistadas para un estudio de 2003 sobre las preocupaciones con respecto a la salud de la población desplazada. Además, el estudio concluyó que muchas personas desplazadas tienen problemas para obtener acceso a los servicios sanitarios; unas dificultades ocasionadas por los requisitos burocráticos, el trato discriminatorio y la incapacidad para pagar las medicinas, o las consultas (para los que no están cubiertos por el sistema oficial de salud pública), o el transporte a y desde los centros de salud.¹⁹³

Patricia Ospina nos dijo que los servicios de salud sexual y reproductiva, que incluyen información sobre estos temas, son especialmente necesarios para las personas desplazadas. Para explicar esta necesidad, comparó las tasas de embarazo adolescente en la población general con las de las muchachas desplazadas. “La tasa es de una cada tres adolescentes en la población general. Esto ya es alto de por sí, pero la tasa para las adolescentes desplazadas es significativamente mayor. Dos de cada tres adolescentes desplazadas se quedan embarazadas antes de los 19 años”, dijo.¹⁹⁴

Muchas de las personas desplazadas con las que habló Human Rights Watch dijeron que no tenían suficiente para comer cada día, y los trabajadores humanitarios confirmaron que la desnutrición es un problema significativo para las familias desplazadas.¹⁹⁵ “A

¹⁹² Entrevista de Human Rights Watch con Patricia Ospina, 27 de julio de 2004.

¹⁹³ Véase Amparo S. Mogollón Pérez, María Luisa Vázquez Navarrete, y María del Mar García Gil, “Necesidades en salud de la población desplazada por conflicto armado en Bogotá”, *Revista Especial de Salud Pública*, volumen 77 (2003), pp. 259-61.

¹⁹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Patricia Ospina, 27 de julio de 2004. Compare Gabriel Ojeda, Myriam Ordóñez, y Luis H. Ochoa, *Salud sexual y reproductiva: Resultados, encuesta nacional de demografía y salud, 2000* (Santa Fe de Bogotá: Asociación ProBienestar de la Familia Colombiana, 2000), p. 49, con Ojeda y Murad, *Salud sexual y reproductiva en zonas marginales*, pp. 48-49.

¹⁹⁵ Por ejemplo, entrevista de Human Rights Watch con Médicos sin Fronteras España, Santa Fe de Bogotá, 6 de agosto de 2004; Entrevista de Human Rights Watch con Médicos sin Fronteras España, Santa Fe de Bogotá, 20 de

veces almuerzo, a veces no”, dijo Carmela E., explicando que comía durante el día si iba a un evento donde daban el almuerzo. “En mi casa no como almuerzo. Si hay bastante para la cena, no hay nada para el almuerzo. No tomo desayuno. Me voy a la escuela así, sin comer. Hay desayuno en la escuela, pero tienes que pagarla, y yo no puedo”, agregó.¹⁹⁶ En la escuela de Eduardo E., los estudiantes pueden comprarse la comida en la cafetería, pero su familia no puede permitirse ese gasto. “No como desayuno”, dijo. A veces no come nada en todo el día. “Prefiero quedarme sin comer que mi hermanito pase hambre”, agregó.¹⁹⁷ La OIM descubrió que el 80 por ciento de los hogares estudiados en 2001 habían registrado una enfermedad durante los tres meses anteriores.¹⁹⁸ El 41 por ciento de los hogares dijeron que los niños menores de 12 años habían perdido peso durante los seis meses anteriores,¹⁹⁹ una muestra de que los niños de estas casas no tenían bastante para comer.

