

Estrategia Interagencial de Protección de Colombia 2018-2020¹

1. Introducción

a. Contexto general

El prolongado conflicto armado interno en Colombia ha afectado por más de cinco décadas a la población civil. En el 2012, el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), iniciaron oficialmente conversaciones de paz que terminaron en un acuerdo final en 2016. En marzo de 2016, se iniciaron las negociaciones de paz con un grupo armado no estatal más pequeño, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con un cese al fuego que inició en octubre de 2017.² Un tercer grupo armado no estatal, el Ejército Popular de Liberación (EPL), permanece activo en las zonas fronterizas con Venezuela. En varias áreas, especialmente en Nariño y Meta-Guaviare-Vaupés, disidentes de las FARC³ se han reagrupado o se han unido a otros grupos armados. Otros actores armados actualmente activos incluyen los grupos que resurgieron de una desmovilización parcial de organizaciones paramilitares entre 2003 y 2006, a menudo denominados como grupos armados post-desmovilización, y también como grupos más pequeños de criminalidad local.

Las principales causas del desplazamiento en Colombia han sido los enfrentamientos armados, las amenazas y asesinatos contra la población civil. Se estima que como consecuencia del conflicto han sido asesinados más de 220.000 civiles y 7.4 millones han sido obligados a desplazarse de sus hogares.

Además, la actual situación política y las condiciones socioeconómicas en Venezuela han contribuido a que un gran número de personas salgan del país. Colombia reportó en octubre de 2017 un aumento neto de 3,600 venezolanos que llegan diariamente a Colombia. Se estima que hay más de 700,000 personas venezolanas en el país, de las cuales un número creciente tienen necesidades de protección internacional.

b. Relevancia general y propósito

Esta Estrategia de Protección establece un objetivo estratégico general para todas las agencias de Naciones Unidas y organizaciones internacionales para responder a la situación de desplazamiento forzado, de comunidades afectadas a violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado y de la violencia generalizada en el contexto de implementación de los acuerdos de paz

Centralidad de la Protección

"La protección de todas las personas afectadas y en situación de riesgo debe servir de base para la toma de decisiones y la respuesta humanitaria, incluyendo la participación de las partes en conflicto, tanto estatales como no estatales. Debe ser central para nuestros esfuerzos para estar preparados, como parte de las actividades inmediatas para salvar vidas y durante toda la duración de la respuesta humanitaria y más allá".

Declaración Principios del IASC sobre la Centralidad de la Protección, diciembre 2013 (www.humanitarianinfo.org/iasc).

¹ Teniendo en cuenta el contexto actual de Colombia, una Estrategia de Protección plurianual es más apropiada, ya que reconoce que las intervenciones interagenciales en Colombia no son una respuesta a una emergencia relativamente nueva, sino más bien una operación de larga estadía en la que hay que abordar y prevenir muchos de los principales obstáculos para una respuesta efectiva de protección que requiere una inversión de esfuerzos de mediano a largo plazo.

² El cese al fuego es inicialmente hasta enero del 2018.

³ International Crisis Group estima que al menos nueve grupos disidentes de las FARC continúan realizando ataques violentos y que su número se estima entre 800 y 1,000. *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, Informe No 63, 19 de octubre de 2017.

en Colombia, y de la situación de migración mixta. Esta estrategia tiene como objetivo ser una guía para las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones internacionales para que de manera coordinada se identifiquen y se brinde respuesta a los riesgos de protección que enfrentan las personas desplazadas, las poblaciones afectadas por el conflicto armado y la violencia generalizada, las personas con necesidad de protección internacional, las poblaciones retornadas y se brinde asistencia a los flujos mixtos de migración cuando la situación así lo requiera. Esta Estrategia de Protección se ha desarrollado en estrecha coordinación con un proceso paralelo de elaboración de la Estrategia Interagencial de Género; ambas estrategias comparten un Plan de Acción Conjunto consolidado. También fue elaborado en articulación con el Plan de Respuesta Humanitaria de Colombia para el 2018.

La Estrategia Interagencial de Protección se diseñó a partir de las conclusiones del Análisis de Protección del Equipo Humanitario País (EHP) (ver Anexo 2) para el cual, los insumos fueron recolectados a través de una extensa revisión de documentos, discusiones bilaterales con agencias de la ONU, organizaciones internacionales, ONGs nacionales e internacionales, agencias gubernamentales, organizaciones comunitarias, representantes de los desplazados internos, Clúster de Protección y otros, Equipos Locales de Coordinación (ELC) y Grupos Temáticos de Protección (GTP). El Análisis de Protección se llevó a cabo entre marzo y julio de 2017.

Posteriormente, se organizaron un total de siete sesiones de trabajo *ad hoc* (julio-agosto de 2017) para socializar el Análisis de Protección y definir la Estrategia. Cada grupo⁴ se centró en una (a veces dos) de un total de ocho preocupaciones específicas de protección identificadas a través del Análisis de Protección. A cada sesión se le

Preocupaciones principales de protección identificadas en el Análisis del EHP

- (1) Los riesgos de protección asociados con el proceso de construcción de paz y las continuas violaciones de derechos humanos;
- (2) Asistencia humanitaria de emergencia a poblaciones vulnerables;
- (3) Monitoreo sistemático y gestión de información;
- (4) Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados;
- (5) Riesgo de minas antipersonal;
- (6) Violencia basada en género y violencia sexual;
- (7) Vacíos en la respuesta y acceso a soluciones duraderas para desplazados internos y víctimas; y
- (8) Brechas de protección en las zonas fronterizas, incluyendo el aumento de los flujos de personas con necesidades de protección internacional y migrantes.

encomendó la tarea de examinar y validar el Objetivo Estratégico general y los tres Objetivos Estratégicos principales, con el fin de responder a las preocupaciones de protección.

2. Análisis de protección⁵

El inicio de las negociaciones de paz entre las FARC y el Gobierno de Colombia en el 2012 ya había puesto en marcha una reducción constante de la intensidad del conflicto armado. A principios de 2017, la mayoría de los combatientes de las FARC abandonaron sus territorios y se establecieron en campamentos vigilados por la ONU, para iniciar el proceso de desarme y desmovilización. No obstante, las áreas dejadas por las FARC rápidamente se convirtieron en despojos codiciados por otros grupos armados (incluyendo la reagrupación de los disidentes de las FARC) por los que se disputaron violentamente, con consecuencias a menudo catastróficas

⁴ La lista de las organizaciones que participaron en la elaboración de esta Estrategia de Protección se puede encontrar en el Anexo 3.

⁵ Ver Anexo 2 para la versión completa del Análisis de Protección del EHP.

para la población civil, incluido el asesinato selectivo de líderes sociales y comunitarios, la violencia sexual y de género, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, la restricción a la movilidad de las personas y las amenazas de más violencia, lo que ha conllevado a un aumento del desplazamiento forzado en ciertas áreas.

Según cifras de OCHA, hubo una reducción constante y significativa de "*enfrentamientos violentos entre grupos armados*" durante los años 2012-2016, con una reducción del 60% durante este período. Sin embargo, esta tendencia se revirtió durante los primeros meses de 2017 mostrando un incremento del 10%. Se observan tendencias similares, aunque menos pronunciadas, respecto a "*amenazas*" y "*ataques contra objetivos civiles*". Otros riesgos de protección, tales como los desplazamientos forzados, las restricciones en la movilidad de las personas⁶, el asesinato de activistas sociales y líderes comunitarios y las amenazas y ataques violentos dirigidos contra civiles, muestran un patrón similar: una reducción general durante el período 2012-2016 y un repentino aumento durante el primer semestre de 2017, cuando los desplazamientos masivos aumentaron en un 10% en comparación con el mismo periodo del año anterior.⁷ Esto ocurrió, principalmente, en los departamentos de la Costa Pacífica y en las áreas fronterizas, especialmente en los departamentos de Norte de Santander y Arauca.⁸ Las cifras generales de desplazamiento interno continúan siendo similares a las del 2016. Si bien en varias regiones de país hay una evidente reducción en el número de nuevas declaraciones de desplazamiento; en algunas regiones del país el número de eventos de desplazamiento se ha incrementado significativamente. Por último, la falta de soluciones duraderas es un problema de protección que afecta a los desplazados internos recientes, así como a muchos que han sido desplazados en años anteriores. Hay poblaciones donde el Estado no ha garantizado el principio de no repetición.

Las poblaciones indígenas y afrodescendientes siguen siendo afectadas de manera desproporcionada por el conflicto armado y, particularmente, por el desplazamiento forzado. Mientras que las comunidades indígenas constituyen el 3,4% del total de la población colombiana y los afrocolombianos el 10,6%, conjuntamente representaron el 77% de las familias desplazadas en el 2016 y aumentó al 94% durante el primer trimestre de 2017. Tanto los pueblos indígenas como las comunidades afrocolombianas habitan sus territorios colectivos y constitucionalmente gozan de la protección a la diversidad étnica y cultural y el derecho a la consulta previa libre e informada entre otros.

En Colombia, el Gobierno encabeza toda acción humanitaria. Las poblaciones afectadas por el conflicto armado, incluyendo los desplazados internos, tienen derecho por ley a recibir asistencia pública multisectorial. El desplazamiento interno fue reconocido oficialmente por primera vez en 1997 con la ley nacional sobre el desplazamiento interno (Ley 387/1997). Esta ley se refiere específicamente a medidas en el contexto de prevención del desplazamiento forzado y de la asistencia y protección, así como a la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas por la violencia. La ley estableció la primera base de datos oficial de desplazados internos, el Registro Único de Desplazados, que le permitió al gobierno comprender mejor los perfiles y las necesidades de estas personas y ayudó a la asignación de recursos para darle asistencia pública a los mismos. Sin embargo, graves deficiencias en la aplicación llevaron a la Corte Constitucional, en 2004, a describir la falta de asistencia del gobierno con los desplazados como un "estado de cosas inconstitucional" al tiempo que exigió una acción más decidida.

⁶ Los desplazamientos masivos involucran al menos 50 personas o 10 familias.

⁷ Base de datos "Monitor" a 30 junio de 2017.

⁸ Boletín Humanitario Mensual, OCHA Colombia, 58, marzo de 2017.

En 2011, la Ley 1448/2011 sobre "Víctimas y Restitución de Tierras", por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, estableció una política de reparación integral para las víctimas del conflicto y un programa de restitución de tierras. Sin embargo, con 8 millones de víctimas reconocidas, su implementación se ha visto obstaculizada por limitaciones presupuestales, por debilidades en la capacidad institucional, en particular en los municipios más pequeños (de categoría 5 y 6) afectados por el conflicto, por la ausencia de mecanismos de coordinación efectivos entre la nación y el territorio, así como por dificultades de seguridad persistentes en algunas áreas, especialmente rurales.⁹

Además de los riesgos de protección relacionados con el conflicto armado, es necesario responder adecuadamente a la llegada a Colombia de personas que requieren protección internacional, así como de colombianos retornados. En coordinación estrecha con el Gobierno de Colombia, las agencias de protección han comenzado a emprender acciones de preparación para diferentes escenarios en el contexto de inestabilidad política actual y del deterioro de las condiciones socioeconómicas en Venezuela. Mientras tanto, la extrema vulnerabilidad de muchos inmigrantes venezolanos, resultado directo de su frágil condición migratoria, los convierte en sujetos de uso y explotación por parte de grupos armados en zonas fronterizas.

Por último, asegurar una protección adecuada en situaciones de desastres naturales, que Colombia frecuentemente experimenta con consecuencias catastróficas, sigue siendo un reto. La rápida reducción en el apoyo de los donantes es, sin duda, el mayor desafío de todos.

3. Prioridades estratégicas de la Estrategia de Protección Interagencial

Con base a las principales conclusiones del Análisis de Protección, un (1) objetivo estratégico **general** y tres (3) **principales** objetivos estratégicos fueron identificados, a saber:

En general el objetivo estratégico interagencial para la protección: identificar y atender a los riesgos de protección a través de un enfoque integral, el cual asegura la centralidad de la protección y de los derechos humanos en todos los programas humanitarios, de recuperación temprana, de soluciones duraderas, de construcción de paz y de desarrollo, en sus fases de diseño, planificación, implementación, monitoreo y reporte. Además, todos los marcos de planificación e intervenciones de respuesta incorporarán un análisis y enfoque etario, de género de diversidad, y étnico-diferencial.

Priorización geográfica

Con base a los resultados del Análisis de Protección, se les da prioridad a los tres objetivos estratégicos introducidos a continuación, que tienen lugar en los desafíos de protección del Pacífico, de todas las Áreas Fronterizas y de cualquier área dónde se presenten nuevas emergencias.

⁹ En 2016, la Corte Constitucional emitió un fallo identificando deficiencias en la implementación de las medidas, en particular de la Ley 1448/2011 (Decisión 373 de la Corte Constitucional de 23 de agosto de 2016).

1) Promover que el Estado se encargue, con el apoyo de la sociedad civil, de la preparación y respuesta efectiva a las necesidades de protección y humanitarias

Las personas desplazadas internas y otras personas afectadas por el conflicto armado y la violencia generalizada reciban una adecuada y efectiva respuesta a sus necesidades de protección y humanitarias, adaptadas a sus necesidades en función de su edad, su género, y su diversidad. Las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales han aumentado su capacidad para promover que el Estado, con el apoyo secundario de la sociedad civil de Colombia, pueda adecuadamente y efectivamente **encargarse de la preparación y la respuesta a las necesidades de protección y humanitarias** de los civiles afectados por el conflicto armado, la violencia generalizada y/o los desastres naturales, incluso por medio de programas de prevención y mitigación. Mientras tanto, las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales continúan desempeñando un rol complementario de manera coordinada y transparente cuando y donde sea factible.

2) Promover soluciones duraderas y apoyar al proceso de construcción de paz a través de la centralidad de la protección

Las personas desplazadas internas y otras personas afectadas por el conflicto armado y la violencia generalizada logren progresivamente soluciones duraderas. Los programas de las agencias de Naciones Unidas, las organizaciones nacionales e internacionales y sus socios promueven de manera adecuada y consistente el logro de **soluciones duraderas** para un número cada vez mayor de personas desplazadas internas y otras víctimas del conflicto armado y de la violencia generalizada, las personas repatriadas, las retornadas y las personas afectadas por desastres naturales. Las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales apoyan el proceso de construcción de paz, velando porque las brechas de protección en todos los programas de construcción de paz se prevengan y resuelvan y asegurando que la protección se vuelva un tema central en todos los programas y acciones de las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales.

3) Avanzar en la respuesta a las principales las brechas de protección en las áreas fronterizas, especialmente las relacionadas a personas con necesidad de protección internacional y migrantes

Las principales **brechas de protección en las zonas fronterizas, especialmente las relacionadas a personas con necesidad de protección internacional y migrantes**, se aborden por medio de una incidencia efectiva por parte de las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y por su respuesta complementaria al Estado.

4. Resultados colectivos de protección¹⁰

Objetivos Estratégicos	Para abordar entre las preocupaciones y riesgos de protección identificados:
<p>1: El Estado, con el apoyo secundario de la sociedad civil de Colombia, tiene la capacidad de prepararse de manera adecuada y efectiva para responder a las necesidades prioritarias de protección y de emergencia humanitaria que resulten del conflicto armado, de la violencia generalizada y/o de los desastres naturales, incluso mediante programas adecuados de prevención y mitigación. Mientras tanto, las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales complementan y fortalecen la respuesta nacional de protección y la respuesta humanitaria de manera transparente y coordinada, cuando y donde sea factible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo sistemático y gestión de la información; • Asistencia humanitaria de emergencia a las poblaciones vulnerables; • Violencia basada en género y violencia sexual, especialmente contra mujeres y niñas; • Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados; • Riesgo de minas antipersonal.
<p>2: Soluciones duraderas avanzadas para desplazados internos. Apoyar el proceso de construcción de paz, velando por que las brechas de protección sean prevenidas y abordadas en todos los programas de construcción de paz, mientras se garantiza lo mismo respecto a todos los programas de las agencias de Naciones Unidas y de las organizaciones nacionales e internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de soluciones duraderas para desplazados internos/ víctimas; • Riesgo de retornos y/o procesos reubicación no sostenibles; • Riesgo de minas antipersonal; • Violaciones continuadas de los derechos humanos, incluso amenazas a líderes, víctimas y defensores de DDHH; • Riesgos de protección asociados con el proceso de construcción de paz, incluso en los procesos de reincorporación de la población excombatiente, la estabilización de las comunidades, así como los riesgos asociados con la participación de las víctimas del conflicto armado en el Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y no repetición (incluyendo los mecanismos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de Esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEV) y la Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD));

¹⁰ Ver el Plan de Acción Conjunto en el Anexo 1 para una descripción completa de actividades claves así como de indicadores de progreso para cada uno de los tres objetivos estratégicos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de protección en las operaciones y los programas de las agencias de Naciones Unidas y organizaciones internacionales; • Violencia basada en género y violencia sexual.
<p>3: Las principales brechas de protección en las zonas fronterizas, especialmente las relacionadas con personas quienes tienen necesidad de protección internacional y migrantes, sean abordadas por medio de una incidencia efectiva por parte de las agencias de Naciones Unidas y organizaciones internacionales, a través de su respuesta complementaria al Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo sistemático y gestión de la información; • Vacíos de protección en las zonas fronterizas; • Gestión y atención adecuada a flujos de refugiados y migrantes; • Necesidad de avance en materia normativo y de políticas públicas.

5. Monitoreo y evaluación

El Plan de Acción Conjunto de las Estrategias Interagenciales de Género y Protección, incluidas en el Anexo 2, sirve para poner en práctica la Estrategia de Protección y se utilizará para alcanzar las prioridades estratégicas de protección. Cada objetivo incluye una serie de resultados e indicadores que pueden ser monitoreados y medidos. Un Task Force interagencial compuesto por dos agencias de la ONU, dos ONGs y dos donantes, revisará el Plan de Acción trimestralmente e informará al EHP y al Equipo de País de las Naciones Unidas el progreso realizado y los desafíos encontrados.

6. Movilización de capacidades necesarias

Esta Estrategia Interagencial de Protección debe permitir un compromiso multisectorial y aprovechar mandatos, experiencias y capacidades de diferentes actores según sea necesario para abordar los riesgos priorizados. Esto incluye la movilización de otras capacidades y actores para lograr los resultados de protección deseados. Si bien todas las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales deben movilizar de manera individual y colectiva las capacidades necesarias para la implementación de esta Estrategia, el Task Force promoverá y asegurará que las capacidades necesarias sean movilizadas.

Anexo 1

Plan de Acción de la Estrategia Interagencial de Protección 2018-2020

OBJETIVO ESTRATEGICO 1: Promover que el Estado se encargue, con el apoyo de y la sociedad civil, se encargue de la preparación y respuesta efectiva a las necesidades de protección y humanitarias

Las personas desplazadas internas y otras personas afectadas por el conflicto armado y la violencia generalizada reciban una adecuada y efectiva respuesta a sus necesidades de protección y humanitarias, adaptadas a sus necesidades en función de su edad, su género, y su pertenencia étnica.