Un factor que complica aún más las cosas es que muchas familias desplazadas viven en comunidades con un saneamiento deficiente y acceso inadecuado al agua. “No tenemos agua corriente en nuestras casas”, dijo Carolina Q., entrevistada en los Altos de Cazucá. “Tenemos que ir a San Mateo”, nos dijo, refiriéndose a otro barrio que, según dijo, estaba lejos de su casa.²⁰⁰ “Hay niños que vienen con la ropa sucia, que no se han bañado en ocho días” porque no tienen acceso al agua, dijo una maestra en Cazucá.²⁰¹ Una trabajadora comunitaria de la organización no gubernamental Profamilia nos dijo que, como consecuencia, “los problemas de piel son muy comunes”.²⁰²

El grado de difusión del SIDA en Colombia es relativamente bajo y se estima que el 0,7 por ciento de la población de 45 millones de colombianos padecían VIH/SIDA a finales de 2003, según ONUSIDA y la Organización Mundial de la Salud.²⁰³ Los casos de SIDA no son frecuentes entre la población desplazada a la que atiende Profamilia, pero sus funcionarios expresaron su preocupación por que el VIH y el SIDA se convirtieran en

septiembre de 2005. Véase también *Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos*, pp. 50-52.

¹⁹⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Carmela E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

¹⁹⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Eduardo E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

¹⁹⁸ Organización Internacional para las Migraciones, *Diagnóstico*, p. 19.

¹⁹⁹ Ibíd., p. 24.

²⁰⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Carolina Q., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²⁰¹ Entrevista de Human Rights Watch con maestra, Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²⁰² Entrevista de Human Rights Watch con trabajadora comunitaria de Profamilia, Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

²⁰³ Véase *Epidemiological Fact Sheets on HIV/AIDS y Sexually Transmitted Infections: Colombia, 2004 Update* (Ginebra: ONUSIDA, Organización Panamericana de la Salud, UNICEF y Organización Mundial de la Salud, 2004), p. 2.

mayores problemas en el futuro. Cucutá, una comunidad fronteriza con Venezuela que está recibiendo a gran número de personas desplazadas, es un caso ilustrativo. “Por aquí pasan muchos camiones, y hay un alto riesgo de prostitución”, dijo Patricia Ospina a Human Rights Watch. “Lo mismo ocurre en cualquiera de las diferentes ciudades en las rutas de transporte”, agregó.²⁰⁴ El personal de Profamilia señaló que la gran mayoría de los pacientes con VIH eran adolescentes o adultos jóvenes.²⁰⁵

Los sistemas de atención a la salud de Colombia

La Ley 100 de Colombia, promulgada en 1993, creó dos sistemas de atención a la salud, uno para los que pueden pagarse la atención sanitaria (conocido como el régimen contributivo) y uno para los que no pueden (el régimen subsidiado). Dado que el sistema de salud subsidiado no tiene capacidad para cubrir la demanda, se ha desarrollado un tercer sistema para los que están vinculados al régimen subsidiado pero no forman parte de él. “Los que están vinculados reciben un documento que atestigua su situación, y pueden recibir atención de emergencia. Pagan el 30 por ciento del costo de los servicios médicos”, dijo Ana Lucía Casalles, funcionaria de la oficina en Bogotá del Comité Internacional de la Cruz Roja.²⁰⁶

“El número de los que están en régimen vinculado es muy grande”, dijo Ana Lucía Casalles a Human Rights Watch. “Ahora hay una crisis”, agregó.²⁰⁷ Por ejemplo, “sólo en Soacha, hay 98.490 personas identificadas como ‘pobres’ por el gobierno, que todavía esperan la adecuada certificación” para inscribirse en el régimen subsidiado de salud, señaló un boletín de Médicos Sin Fronteras en junio de 2005.²⁰⁸ “El Plan de Desarrollo Nacional del Presidente Uribe dispone la adición de 5 millones de plazas al sistema subsidiado de salud, pero había 18 millones de personas fuera del sistema el año pasado”, señaló Casalles.²⁰⁹ De hecho, la propuesta del gobierno ha sido más modesta. Los funcionarios del gobierno nos hablaron de una propuesta que agregaría 100.000 al

²⁰⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Patricia Ospina, 27 de julio de 2004.

²⁰⁵ Entrevista de Human Rights Watch con personal de Profamilia, Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004.

²⁰⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Ana Lucía Casalles, Comité Internacional de la Cruz Roja, Santafé de Bogotá, 2 de agosto de 2004.