Resultado	Indicador	2018	2019	2020	Liderazgo	Otros actores involucrados
1.1: Asistencia de protección y humanitaria de emergencia proporcionada a personas desplazadas internas y poblaciones vulnerables a través del fortalecimiento de las instituciones estatales responsables y de la sociedad civil colombiana y a través de una respuesta complementaria de parte las agencias de Naciones Unidas y de las organizaciones nacionales e internacionales cuando sea necesario.	1.1.1: Apoyo técnico a las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer la calidad y oportunidad de la participación de los organismos en la preparación y respuesta humanitaria de emergencia.		X	X		PMA
	1.1.2: Número de nuevas emergencias atendidas por instituciones del Estado.	X			OCHA	
	1.1.3: Número de personas (desagregadas) con necesidades de emergencia humanitaria atendidas a tiempo y según los principios humanitarios.	X	X	X	UMAIC, OCHA y Coordinación CP (ACNUR y NRC)	Todas las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales, entre otros PMA
	1.1.4: Número de miembros humanitarios de los ELC sistemáticamente informados y actualizados sobre los planes de preparación y respuesta frente a las emergencias de las instituciones estatales locales pertinentes. Los informes muestran que se han introducido mecanismos mejorados de coordinación local.			X	X	OCR y Coordinación CP (ACNUR y NRC)
1.2: Sistema de monitoreo sistemático y continuo establecido por las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales con el fin de asegurar la recopilación de datos y la presentación de informes basados en evidencias sobre las necesidades de protección y humanitarias no atendidas.	1.2.1: Número de productos de información, basados en evidencias, sobre la protección y las necesidades humanitarias de las personas desplazadas internas y poblaciones vulnerables, en particular aquellas a las que las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales prestan servicios. Esta base de información y análisis incorpora enfoques de protección, de acción sin daño, así como etario, de género, étnico y diferencial.	X	X	X	Coordinación CP (ACNUR y NRC), OCHA y UMAIC	Todas las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales
1.3: Funcionarios públicos, actores humanitarios, comunidades y víctimas conocen y activan las rutas de atención de casos de VBG.	1.3.1: Número de funcionarios/as y comunidades capacitados en las rutas de atención para casos de VBG (desagregado por sexo).	X	X	X	Secretaría técnica del Subgrupo de VBG (UNFPA y ONU Mujeres)	Miembros del subgrupo de VBG
1.4: Existen políticas públicas que efectivamente protegen a los niños, niñas y adolescentes (NNA) sobre riesgos de reclutamiento y utilización por grupos armados que incluyan enfoques etario, de género, étnico y diferencial, y un seguimiento y respuesta a casos de NNA que han dejado, formalmente o informalmente, la participación en cualquier grupo armado .	1.4.1: Número de recomendaciones de las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales que han fortalecido efectivamente las políticas públicas sobre reclutamiento y utilización de NNA adoptadas por el Estado.		X	X	UNICEF	ACNUR, NRC, StC, Coalico
	1.4.2: Número de casos remitidos por las agencias de Naciones Unidas, las organizaciones nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil a las rutas de respuesta apropiadas (desagregado por sexo y edad).	X	X	X	UNICEF	ACNUR, StC, Coalico
1.5: La cobertura de los programas de Educación sobre el Riesgo de Minas (ERM) aumento en las áreas prioritarias contaminadas por minas, incluso en áreas donde el desminado humanitario (aún) no ha comenzado y; la calidad de los programas de ERM está garantizada.	1.5.1: Número anual de víctimas civiles de minas antipersonal, de restos de explosivos no explotados y de artefactos explosivos improvisados (MAP, ASE y AEI) (desagregado por sexo y edad).	X	X	X	Secretaría técnica del subgrupo de Acción contra Minas (UNMAS)	Miembros del subgrupo de AcM
	1.5.2: Número de personas educadas en el riesgo de MAP, ASE y AEI (desagregado por sexo y edad).	X	X	X	UNICEF	Miembros del subgrupo de AcM
	1.5.3: Número de organizaciones acreditadas y autorizados a implementar ERM y el número de personas certificadas como educadores de ERM.	X	X	X	UNICEF	Miembros del subgrupo de AcM

OBJETIVO ESTRATEGICO 2: Promover soluciones duraderas y apoyar al proceso de construcción de paz a través de la centralidad de la protección
 Las personas desplazadas internas y otras personas afectadas por el conflicto armado y la violencia generalizada logren progresivamente soluciones duraderas.

Resultado	Indicador	2018	2019	2020	Liderazgo	Otros actores involucrados
2.1: Estrategia interinstitucional de Soluciones Duraderas diseñada, coordinada e implementada por el Grupo de Soluciones Duraderas, la cual apoya al logro de soluciones duraderas para desplazados internos.	2.1.1: Grupo de Soluciones Duraderas creado, con TdR claros y funcionando; y una estrategia de Soluciones Duraderas entre agencias/organizaciones establecida y en ejecución, en coordinación con el Estado.	X			ACNUR y PNUD	
	2.1.2: Número de casos acompañados de soluciones duraderas donde se evidencia el fortalecimiento institucional y/o comunitario hacia la búsqueda de soluciones, los cuales reflejan una participación de las personas desplazadas internas, e incorporan enfoques de protección, de acción sin daño, así como etario, de género, étnico y diferencial.		X	X	Secretaría técnica del Grupo de Soluciones Duraderas (ACNUR y PNUD)	Miembros del Grupo de Soluciones Duraderas
	2.1.3: Número de recomendaciones hechas por las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales adoptadas por el Estado sobre la incorporación de soluciones duraderas para las personas desplazadas internas en los planes de implementación de la paz, en los cuales se han consultado hombres y mujeres de diferentes edades y etnias.			X	Secretaría técnica del Grupo de Paz y PNUD	Miembros del Grupo de Paz, entre otros ACNUR
2.2: Las víctimas de las minas antipersonal, de restos de explosivos no explotados y de artefactos explosivos improvisados (MAP, ASE y AEI) accedan a rutas de respuesta de las instituciones Estatales responsables su reparación.	2.2.1: Número de víctimas que acceden a las rutas relevantes (desagregados por sexo y edad).	X	X	X	Secretaría técnica del subgrupo de Acción contra Minas (UNMAS)	Miembros del subgrupo de AcM
2.3: La protección es central en todos los programas humanitarios, de recuperación temprana, de soluciones duraderas, de desarrollo y de construcción de paz y; los enfoques de protección, de acción sin daño, así como etario, de género, étnico y diferencial están incorporados en todos los marcos de planificación y las intervenciones.	2.3.1: Número de miembros del personal de las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales capacitados en la centralidad de la protección y la incorporación de enfoques de protección, de acción sin daño, así como etario, de género, étnico y diferencial.	X	X	X	Coordinación CP (ACNUR y NRC), Secretaría técnica del Subgrupo de VBG (UNFPA y ONU Mujeres) y PNUD	Miembros del CP y del subgrupo de VBG, entre otros PMA
	2.3.2: Los planes y programas HNOs, HRP, Plan Pacífico, Plan de Respuesta Frontera Venezuela y planes de construcción de paz incorporan adecuadamente acciones para la prevención y el cierre de brechas de protección.	X	X	X	Coordinación CP (ACNUR y NRC) y Secretaría técnica del Subgrupo de VBG (UNFPA y ONU Mujeres)	Miembros del CP y del subgrupo de VBG, entre otros PMA
2.4: El mecanismo para monitorear y analizar los nuevos riesgos de protección asociados con el proceso de construcción de paz esta fortalecido.	2.4.1: Número de ELC capacitados en rutas y protocolos del Grupo de Justicia Transicional.	X	X	X	Secretaría técnica del Grupo de Paz y PNUD	Miembros del Grupo de Paz, entre otros ACNUR
2.5: Las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales conocen, a través de un programa de capacitación dedicado, las rutas y protocolos para la remisión de casos a, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Equipo Especial de la 1612.	2.5.1: Número de funcionarios y funcionarias de las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales capacitados (desagregado por sexo).		X		ACNUDH y UNICEF	Miembros del Equipo Especial de la 1612
2.6: Red de Protección contra la Explotación y el Abuso Sexual (PSEA) establecida y plan de acción acordado, lo cual incluye un mecanismo de quejas basado en la comunidad, mayor concientización del personal y de las comunidades acerca de la PSEA y estrategias de apoyo a víctimas.	2.6.1: Establecimiento de la red PSEA y de estrategias de apoyo a víctimas.	X			ACNUR, ONU Mujeres y NRC	
	2.6.2: Número de funcionarios y funcionarias de las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales y número de miembros de la comunidad capacitados (desagregado por sexo).	X	X	X	ACNUR, ONU Mujeres y NRC	

OBJETIVO ESTRATEGICO 3: Avanzar en la respuesta a las principales brechas de protección en las áreas fronterizas, especialmente las relacionadas a personas con necesidad de protección internacional y migrantes

Las principales brechas de protección en las zonas fronterizas, especialmente las relacionadas a personas con necesidad de protección internacional y migrantes, se aborden por medio de una incidencia efectiva por parte de las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y por su respuesta complementaria al Estado.

Resultado	Indicador	2018	2019	2020	Liderazgo	Otros actores involucrados
3.1: Un sistema efectivo de monitoreo continuo y de recolección de información multisectorial con datos, información, tendencias, y con un enfoque etario, de género, étnico y diferencial está diseñado e implementado.	3.1.1: Sistema para el monitoreo y recolección de información continuo y sistemático, así como el Grupo de Trabajo Técnico en el que participan representantes de las instituciones públicas pertinentes y del Grupo Interagencial de Fronteras, están funcionando.		X	X	Grupo de Trabajo Técnico del Grupo Interagencial de Fronteras	Miembros del GIF y UMAIC
	3.1.2: Número de productos de información que incluyen análisis con enfoques etario, de género, étnico y diferencial, incluyendo el perfil de las personas con necesidad de protección internacional y migrantes, acordado con las autoridades.	X	X	X	Secretaría Técnica del Grupo Interagencial de Frontera (ACNUR y OIM) y NRC	Miembros del GIF y UMAIC
3.2: Protocolo entre el Gobierno y el EHP acordado y funcionando sobre los parámetros y condiciones que están rigiendo la participación de las agencias de Naciones Unidas y de las organizaciones nacionales e internacionales en la prestación de asistencia humanitaria a las personas con necesidad de protección internacional y migrantes.	3.2.1: Protocolo eficaz sobre los parámetros y las condiciones que rigen la prestación de asistencia humanitaria a las personas con necesidad de protección internacional y migrantes acordado y funcionando.	X			Secretaría Técnica del Grupo Interagencial de Frontera (ACNUR y OIM)	Miembros del GIF
3.3: Las personas con necesidad de protección internacional y migrantes tienen acceso a protección y a los servicios públicos básicos por incidencia de parte de las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales en colaboración con el Estado.	3.3.1: Número de servicios públicos básicos para los que el Gobierno ha abierto el acceso a las personas con necesidad de protección internacional y migrantes.		X		Secretaría Técnica del Grupo Interagencial de Frontera (ACNUR y OIM)	Miembros del GIF
3.4: Campañas de información pública y de lucha contra la xenofobia diseñadas e implementadas por las agencias de Naciones Unidas y las organizaciones nacionales e internacionales en colaboración con el Estado.	3.4.1: Número de campañas para informar a la población relevante sobre las rutas de acceso a sus derechos así como sobre los mensajes contra la xenofobia.	X			ACNUR	

OBJETIVO ESTRATEGICO 5: Seguimiento y evaluación

Resultado	Indicador	2018	2019	2020	Liderazgo	Otros actores involucrados
5.1: Marco de monitoreo y rendición de cuentas aprobado y establecido por el EHP para el seguimiento del Plan de Acción Conjunto de la estrategia de protección y género.	5.1.1: Número de reportes presentados al EHP y/o al UNCT, partiendo de evidencias de las acciones o intervenciones desarrolladas.	4	4	4	ACNUR y NRC	

Anexo 2

Análisis de protección Colombia 2017

Equipo Humanitario País EHP – Equipo País de Naciones Unidas (UNCT)

1. Resumen

Después de más de 50 años de conflicto armado, el Acuerdo de Paz de 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) inició la transición hacia una nueva fase de construcción de paz. El inicio de las negociaciones de paz en 2012 ya había puesto en marcha una reducción constante de la intensidad del conflicto armado. Así mismo, los niveles nacionales de casi todas las violaciones¹ de DIH y DDHH se redujeron de manera consistente. En 2016, el número de nuevos desplazados forzados en eventos masivos² se redujo a casi una tercera parte de lo que había sido en 2012³. A principios de 2017, la mayoría de los combatientes de las FARC abandonaron sus territorios y se establecieron en campamentos vigilados por la ONU para iniciar el proceso de desarme y desmovilización de acuerdo con el plan de implementación de la paz.

No obstante, las áreas dejadas por las FARC rápidamente se convirtieron en despojos codiciados por los que otros grupos armados comenzaron a competir violentamente, con consecuencias a menudo catastróficas para la población civil. En otros lugares, disidentes de las FARC se reagruparon y siguen activos. Estos grupos armados supervivientes están motivados por el tráfico de drogas, la extorsión, el contrabando y la extracción ilegal de recursos naturales. Ellos imponen su control sobre las poblaciones civiles a través del asesinato selectivo de líderes sociales y comunitarios, la violencia sexual y de género, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, la restricción a los movimientos de las personas y las amenazas de más violencia, lo que conlleva a un fuerte aumento del desplazamiento forzado en ciertas áreas. Estas violaciones se ven exacerbadas por la falta de asistencia humanitaria de emergencia para los desplazados y otras poblaciones afectadas. Desde hace ya muchos años, los individuos y las comunidades indígenas y afrocolombianas se han convertido desproporcionadamente en víctimas de conflicto violento. Se reconoce que las violaciones de los derechos colectivos de estos grupos étnicos constituyen riesgos de protección que tienen consecuencias tan devastadoras como la violación a gran escala de los derechos individuales. Incluso la supervivencia física y cultural de varias poblaciones indígenas está en peligro como consecuencia directa del conflicto armado y del desplazamiento. Por consiguiente, muchas zonas no han entrado en una fase de post-conflicto sino que han visto una intensificación de la

¹ La incidencia de homicidios de líderes sociales y de comunidades muestra una tendencia menos consistente.

² Los únicos datos contemporáneos disponibles sobre desplazamientos forzados son los que son relacionados a los desplazamientos “masivos” porque son los únicos desplazamientos que son registrados relativamente rápido (desplazamientos masivos son eventos que implican un mínimo de 50 personas o de 10 familias). Las personas registradas bajo la otra categoría de desplazados, los “individuales”, tienen varios años para registrarse. En consecuencia, estas personas aparecen en las estadísticas con un retraso de varios años (quienes fueron desplazados entre el 1 de enero de 1985 y el 10 de junio de 2011, tenían hasta el 10 de junio de 2015 para registrarse, o sea cuatro años. Quienes fueron desplazados luego del 10 de junio de 2011, cuentan con dos años para realizar sus solicitudes, contados a partir de la ocurrencia del hecho. Entonces, el período legal es actualmente de dos años. Fuente: <https://unidadvictimas.gov.co/es/preguntas-frecuentes/90>). Datos históricos indican que el número de desplazamientos masivos registrados durante un período específico representa un indicador fiable del nivel total final de desplazamiento por este período, e.d. después del registro de los desplazados “individuales” del mismo período.

³ Basado en las cifras del ACNUR.

violencia, en particular la región del Pacífico y las zonas fronterizas⁴. Por último, la falta de soluciones duraderas es un problema de protección que afecta a los desplazados internos recientes, así como a muchos de los que han sido desplazados por la fuerza en años anteriores.

La persistencia de los desafíos humanitarios en el contexto de los tan esperados esfuerzos para consolidar una paz duradera requiere de una respuesta adecuada y eficaz. Aunque las cifras generales de desplazamiento interno continúan disminuyendo, algunas áreas han sufrido un fuerte aumento de la violencia y de desplazamientos forzados desde principios de 2017. Restarle importancia o responder inadecuadamente a las necesidades humanitarias que emanan de estos nuevos desafíos, no contribuirán al avance del proceso de paz. Para promover la estabilización es de vital importancia tener una respuesta más eficaz a los actuales desafíos de protección, así como un mayor énfasis en las soluciones duraderas para los desplazados a largo plazo, en particular los más vulnerables.

La mayor parte de la acción humanitaria y de protección en el contexto del conflicto armado está firmemente en manos del gobierno, incluyendo la financiación y la implementación. Las agencias humanitarias proporcionan un apoyo que es estrictamente complementario a los enormes programas gubernamentales financiados con fondos públicos y que se concentra particularmente en áreas donde el Estado no tiene una presencia adecuada. A nivel local, los Equipos Locales de Coordinación (ELC) y los Grupos Temáticos de Protección (GTP) juegan un papel fundamental de coordinación a través del análisis conjunto, de misiones conjuntas incluyendo metodologías inter-agenciales de evaluación de necesidades, con el fin de que se elaboren planes de trabajo y acciones conjuntas de respuesta a emergencias humanitarias. A nivel nacional, durante muchos años, se han implementado esfuerzos inter-agenciales como el Humanitarian Needs Overview (HNO) y se han desarrollado Planes de Respuesta Humanitaria. Sin embargo, las actividades de las agencias humanitarias están muy dispersas, tienen pocos enlaces cruzados y actualmente se abre una oportunidad para una mayor programación colaborativa⁵. Algunos organismos humanitarios, incluidos algunas agencias de las Naciones Unidas, actúan principalmente como aliados en la implementación del gobierno. El funcionamiento del sistema de clústeres se ve obstaculizado ya que algunos clústeres y/o sub-clústeres tienen presencia sólo en la capital y no participan directamente en las operaciones de campo. La coordinación inter-agencial se centra más en el intercambio de información y menos hacia la elaboración de respuestas operativas conjuntas para las necesidades evaluadas. No todos los clústeres existentes están activos. Sorprendentemente, esto incluye el clúster de albergues, mientras que los informes de campo recientes identifican de manera consistente el albergue como el área de la necesidad más urgente. A pesar de la importancia de desafíos en la protección de niños, niñas y adolescentes en el contexto del conflicto armado, un sub-clúster de Protección a la Niñez fue propuesto y sigue siendo discutido pero no ha sido establecido. Como resultado de estos factores, sigue siendo difícil de alcanzar una coordinación operativa inter-agencial transparente y orientada hacia resultados.

⁴ La región del Pacífico: áreas dentro de los departamentos costeros de Chocó, Nariño, Valle de Cauca, y Cauca además en los departamentos de Córdoba y Antioquía. Áreas fronterizas: los departamentos de Norte de Santander y Arauca a lo largo de la frontera con Venezuela y el departamento de Putumayo bordeando Ecuador.

⁵ Hay varias excepciones notables: OIM y UNICEF han colaborado en el tema de DDR y la prevención de reclutamiento; durante 2016, UNICEF, FAO y PMA conjuntamente planearon e implementaron proyectos de respuesta a la sequía en La Guajira, financiados por ECHO; y actualmente el Multi Partner Trust Fund (MPTF) está apoyando programas conjuntos entre PNUD-UNICEF y ACNUR-UNICEF-OIM. Es interesante observar que, en el contexto de la *Construcción de paz*, La Oficina de RC/HC recientemente lideró una serie de iniciativas prometedoras de programación en colaboración como parte de un importante esfuerzo interinstitucional para responder a las necesidades de estabilización de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ver el Capítulo Análisis de Contexto, Conflicto Armado y Actores principales).

Además de los riesgos de protección relacionados con el conflicto armado en curso, es necesario responder adecuadamente a la llegada a Colombia de personas que requieren protección internacional. Las agencias de protección han comenzado a emprender acciones adecuadas para diferentes escenarios en el contexto de la inestabilidad política actual y el deterioro de las condiciones socioeconómicas en Venezuela. Mientras tanto, la extrema vulnerabilidad de muchos inmigrantes venezolanos, resultado directo de su frágil condición migratoria, los convierte en objetivos de uso y explotación por parte de grupos armados en zonas fronterizas.

Asegurar una protección adecuada en situaciones de desastres naturales, que Colombia frecuentemente experimenta con consecuencias catastróficas, sigue siendo un reto. Por último, la rápida reducción en el apoyo de los donantes es, sin duda, el mayor desafío de todos.