²⁰⁷ Ibíd.

²⁰⁸ Médicos Sin Fronteras, “Desplazados colombianos: sobrevivir en los suburbios de las grandes ciudades”, 25 de mayo de 2005, http://www.msf.es/noticias/noticias_basicas/2005/colombiasoacha250505.asp (consultado el 12 de julio de 2005).

²⁰⁹ Entrevista de Human Rights Watch con Ana Lucía Casalles, 2 de agosto de 2004.

sistema de salud pública al año siguiente, con incrementos similares durante los siguientes años.²¹⁰

Una limitación importante de esta propuesta es que la mayoría de las plazas adicionales se destinarián a personas con mayor nivel de ingresos que el que tienen la mayoría de las personas desplazadas. El régimen subsidiado designa a los beneficiarios por nivel de ingresos—Nivel Cero, Uno, Dos y así sucesivamente. Los niveles se utilizan, entre otras cosas, para determinar cuánto pagará una persona por los servicios de salud que recibe. La mayoría de las 100.000 nuevas plazas se asignaron a los Niveles Uno y Dos, según un artículo de prensa.²¹¹

Además, como se señaló anteriormente, algunas personas desplazadas tienen aparentemente miedo de registrarse para obtener beneficios sanitarios. Médicos Sin Fronteras ha descubierto, por ejemplo, que:

Las leyes relativas a la atención sanitaria en Colombia son progresistas y, al menos sobre papel, los beneficios que se ofrecen a los desplazados son ejemplares. No obstante, estos beneficios teóricos a menudo no se materializan. Por ejemplo, el registro para acceder al plan de salud gubernamental requiere información detallada para impedir el fraude y el abuso. Esto incluye la confirmación de la identidad de los individuos inscritos tanto por parte de la autoridad local como por parte de la región de donde ha huido el paciente. El problema es que si los datos de la residencia actual de los desplazados caen en ciertas manos, ello puede costarles la vida. De ahí que muchos desplazados opten por quedarse fuera del sistema.²¹²

De las personas desplazadas con las que hablamos que estaban en el régimen subsidiado, todas se encontraban en el Nivel Cero, la más baja de las designaciones de bajos ingresos. “Estos son los pobres absolutos. La gran mayoría son personas que han sido desplazadas, pero algunos de los miembros de la comunidad receptora también están en

²¹⁰ Por ejemplo, Entrevista de Human Rights Watch con Lucio Robles, Ministerio de Protección Social, Santafé de Bogotá, 18 de agosto de 2004.

²¹¹ Véase Aníbal Therán Tum, “Aprueban 100 mil cupos para Régimen Subsidiado”, *El Universal* (Cartagena de Indias), 8 de agosto de 2004, p. 6A.

²¹² Brigg Reilley y Silvia Morote, “Atrapados en el fuego cruzado”, Médicos Sin Fronteras, 16 de diciembre de 2004, <http://www.msf.es/noticias/especiales/colombia.asp>.

este nivel”, nos dijo Patricia Ospina.²¹³ Una enfermera de Profamilia en Ciudad Bolívar nos dijo que la regla general era: “En el Nivel Cero, no tienen nada. El Nivel Uno significa que tienen un techo sobre sus cabezas”.²¹⁴

La inscripción en el sistema subsidiado de salud implica que el costo de la atención sanitaria está parcialmente cubierto, de acuerdo con una escala variable en función del nivel de cada uno. Los que están en el Nivel Cero no pagan para ver a un médico, pero son responsables del costo de sus medicinas. En general, nos dijeron que las medicinas cuestan entre 1.000 y 10.000 pesos (entre 0,40 y 4 dólares),²¹⁵ pero en ocasiones nos dieron cifras muy superiores. Por ejemplo, la última vez que Marisa L., de diez años, tuvo que tomar medicamentos, su familia pagó 100.000 pesos (40 dólares).²¹⁶