Introducción; la centralidad de la protección

"La protección abarca todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas sin discriminación, de conformidad con la letra y el espíritu de los órganos jurídicos pertinentes (los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y derecho de los refugiados). Política de Protección del IASC, 1999 ⁶.

"La protección de todas las personas afectadas y en situación de riesgo debe servir de base para la toma de decisiones y la respuesta humanitaria, incluyendo la participación de las partes en conflicto, tanto estatales como no estatales. Debe ser fundamental para nuestros esfuerzos de preparación, como parte de las actividades inmediatas para salvar vidas y durante toda la duración de la respuesta humanitaria y más allá". Declaración Principios del IASC sobre la centralidad de la protección, diciembre de 2013⁷.

La política del IASC de 2016 sobre Protección en Acción Humanitaria resaltó la centralidad de la protección en una serie de pautas y recomendaciones que incluían el papel de los Coordinadores Humanitarios y los EHP para garantizar el avance hacia resultados comunes de protección.

Este análisis de protección tiene como objetivo desarrollar una comprensión integral de la situación de protección identificando y analizando las violaciones recientes y los riesgos de protección y sus impactos sobre la población civil, así como otros factores relevantes. Los resultados conducirán a la identificación de las prioridades operacionales por parte del EHP (Equipo Humanitario País) y la elaboración de una estrategia común de protección, de acuerdo con la política del IASC de 2016 anteriormente mencionada. El análisis se basa en los aportes de los actores de protección y datos secundarios y también se basa en los aportes de otros actores clave, incluyendo la Misión de las Naciones Unidas en Colombia y los organismos de desarrollo.

El EHP en Colombia ha adoptado los compromisos expresados en los principios del IASC respecto a la centralidad de la protección y los derechos humanos, el Plan de Acción "Rights

⁶ Citado en las Directrices Operativas del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales. Proyecto Brookings-Bern, IASC, enero de 2011.

⁷ www.humanitarianinfo.org/iasc

Up Front" (los Derechos Humanos Primero) de las Naciones Unidas⁸ y la Agenda para la Humanidad concretada en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016⁹ apoyando las siguientes iniciativas de protección:

- La estrategia del Clúster de Protección 2016-17 se centra en la mitigación de los riesgos de protección y la respuesta a las violaciones, específicamente en favor de niñas, niños y adolescentes, sobrevivientes de la VSBG y las víctimas de minas y artefactos explosivos sin detonar; en soluciones duraderas; en asegurar la centralidad de la protección en toda acción humanitaria; y en el contacto con agencias gubernamentales y donantes con miras a informarles sobre las nuevas dinámicas del conflicto armado, el impacto sobre los civiles y las necesidades humanitarias conexas.
- El HNO y HRP de 2017 cuentan con protección totalmente integrada y tienen como objetivo salvar y proteger vidas, prevenir y mitigar los riesgos de protección y asegurar soluciones duraderas y sostenibles. Ambos enfatizan el vínculo entre la protección y las soluciones duraderas¹⁰.

Este documento se mantendrá como borrador mientras se continúen recibiendo nuevos aportes y actualizaciones por parte de las agencias integrantes del EHP.

2. Metodología

En Colombia, OCHA maneja un sistema de monitoreo en línea "Monitor" para registrar de manera sistemática y en todo el país y para rastrear indicadores de intensidad del conflicto armado como desplazamientos forzados, enfrentamientos violentos, ataques armados sobre objetivos civiles, amenazas, accidentes de minas que involucren civiles y confinamientos. A menudo, esta información ha sido útil para las agencias humanitarias para analizar y entender las tendencias del conflicto. No obstante, a excepción de aquellos incidentes que involucran minas anti-persona, muchos de estos indicadores no están diseñados para una planeación de respuesta humanitaria operativa específica. Por ejemplo, el número de desplazados recientes se registra pero no se monitorea más allá de la fecha de ingreso a las estadísticas. De la misma manera, las necesidades multi-sectoriales que se hayan podido registrar como producto de una evaluación inicial de necesidades no se monitorean en el tiempo y el impacto final de la respuesta humanitaria se desconoce. Por eso la aseveración de que no existe un monitoreo continuo y sistemático por parte de los miembros del EHP de indicadores de protección y humanitarios en las partes más afectadas por el conflicto es justificada. No existe un conjunto de datos e informes consolidados que puedan ayudar, de manera confiable, a identificar

⁸ <https://www.un.org/sg/en/content/ban-ki-moon/human-rights-front-initiative>.

⁹ Véase el informe A / 70/709 de la Asamblea General, de 2 de febrero de 2016, en el que el Secretario General pidió que se renovaran los esfuerzos para prevenir el desplazamiento [...] interno, apoyar soluciones seguras, dignas y duraderas para los desplazados internos y hacer frente a los desplazamientos forzados prolongados y la necesidad de soluciones duraderas como parte del desarrollo sostenible" (párrs. 81, 82).

¹⁰ El vínculo entre la protección y las soluciones duraderas se explica en el Marco del IASC sobre soluciones duraderas para desplazados internos, el Brookings Institution y el proyecto sobre desplazados internos de la Universidad de Berna, IASC, abril de 2010. Por ejemplo: "Una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición. La solución duradera puede lograrse por los siguientes medios: (1) Retorno y reintegración sostenibles en el lugar de origen, (2) integración local sostenible en las zonas en que se hayan refugiado los desplazados internos (integración local), y (3) integración sostenible en cualquier otra parte del país).

tendencias y necesidades pendientes de poblaciones vulnerables específicas¹¹. El uso de datos sobre el desplazamiento forzado tiene restricciones similares.¹² La confiabilidad de los datos sobre el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y sobre VSBG está afectada por un subregistro de la información. Otro factor que limita el análisis ha sido la ausencia de datos consolidados sobre la asistencia humanitaria prestada por las autoridades municipales y departamentales, que es complementada por la asistencia internacional y que se comparte con los organismos humanitarios. El HNO de 2017 incluyó un panorama general de todos los vacíos importantes de información y sobre acciones urgentes recomendadas¹³.

La información para este análisis se obtuvo a través de un extenso examen de documentos y a través de conversaciones bilaterales con organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONGs nacionales e internacionales, organismos gubernamentales (p.e. la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Víctimas) y de reuniones periódicas con el Clúster de Protección, todo esto en Bogotá. Para hacer un balance de las diferentes dinámicas en las distintas regiones, se visitaron tres ubicaciones de campo, conjuntamente con el Coordinador del Clúster de Protección. A finales de marzo de 2017 se realizó una visita al departamento del Chocó para participar en una evaluación inter-agencial sobre los desplazamientos recientes y los pueblos abandonados a lo largo del río Atrato. En mayo de 2017, se realizó una visita a Tumaco (departamento de Nariño) y en junio de 2017 a Cúcuta (departamento de Norte de Santander) donde se realizaron reuniones con equipos locales de coordinación (ELCs) y grupos de protección temática (GTPs), ONGs, organizaciones comunitarias, representantes de desplazados, personal de las Naciones Unidas y agencias gubernamentales locales (principalmente defensores comunitarios y representantes de la Defensoría del Pueblo y de la Unidad de Víctimas)¹⁴.

3. Análisis de contexto

El Proceso de Construcción de la Paz

El Acuerdo Final de Paz de 2016 anuncia el fin de la participación de las FARC en el conflicto armado a través del agrupamiento de combatientes en 26 campamentos vigilados¹⁵ por la Misión de la ONU para la desmovilización y el desarme y, en última instancia, la reintegración en la vida civil. El acuerdo prevé que el proceso de desarme debe finalizarse el primero de agosto de 2017, seguido por programas de Desarrollo Rural Integrado¹⁶; programas para

¹¹ Frecuentemente, se utilizan herramientas inter-agenciales como p.e. el MIRA (Evaluación Rápida Inicial Multi-clúster/multi-sector) exitosamente. Sin embargo, de vez en cuando se critica el uso de esta herramienta por ser incidental y *ad hoc*, sin monitoreo cuantificado y a más largo plazo de los impactos de las intervenciones y por no ser suficientemente orientada a la protección. De todas maneras, esta herramienta no podría sustituir un monitoreo continuo y sistemático.

¹² Esta cuestión se elabora en el párrafo "Censo" en el capítulo de análisis de contexto.

¹³ Por ejemplo, el HNO 2017 también destacó que "no existen datos sistemáticos sobre las restricciones al acceso humanitario, ni sobre el confinamiento y las restricciones de movilidad impuestas a las poblaciones"; Que "no existen datos sobre las necesidades humanitarias desglosadas por sexo, edad y etnia"; que "la mayoría de los clústeres no llevan datos sobre los indicadores sectoriales de todo el país y dependen de las evaluaciones de las necesidades realizadas en las regiones donde hay presencia humanitaria"; que "no hay datos sobre el desplazamiento intra-urbano e intra-rural"; y que "no hay datos sobre poblaciones vulnerables en áreas urbanas en riesgo de violencia armada".

¹⁴ Ver Anexo I para una visión general de todas las organizaciones y personas consultadas en el proceso de elaboración de este análisis de protección.

¹⁵ Las "Zonas Veredales Transitorias de Normalización" monitoreadas por la Misión Política de la ONU.

¹⁶ El objetivo es reducir la pobreza rural en un 50% durante diez años y erradicar completamente la pobreza rural extrema.

aumentar la participación política y la resolución democrática de conflictos y atender las necesidades de reparación y justicia para todas las víctimas¹⁷; así como una solución al problema de las drogas ilícitas. La Misión de las Naciones Unidas en Colombia fue encargada por el Consejo de Seguridad de la ONU¹⁸ como una misión política de observadores internacionales desarmados para supervisar la aplicación del Acuerdo de Paz. La Misión inició labores a finales de 2016.

El Acuerdo de Paz estipula que, tras la fase de desmovilización y desarme, una segunda Misión Política se concentraría en verificar la reintegración de excombatientes de las FARC, así como en las garantías de seguridad para las ex-FARC y para las comunidades en las antiguas zonas de conflicto. Varios organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, UNICEF, ONU Mujeres, OACNUDH y ACNUR) tienen funciones formales de verificación relacionadas con sus mandatos de protección. Además, éstas y otras agencias tienen programas directamente relacionados con la implementación de compromisos gubernamentales sujetos a las responsabilidades de verificación de la Segunda Misión: reintegración socioeconómica y política de las FARC y fortalecimiento de las instituciones estatales involucradas en la seguridad y la protección¹⁹.

El conflicto armado y los actores principales

El actual conflicto armado interno en Colombia se remonta a más de cinco décadas. En 2012, el Gobierno y el grupo guerrillero más antiguo, las FARC, iniciaron oficialmente conversaciones de paz que terminaron en un acuerdo final de paz en 2016. En marzo de 2016 se iniciaron las negociaciones de paz con el ELN, un grupo más pequeño²⁰. Esto se dio en ausencia de un cese al fuego, y el ELN ha continuado con ataques violentos contra civiles. Un tercer grupo rebelde, el EPL, permanece activo en las zonas fronterizas con Venezuela²¹. En varias áreas, especialmente en Nariño y Meta-Guaviare-Vaupés, disidentes de las FARC se han reagrupado o se han unido a otros grupos armados. Otros actores armados no estatales incluyen los grupos que resurgieron de una desmovilización parcial de organizaciones paramilitares entre 2003 y 2006. El gobierno no reconoce oficialmente a estos últimos grupos sino como simples bandas criminales²² pero hay quienes se refieren a ellos como grupos paramilitares, grupos armados post- desmovilización o grupos armados organizados^{23 24}.

¹⁷ A través del Sistema Integrado de Verdad, Justicia, Reparación y No-Repetición.

¹⁸ Resolución 2261 del Consejo de Seguridad, de 25 de enero de 2016.

¹⁹ Nota sobre las Opciones de Integración de las Naciones Unidas en Colombia.

²⁰ ELN: Ejército de Liberación Nacional.

²¹ EPL: Ejército Popular de Liberación. Se concentra en el departamento fronterizo Norte de Santander (particularmente en la región del Catatumbo).

²² El Ministerio de la Defensa (Directiva 015 del 2016) ha reconocido el crecimiento de los grupos criminales y los ha reclasificado como Grupos armados organizados (GAO) o grupos criminales organizados (GCO).

²³ Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), 2014.

²⁴ Los grupos paramilitares o grupos armados post-desmovilización son grupos armados locales con la intención de controlar el territorio con el fin de traficar drogas, participar en la extorsión, la minería ilegal, la prostitución y la trata de personas. Tras la parcialmente exitosa desmovilización de las organizaciones paramilitares entre 2003 y 2006, se formaron nuevos grupos armados conformados por antiguos miembros de estas organizaciones. En 2016 los cinco grupos más importantes de post-desmovilización fueron: a) Los "Urabeños" o Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC, también conocido como Clan Úsuga o Clan del Golfo); b) los Rastrojos; c) las Águilas Negras; d) los Paisas; y e) el ERPAC (Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano). A estos grupos se los denomina grupos armados organizados. (Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Infancia y los Conflictos Armados en Colombia; S / 2016/837; 4 de octubre de 2016; P 4, párrafo 8).

Las principales causas del desplazamiento en Colombia han sido los enfrentamientos armados y las amenazas directas contra la vida de las personas. Se estima que el conflicto se ha cobrado más de 220.000 vidas²⁵. En los últimos años se ha observado una disminución gradual pero consistente de los indicadores de conflicto violento²⁶ así como del número de personas afectadas por violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, particularmente en las áreas controladas por las FARC.

Según cifras de OCHA²⁷, hubo una reducción constante y significativa de "*enfrentamientos violentos entre grupos armados*" durante los años 2012-2016, con una reducción total del 60% durante este período. Sin embargo, esta tendencia se revirtió durante los primeros meses de 2017 mostrando un incremento del 10% anual²⁸. Se observan tendencias similares, aunque menos pronunciadas, respecto a "*amenazas*" y "*ataques contra objetivos civiles*". También otros riesgos de protección, tales como desplazamientos forzados, restricciones en el movimiento de personas²⁹, el asesinato de activistas sociales líderes comunitarios y las amenazas y ataques violentos dirigidos contra civiles, muestran un patrón similar: una reducción general durante el período 2012-2016 y un repentino aumento durante el primer semestre de 2017, cuando los desplazamientos masivos aumentaron en un 10% en comparación con el mismo periodo del año anterior.³⁰ Esto ocurrió particularmente en los departamentos colindantes con la costa del Pacífico y en las áreas fronterizas, en particular los departamentos de Norte de Santander y Arauca³¹. Desde finales de 2016, cuando las FARC se retiraron de estas zonas, otros grupos armados como el ELN compiten para imponer el control territorial para el cultivo de coca, la producción ilícita de drogas o la minería ilegal y para tener acceso a corredores estratégicos para la exportación ilegal. Además, las operaciones de las Fuerzas Armadas, especialmente contra el ELN, han aumentado en varias de estas zonas.

En las áreas dejadas por las FARC, hay ahora múltiples grupos armados que compiten por el control, pero ninguno se ha impuesto ni ha logrado establecer un monopolio. Han surgido muchos grupos nuevos, especialmente en áreas donde las FARC tenían control exclusivo. Una vez un ganador definitivo logre imponer su control, es probable que se produzca alguna estabilización. Tras la salida de las FARC, se pueden distinguir diferentes dinámicas de violencia:

1. Áreas donde el conflicto armado continuó o incluso se intensificó. La región del Pacífico, en particular el Chocó y la costa del Cauca, se ha convertido en el campo de batalla para los enfrentamientos entre el ELN y el grupo armado AGC, así como

²⁵ Basta Ya; Informe de Una Nación Desplazada; Publicaciones del Centro Nacional de Memoria Histórica.

²⁶ La Unidad de Manejo Análisis de Información Colombia de OCHA-Colombia ha recopilado sistemáticamente datos sobre la incidencia de enfrentamientos armados, ataques violentos contra civiles y ataques violentos contra objetivos civiles, entre otros indicadores.

²⁷ Bajo la categoría de "enfrentamientos violentos" o "acciones bélicas", UMAIC y OCHA registran datos a través de una red de información informal de medios locales e internacionales, instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y agencias humanitarias nacionales e internacionales. Se registran eventos violentos armados como ataques a la infraestructura militar, bloqueos ilegales de carreteras, combates y emboscadas, enfrentamientos entre actores no estatales, fuego amistoso, hostigamientos e incursiones. Los actores pueden incluir grupos armados no estatales, grupos armados post- desmovilización, fuerzas públicas y actores no identificados.

²⁸ UMAIC registró una cifra de 171 enfrentamientos violentos al 22/05/2017. Extrapolado anualmente (439) esto representa un aumento del 10% respecto a 393 enfrentamientos violentos reportados para 2016.

²⁹ Personas con movilidad restringida ("confinadas") como resultado de hostilidades, minas anti-persona y restricciones impuestas por grupos armados.

³⁰ Base de datos "Monitor" a 30 junio de 2017.

³¹ Boletín Humanitario Mensual, OCHA Colombia, 58, marzo de 2017.

entre el ELN y las Fuerzas Armadas, y es probable que continúen. Además, las regiones costeras del departamento de Nariño se han convertido en campos de batalla no sólo para el ELN y el AGC, sino también para los disidentes de cualquiera de estos grupos. Lo que está en juego: el control de territorios, las cadenas de producción de drogas, la minería ilegal y explotación depredadora de otros recursos naturales. Décadas de violencia han dañado seriamente la capacidad de autoprotección³² de las comunidades y la mayor parte de los desplazamientos forzados se producen ahora en estas áreas.

2. Áreas donde el conflicto se está transformando por la aparición de nuevos grupos. Éstos provienen con frecuencia de un origen local poco claro y están vinculados a la criminalidad (por ejemplo, Nariño, Putumayo). En Buenaventura (Valle), una serie de grupos de post-desmovilización³³ están estableciendo violentamente su control sobre las poblaciones en zonas urbanas.
3. Áreas donde el conflicto está siendo transformado por los disidentes de las FARC; tipo guerrilla; discurso político continuado: algunas zonas fronterizas, particularmente las de Venezuela (Guaviare, Vichada, Meta).
4. Áreas donde grupos preexistentes aumentan su presencia y sus efectivos, como en la región del Catatumbo del departamento Norte de Santander: violencia continúa debido a una mayor presencia del EPL, AGC y ELN.
5. Las áreas donde las FARC no estaban presentes y donde la hegemonía de actores armados existentes continúa indiscutida. Por ejemplo, en Córdoba, Magdalena y el norte de Antioquia (incluyendo una gran parte de la región de Urabá) donde las AGC y otros grupos armados fueron y siguen siendo dominantes. La victimización y coerción de la población civil continúa a través de asesinatos selectivos. La población sabe lo que puede esperar; el miedo es eficaz, lo que permite una situación en la que no hay mayor desplazamiento forzado ni confinamiento.

Espacio humanitario y seguridad

Aunque en Colombia tradicionalmente se les permitía a los trabajadores humanitarios llevar a cabo sus funciones sin grandes obstáculos por parte de actores armados no estatales, esto ya no parece ser el caso. Desde principios de 2017 ha habido varios ataques graves contra trabajadores humanitarios, incluyendo el secuestro durante varias semanas de un integrante de Naciones Unidas en el departamento de Guaviare, y la quema de un vehículo que claramente le pertenecía a una ONG internacional. Adicionalmente, ha habido amenazas contra la presencia de personal expatriado de agencias. Recientemente también ha habido ataques terroristas indiscriminados contra civiles en la capital, el más reciente de los cuales cobró vidas. Esto indica una evolución preocupante que en última instancia puede resultar en la reducción del espacio humanitario y en consecuencia en la restricción de acceso a personas con necesidades humanitarias. La mayor preocupación por la seguridad del personal puede comenzar a tener impactos en las operaciones.