Incluso los medicamentos con precios moderados están fuera del alcance de las familias desplazadas. Carmela E., de 16 años, nos dijo que había visitado recientemente al médico en Bogotá por su problema con los ojos, pero no tenía previsto seguir la prescripción que le dieron. “No tengo manera de pagar por las medicinas”, explicó.²¹⁷ Un estudio de Médicos Sin Fronteras sobre las familias desplazadas que viven en los Altos de Cazucá señaló que muchos viven con menos de un dólar al día. “Sólo conseguir 1.000 pesos para comprar medio kilo de maíz y alimentar a toda la familia es un reto diario para muchas familias en Soacha”, informó el grupo.²¹⁸

Para los que no están inscritos en el régimen subsidiado, las consultas de rutina suponen agregar otros 3.000 a 10.000 pesos (1,20 a 4 dólares) al costo de la atención médica.²¹⁹ Las consultas con especialistas médicos cuestan más y suelen ser prohibitivamente caras. Por ejemplo, José F., de diez años, nos dijo que sus ojos se habían dañado después de padecer una malaria cerebral cuando era más pequeño. “No hay dinero para exámenes de la vista”, dijo.²²⁰

²¹³ Entrevista de Human Rights Watch con Patricia Ospina, 27 de julio de 2004.

²¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con trabajadora comunitaria de Profamilia, Ciudad Bolívar, Santafé de Bogotá, 4 de agosto de 2004.

²¹⁵ Entrevistas de Human Rights Watch con Cecilia B., Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004 (1.200 pesos); E.D., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 30 de julio de 2004 (2.000 a 4.000 pesos); Edmond P., Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004 (un total de 11.000 pesos para dos medicamentos).

²¹⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Marisa L., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²¹⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Carmela E., Soacha, Cundinamarca, 30 de julio de 2004.

²¹⁸ Médicos sin Fronteras, *Altos de Cazucá: Hasta cuándo en el olvido*, p. 13.

²¹⁹ Entrevistas de Human Rights Watch con Juan Luis R., Usme, Santafé de Bogotá, 12 de agosto de 2004 (3.000 a 5.000 pesos); Edmond P., Cartagena de Indias, 9 de agosto de 2004 (10.000 pesos).

²²⁰ Entrevista de Human Rights Watch con José F., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

El transporte es un gasto adicional y, con frecuencia, supone una importante inversión de tiempo. “La clínica está lejos de aquí. Tienes que tomar dos autobuses para llegar allí”, señaló Isabel R., quien nos dijo que el viaje de ida y vuelta en autobús costaba 1.400 pesos (0,56 dólares).²²¹ “Todo está lejos”, nos dijo Teresa Díaz. “Lleva tres horas regresar” a Ciudad Bolívar desde la clínica salud, agregó.²²²

Por lo tanto, un problema de salud normal y corriente puede costarle de 5 a 10 dólares a una familia, lo que incluye el costo del transporte para al menos dos familiares y, para los que tienen que pagárselo, el costo de la consulta. “Ya es bastante difícil para alguien que tiene un empleo”, nos comentó una maestra en Cazucá, señalando que los ingresos en la comunidad eran mínimos. “¿Cómo puede ser para alguien que no gana nada?”, preguntó.²²³

Discriminación en el acceso a los servicios de salud

Los que no están inscritos en el régimen subsidiado pueden ser rechazados cuando intenten recibir atención médica. Por ejemplo, Winston N., un niño de 13 años con problemas de corazón, nos dijo que sus padres no han podido conseguirle una cita con un médico porque no tenía su cédula de identidad. “Mi padre fue a hacer una cita en Bosa”, señaló. “Le pidieron mi cédula. No tengo todavía mi cédula, por lo que no pude ver al médico”, agregó. Nos dijo que tenía una fotocopia de su cédula, lo que indicaría que la había perdido en algún momento, pero el hospital no aceptó la copia. “Pidieron el original. Mi padre fue varias veces para hacerme una cita, pero siempre pidieron la cédula”, nos dijo.²²⁴

Los que están familiarizados con el sistema de salud colombiano nos dijeron que estas historias no son inusuales, a pesar de que las personas desplazadas tienen derecho a la atención de emergencia. “Una mujer embarazada tiene que ir de hospital en hospital, a veces hasta el punto de dar a luz en las calles”, dijo un funcionario de MSF España.²²⁵ Explicó que los hospitales no tienen incentivos para prestar servicios a los que no están inscritos en el sistema de salud, porque no les reembolsarán por los costos derivados de estos servicios.