Papel de los cultivos ilícitos y la minería ilegal

Desde 2012 se ha triplicado³⁴ la superficie dedicada al cultivo ilícito de hojas de coca, particularmente en los departamentos de Nariño y Norte de Santander, lo que indica por qué

³² Ver: Párrafo sobre Capacidad de Protección Nacional.

³³ Urabeños, Empresa, Chocoanitos, Gaitanistas.

³⁴ “Semana”, 5 al 12 de marzo 2017, No. 1818.

los grupos armados compiten por el control de estas áreas. Otros territorios³⁵ funcionan como corredores estratégicos para la exportación ilegal. La creciente importancia de los cultivos ilícitos ha resultado, según los informes, en una descomposición del tejido social en comunidades que ya se caracterizaban por una menor resiliencia ante los efectos de la violencia. Esto ha socavado la autoridad de los líderes tradicionales, reforzando aún más el control del ELN y otros grupos armados sobre las poblaciones. Los grupos armados ejercen presión sobre las poblaciones civiles a través de amenazas de violencia y el asesinato selectivo de líderes comunitarios para hacer cumplir la resistencia a los programas de sustitución de cultivos patrocinados por el Estado. El aumento del cultivo de coca, así como los esfuerzos de erradicación (en caso de que no se proporcione apoyo para la sustitución de cultivos), también constituyen una amenaza potencial para la seguridad alimentaria en varias áreas. Un aumento de la minería ilegal está teniendo efectos similares en las comunidades, además de generar daños a las principales fuentes de alimentos al contaminar los ríos mediante el uso de sustancias químicas nocivas.

Poblaciones civiles más afectadas

Las poblaciones indígenas y afrodescendientes siguen siendo afectadas de manera desproporcionada por el conflicto armado y particularmente por el desplazamiento forzado. Mientras que las comunidades indígenas constituyen el 3,4% del total de la población colombiana y los afrocolombianos el 10,6%³⁶, conjuntamente representaron el 77% de las familias desplazadas (2016) y aumentan al 94% durante el primer trimestre de 2017³⁷. La mayoría vive en territorios autónomos y colectivos³⁸ donde tiene derechos constitucionales específicos como el derecho a la consulta previa³⁹ y la identidad cultural, entre otros. Estas comunidades han tenido históricamente un alto nivel de resistencia a las presiones externas y han podido contar con sus propios mecanismos específicos de autoprotección para responder a la violencia armada. Sin embargo, las décadas de conflicto, el abandono histórico y la discriminación, la ausencia o la insuficiencia del apoyo estatal a la aplicación de los derechos colectivos y los mecanismos de protección, así como la falta de respeto por sus nociones específicas de desarrollo, han erosionado gran parte de esta resiliencia. La atracción de esos territorios para los grupos armados y bandas criminales se basa en factores geográficos ya que muchos territorios colectivos se encuentran en áreas donde se concentran los recursos naturales más valiosos del país y que además ofrecen múltiples rutas de tránsito clandestinas para las exportaciones ilegales. Y no sólo para ellos: estos territorios constituyen oportunidades económicas para un grupo mucho más amplio de intereses nacionales e internacionales, tanto legales como ilegales.

³⁵La exportación ilegal se da a través de los puertos del Pacífico y del Caribe y a lo largo de toda la costa que, debido a sus muchas entradas, ríos y otras características del paisaje natural, es difícil de controlar. Además, se utilizan las fronteras terrestres con Ecuador, Venezuela y Panamá

³⁶La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos, DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), 2005.

³⁷ Fuente: ACNUR.

³⁸"Resguardos indígenas" en el caso de los grupos indígenas y "territorios colectivos" en el caso de los afrocolombianos.

³⁹Consulta previa en español. El término se refiere al derecho fundamental de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos a participar en cualquier medida legislativa y/o administrativa pertinente o cuando se planean y ejecutan proyectos, obras o actividades en sus territorios con el fin de proteger sus derechos culturales, sociales y su integridad económica. Universidad de Rosario, Bogotá, Colombia; Facultad de Jurisprudencia. Sitio web urosario.edu.co

La supervivencia física y cultural de la mayoría de las comunidades indígenas y afrocolombianas desplazadas, está estrechamente relacionada con su derecho constitucional a la consulta previa, el autogobierno y la identidad cultural, los cuales deben ser enfocados en el desarrollo de soluciones duraderas y estrategias de construcción de paz.

El tercer grupo más afectado son los campesinos que fueron particularmente atacados durante las primeras décadas del conflicto y ahora constituyen la mayoría de los desplazados prolongados.

Capacidad Nacional de Protección

Los Estados son responsables de proporcionar protección y respuestas humanitarias a sus civiles afectados por desplazamientos internos y otras violaciones asociadas con el conflicto armado interno. En Colombia, el Gobierno encabeza toda acción humanitaria. Las poblaciones afectadas por el conflicto armado, incluyendo los desplazados internos, tienen derecho por ley a recibir asistencia pública multisectorial⁴⁰. Durante las últimas décadas, Colombia ha construido un sofisticado marco legal relacionado con el desplazamiento interno y con las víctimas del conflicto armado. El desplazamiento interno fue reconocido oficialmente por primera vez en 1997 con la ley nacional sobre el desplazamiento interno (Ley 387/1997⁴¹). Esta ley se refiere específicamente a medidas en el contexto de prevención del desplazamiento forzado y de la asistencia y protección, así como la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas por la violencia. Además del desplazamiento forzado por el conflicto armado, la ley también contempla el desplazamiento forzado por la violencia generalizada, las violaciones graves de los derechos humanos o "cualquier otra circunstancia que pueda alterar drásticamente el orden público". La ley estableció la primera base de datos oficial de desplazados internos, el Registro de Desplazados⁴², que le permitió al gobierno comprender mejor los perfiles y las necesidades de los desplazados internos y ayudó a la asignación de recursos para darle asistencia pública a los desplazados internos. Sin embargo, graves deficiencias en la aplicación llevaron a la Corte Constitucional en 2004 a describir la falta de asistencia del gobierno para los desplazados como un "estado de cosas inconstitucional" al tiempo que exigió una acción más decidida⁴³.

En 2011, la Ley 1448/2011 sobre "Víctimas y Restitución de Tierras" restringió la definición de desplazamiento forzado a acontecimientos en el contexto del conflicto armado (la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta restricción y, por lo tanto, la Ley 387 y sus definiciones sigue en vigor). Le da al Estado la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de las víctimas a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición de las violaciones de los derechos. La responsabilidad de brindar asistencia de emergencia a los desplazados forzados recayó sobre las autoridades municipales a donde éstos lleguen. También estableció las instituciones clave para ofrecerle asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado, como la Unidad de Víctimas⁴⁴ (que ahora maneja el registro de personas desplazadas establecido anteriormente, ahora sustituido por el Registro de Víctimas), la Unidad de Restitución de Tierras, el Departamento de Prosperidad Social y el Centro de Memoria

⁴⁰ Educación, documentos de identificación, reunificación familiar, salud, incluida la atención psicosocial, la vivienda y los medios de subsistencia, incluida la formación profesional y la orientación profesional.

⁴¹ "Prevención del desplazamiento forzado, asistencia y protección a los desplazados internos".

⁴² Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el registro oficial de víctimas, que da acceso a la asistencia. Cabe señalar que los desplazados internos constituyen el 85% de las víctimas.

⁴³ Sentencia T025 / 2004 la Corte Constitucional.

⁴⁴ Acrónimo en español: UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

Histórica. Estas instituciones les ayudan a los municipios a asumir sus responsabilidades⁴⁵. La ley estableció una política de reparación para las víctimas del conflicto y un programa de restitución de tierras.

Sin embargo, con millones de víctimas reconocidas, la ejecución se ha visto obstaculizada por limitaciones presupuestales, por debilidades en la capacidad institucional, en particular en los municipios más pequeños afectados por el conflicto, por la ausencia de mecanismos de coordinación efectivos entre la capital y las zonas periféricas, así como por dificultades de seguridad persistentes en algunas áreas. En 2016, la Corte Constitucional emitió un fallo⁴⁶ identificando deficiencias en la implementación de las medidas, en particular de la Ley 1448/2011. Evaluó el desempeño del Gobierno en la satisfacción de las necesidades básicas de las víctimas mediante la asistencia humanitaria, así como en la prestación de servicios de salud y educación y constató su falta. Ordenó al gobierno que iniciará acciones correctivas.

La capacidad del gobierno para asumir sus responsabilidades muestra un panorama variado ya que en muchas partes del país no hay presencia del Estado. Además, históricamente, la atención prioritaria del Estado se ha centrado en las ciudades en detrimento de las zonas rurales, donde siempre se ha concentrado la mayor parte de la violencia. Las áreas donde ha habido una respuesta débil del gobierno se han convertido a menudo en áreas prioritarias para la participación complementaria de los organismos humanitarios.

Otras instituciones estatales de vital importancia para la protección de la población civil en el contexto del conflicto armado son la Defensoría del Pueblo⁴⁷, la Personería (ambas parte del Ministerio Público), y la Unidad Nacional de Protección. Los objetivos de la Defensoría son la prevención de las violaciones de los derechos humanos y la protección de la población civil. Opera un sistema nacional de alerta temprana eficaz⁴⁸ y emite alertas sobre los riesgos de protección en el contexto del conflicto armado con el fin de promover una acción humanitaria temprana. La Personería es una función a nivel municipal responsable de coordinar la respuesta humanitaria a nivel local. La Unidad Nacional de Protección es responsable de la protección física de las personas amenazadas de muerte. La remoción de minas le corresponde a la Dirección Presidencial de Acción Integrada contra las Minas Antipersonal⁴⁹. Por último, la coordinación de la prevención y respuesta ante desastres naturales es responsabilidad de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres⁵⁰.