²²¹ Entrevista de Human Rights Watch con Isabel R., Altos de Cazucá, 3 de agosto de 2004.

²²² Entrevista de Human Rights Watch con Teresa Díaz, 4 de agosto de 2004.

²²³ Entrevista de Human Rights Watch con maestra, Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²²⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Winston N., Altos de Cazucá, Cundinamarca, 3 de agosto de 2004.

²²⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Médicos sin Fronteras España, 5 de agosto de 2004.

Agradecimientos

Este informe está basado en la investigación de campo en el interior y los alrededores de Bogotá y Cartagena en julio y agosto de 2004, y la investigación posterior en Nueva York y Bogotá por parte de Michael Bochenek, Jhon Bermúdez, Haidy Duque y María Eugenia Ramírez. Michael Bochenek es consejero de la División de Derechos del Niño de Human Rights Watch. Jhon Bermúdez es director ejecutivo de la Fundación Dos Mundos. Haidy Duque es directora ejecutiva del Taller de Vida. María Eugenia Ramírez es consultora sobre cuestiones de derechos humanos. La antigua miembro de Human Rights Watch Ximena Casas y Barbara Sartori, y Katherine Zeisel, todos ellos anteriormente en prácticas en Human Rights Watch, aportaron una ayuda adicional en la investigación.

Michael Bochenek escribió el informe. Lois Whitman, directora ejecutiva de la División de Derechos del Niño; Marianne Möllmann, investigadora de la División de Derechos de la Mujer; Wilder Tayler, director legal y de políticas de Human Rights Watch; e Ian Gorvin, de la oficina de programas de Human Rights Watch, editaron el informe. Ophelia Field, directora en funciones del programa de refugiados de Human Rights Watch; Maria McFarland, investigadora sobre Colombia de la División de las Américas; y Joanne Mariner, subdirectora de la División de las Américas, también revisaron y comentaron el manuscrito. Ranee Adipat, Fitzroy Hepkins y Andrea Holley produjeron el informe. Juan Luis Guillén tradujo el informe al español.

Estamos agradecidos a las organizaciones no gubernamentales y las personas que nos asistieron en el transcurso de la investigación de campo, entre ellos Matthew Alexander; Alexis Alisa, Liga de Mujeres Desplazadas, Cartagena; la Asociación de Madres Comunitarias de Cartagena y Bolívar; Jon Balcom; María Cristina Calderón, Patricia Ospina, Nidia Melo y Elsa García, Asociación ProBienestar de la Familia Colombiana (Profamilia) en Bogotá y el personal de Profamilia en Cartagena; Amalia Eraso; FEDES; la Liga de Mujeres con la Paz y la Libertad, Cartagena; Médicos Sin Fronteras España; Marta Skretteberg, Consejo Noruego para los Refugiados; la Red de Empoderamiento de Cartagena y Bolívar; Harvey Suárez, Codhes; y los numerosos maestros con los que hablamos en Cartagena, Cazucá, Ciudad Bolívar y Usme.

También quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los funcionarios de la Unidad de Atención y Orientación de Soacha, la Defensoría del Pueblo, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), la Procuraduría General

de la República; la Red de Solidaridad Social, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU. y los funcionarios de otros organismos gubernamentales e intergubernamentales que pidieron no ser nombrados.

Finalmente, queremos dar las gracias a los niños y padres que entrevistamos. Todos los nombres de los niños han sido modificados para proteger su privacidad.

Human Rights Watch reconoce con agradecimiento el apoyo generoso de la Malcolm Hewitt Foundation, la Independence Foundation, la Oak Foundation y la comunidad de personas que respaldan el trabajo de Human Rights Watch en defensa de los niños.

Informes de Human Rights Watch sobre Colombia

Las apariencias engañan: La desmovilización de grupos paramilitares en Colombia, 2005
<http://www.hrw.org/reports/2005/colombia0805/ColombiaResumenyRecs.pdf>

Aprenderás a no llorar: Niños combatientes en Colombia, 2003
http://www.hrw.org/spanish/informes/2003/colombia_ninos.html

Un giro erróneo: La actuación de la Fiscalía General de la Nación, 2002
http://www.hrw.org/spanish/informes/2002/giro_erroneo.html

La “Sexta División”: Relaciones militares-paramilitares y la política estadounidense en Colombia, 2001
http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/sexta_division.html

Más allá de la negociación: El derecho internacional humanitario y su aplicación a la conducta de las FARC-EP
<http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/farc.html>

Los lazos que unen: Colombia y las relaciones militares-paramilitares, 2000
http://www.hrw.org/spanish/informes/2000/colombia_lazos.html

Guerra sin cuartel: Colombia y el derecho internacional humanitario, 1998
<http://www.hrw.org/spanish/informes/1998/guerra.html>

Las redes de asesinos de Colombia: La asociación militares-paramilitares y Estados Unidos, 1996
<http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia.html>

Generation Under Fire: Children and Violence in Colombia, 1994

State of War: Political Violence and Counterinsurgency in Colombia, 1993

Political Murder and Reform in Colombia: The Violence Continues, 1992

The “Drug War” in Colombia, 1990

The Killings in Colombia, 1989

Human Rights in Colombia as President Barco Begins, 1986

The Central-Americanization of Colombia? Human Rights and the Peace Process, 1986

The “MAS” Case in Colombia: Taking on the Death Squads, 1983

Human Rights in the Two Colombias: Functioning Democracy, Militarized Society, 1982

Informes de Human Rights Watch sobre el desplazamiento interno forzado

Coming Home: Return and Reintegration in Angola, 2005

<http://hrw.org/reports/2005/angola0305/>

“Still Critical”: Prospects in 2005 for Internally Displaced Kurds in Turkey, 2005

<http://www.hrw.org/reports/2005/turkey0305/>

“If We Return, We Will Be Killed”: Consolidation of Ethnic Cleansing in Darfur, Sudan, 2004

<http://hrw.org/backgrounder/africa/darfur1104/>

Claims in Conflict: Reversing Ethnic Cleansing in Northern Iraq, 2004

<http://hrw.org/reports/2004/iraq0804/>

Spreading Dispair: Russian Abuses in Ingushetia, 2003

<http://www.hrw.org/reports/2003/russia0903/>

Struggling Through Peace: Return and Resettlement in Angola, 2003

<http://www.hrw.org/reports/2003/angola0803/>

Abducted and Abused: Renewed Conflict in Northern Uganda, 2003

<http://www.hrw.org/reports/2003/uganda0703/>

Into Harm's Way: Forcible Return of Displaced People to Chechnya, 2003

<http://hrw.org/reports/2003/russia0103/>

Displaced and Disregarded: Turkey's Failing Village Return Program, 2002

<http://hrw.org/reports/2002/turkey/>

Bosnia: Unfinished Business: The Return of Refugees and Displaced Persons to

Bijeljina, 2000

<http://www.hrw.org/reports/2000/bosnia/>

Guerra sin cuartel: Colombia y el derecho internacional humanitario, 1998

<http://www.hrw.org/spanish/informes/1998/guerra.html>

Liberia: Emerging from the Destruction, 1997

<http://www.hrw.org/reports/1997/liberia/>

Failing the Internally Displaced: The UNDP Displaced Persons Program in Kenya,

1997

<http://www.hrw.org/reports/1997/kenya2/>