Las comunidades indígenas y afrocolombianas, que durante años han sido victimizadas de manera desproporcionada por el conflicto armado, tienen cada una su protección territorial específica (por ejemplo, los guardias indígenas) y sus estructuras de gobierno. En el pasado, algunas veces fueron capaces de funcionar como mecanismos de autoprotección o incluso resistencia/resiliencia para proteger a las comunidades de la violencia, el abuso y el despojo de sus territorios. Sin embargo, años de violencia prolongada, a menudo dirigida específicamente a estas autoridades, han debilitado algunas de estas organizaciones, dejando a las comunidades aún más vulnerables.

⁴⁵ Colombia Boletín Humanitario 56, Revisión 2016-Enero 2017, p. 3.

⁴⁶ Decisión 373 de la Corte Constitucional de 23 de agosto de 2016.

⁴⁷ A veces se hace referencia en inglés como la Oficina del Ombudsman.

⁴⁸ Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

⁴⁹ La "Dirección Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, DAICMA".

⁵⁰ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Organizaciones basadas en la comunidad

Colombia cuenta con una extensa base de organizaciones de base sólidas y efectivas y organizaciones comunitarias con larga experiencia en defensa y litigación en el contexto de promover/ hacer respetar los derechos humanos. Los dirigentes de estas organizaciones han sido a veces objeto de violencia o amenazas de violencia por parte de grupos armados. La Iglesia también ha desempeñado un papel crítico en la promoción de los derechos humanos y la protección de los civiles, particularmente en áreas históricamente abandonadas por el Estado.

La respuesta internacional

Como fue mencionado anteriormente, toda la asistencia humanitaria internacional es complementaria a la del Gobierno y está dirigida a responder a las necesidades de las personas más vulnerables, particularmente las que se encuentran en áreas de difícil acceso. El Equipo Humanitario de País (EHP) en Colombia está guiado por tres objetivos estratégicos, (1) reforzar acciones multi-sectoriales para salvar y proteger vidas, (2) garantizar la centralidad de la protección, prevenir y mitigar los riesgos y (3) enlazar su respuesta humanitaria a una recuperación temprana y al desarrollo, específicamente en lo que respecta soluciones duraderas⁵¹. El EHP está compuesto por 12 agencias de la ONU⁵², 17 ONGs internacionales y una ONG nacional⁵³, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), Médicos sin Fronteras (MSF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), todos participando como observadores.

Se han establecido siete clústeres a nivel nacional. El Clúster de Protección está dirigido por el ACNUR, el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) es co-líder; el Clúster de Seguridad Alimentaria y Nutrición está dirigido por la FAO y codirigido por PMA y UNICEF; la Recuperación Temprana es dirigida por el PNUD y codirigida por Mercy Corps y OIM; Salud por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Cruz Roja Colombiana; la Educación en Emergencias está dirigida por UNICEF y co-dirigida por Save the Children; Agua y Saneamiento está dirigido por UNICEF y codirigida por OPS; y Albergues por la OIM y la Cruz Roja Colombiana. Dentro del Clúster de Protección, hay dos sub-clústeres: Acción contra las Minas (lidera UNMAS) y VSBG (lideran UNFPA y ONU-Mujeres). Además, existe un Grupo Interagencial de Fronteras en el marco del EHP (dirigido por el ACNUR y la OIM; OCHA proporciona soporte técnico). Pareciera como si algunos clústeres tuvieran problemas recurrentes en su funcionamiento. Un Grupo Inter-clúster se reúne regularmente para coordinar la acción entre los siete clústeres. La Misión Política de la ONU participa en el Clúster de Protección.

A nivel de campo, en las regiones más afectadas por el conflicto armado y/o por desastres naturales, el sistema de clústeres está representado por doce Equipos Locales de Coordinación (ELC) y seis Grupos Temáticos de Protección (GTPs).⁵⁴

⁵¹ Plan de Respuesta Humanitaria (HRP) 2017.

⁵² OCHA, PNUD, ACNUR, PMA, OACNUDH, FAO, UNMAS, ONU-Mujeres, OPS, UNICEF, UNFPA y OIM.

⁵³ Diakonie, Mercy Corps, Caritas Alemania, CISP, Global Communities, Halo Colombia, Consejo Noruego para Refugiados (NRC), OXFAM, Alianza por la Solidaridad, Federación Luterana Mundial, Terre des Hommes, Save the Children, RET, World Vision, Corporación Infancia y Desarrollo, Fundación Plan, Acción contra el Hambre (ACF), y Cruz Roja Colombiana.

⁵⁴ Véase el mapa en el Anexo II en el que se indican las ubicaciones de los ELC y los GTP.

El Gobierno de Colombia ha indicado que sus recursos y capacidades se destinarán cada vez más a la construcción de paz y al desarrollo, desestimando las intervenciones humanitarias y afectando también el alcance del trabajo de los organismos humanitarios. Las implicaciones de este nuevo enfoque para la aplicación en curso del principio de complementariedad, por medio de los cuales a las agencias humanitarias se les permite llenar las brechas del alcance humanitario del Estado, aún no están claras. Este menor involucramiento del Estado en la acción humanitaria presenta un creciente dilema para las agencias humanitarias ya que su capacidad de garantizar una respuesta complementaria adecuada se ve afectada por las dramáticas reducciones en su financiamiento. Una menor independencia de las acciones humanitarias y de protección (por recientes amenazas al espacio humanitario, mencionadas anteriormente) y la prevaeciente necesidad de planear los componentes de protección de la Segunda Misión de la ONU, requiere una reorientación cuidadosa de los parámetros de planificación humanitaria.

Censo y otras cifras de población

Durante muchos años la operación humanitaria en Colombia experimentó dificultades en el manejo y presentación de cifras generales de planificación, como se evidencia en los siguientes ejemplos. A 21 de junio de 2017, el Registro de Víctimas había registrado un total de 7.474.991 desplazados internos⁵⁵. El último informe de IDMC menciona 7.246.000 de desplazados a finales de 2016, pero añade que es "probable que sea una sobreestimación"⁵⁶. Según el ACNUR, a finales de 2015, había 6.939.067 desplazados internos o personas en situación similar al desplazamiento interno en Colombia, protegidos y/o asistidos⁵⁷, lo que también puede ser una sobre-estimación considerable, ciertamente en términos de las personas a quienes se les prestaron servicios. Todas estas cifras son derivadas del Registro de Víctimas. Más que nada, ponen de relieve la continua tendencia al alza acumulada desde que comenzaron los registros (1985). Se registran todos los eventos de desplazamiento nuevos, pero los propios desplazados internos no se monitorean en el tiempo y no se mide su progreso hacia soluciones duraderas.

En sus procesos de planeación, las organizaciones humanitarias tienen en cuenta los datos del Registro de Víctimas pero deben complementar esta información con otras fuentes. La mayoría de los desplazados internos no se registran hasta algunos años después de su desplazamiento (tienen varios años para hacerlo⁵⁸). El Registro de Víctimas está diseñado para facilitar la prestación de los beneficios de reparación en virtud de la ley 1448/2011. "Las víctimas están destinadas a ser reconocidas como tales para siempre [...]. En otras palabras, el número de desplazados internos nunca disminuye. Incluso si los desplazados internos son capaces de reducir progresivamente la vulnerabilidad, el empobrecimiento y la marginación que enfrentan, no existe un sistema para vigilar su progreso hacia el logro de soluciones duraderas. Entretanto, la evidencia anecdótica sugiere que un gran número se ha reasentado en áreas urbanas y vive en condiciones comparables a las de sus comunidades de acogida. Hasta que no haya un sistema de monitoreo que refleje la dinámica constantemente cambiante de la población desplazada, particularmente la que determina si y cuando los desplazados han logrado soluciones duraderas, su número continuará aumentando".⁵⁹ A pesar de estas limitaciones, a menudo las

⁵⁵ Registro Único de Víctimas. Este número representa a las víctimas del conflicto armado (7.175.191), así como a las víctimas de los grupos post-desmovilizados.

⁵⁶ IDMC, Informe Global Desplazamiento Interno (GRID), 2017.

⁵⁷ ACNUR, Tendencias mundiales; Desplazamiento Forzado en 2015. Publicado en 2016.

⁵⁸ Ver nota al pie de página 2

⁵⁹ IDMC, Informe Global Desplazamiento Interno (GRID), 2017.

agencias humanitarias presentan estas cifras totales acumuladas como si fueran indicaciones basadas en evidencias del número real de desplazados o como si fueran el total de desplazados en Colombia, como se evidencia en los ejemplos anteriormente presentados.

También hay una falta de evidencia y datos completos y confiables sobre la situación y las necesidades humanitarias de los desplazados, más allá de aquellos recolectados por las eventuales evaluaciones locales (principalmente a través de MIRAs – evaluaciones rápidas iniciales – que tienden a no ser más que eventos puntuales). No hay información disponible sobre las necesidades de las poblaciones que fueron desplazadas durante años anteriores, incluso sobre si éstas siguen desplazados o no. La ausencia de evaluaciones de seguimiento y de monitoreo continuos de la protección y las necesidades humanitarias hacen que la planeación cuidadosa de intervenciones apropiadas sea un reto tanto para actores humanitarios como de desarrollo.

El HNO y el HRP 2016/2017 sugieren que hay 4,9 millones de personas "con necesidades humanitarias"⁶⁰. Esta cifra no es el resultado de un ejercicio integral y actualizado de evaluación de las necesidades, sino de un proceso para el que anualmente se determinan la metodología, los parámetros y los indicadores. Dado que las agencias humanitarias desempeñan un papel complementario en la prestación de asistencia a los desplazados internos y otros grupos afectados por el conflicto armado y, por lo tanto, no están en estrecha comunicación constante con estas comunidades, ésta probablemente sea la mejor aproximación al volumen "real" de necesidades que se pueda obtener. De estos 4,9 millones, se identifica una población objetivo de 1 millón de personas para intervenciones humanitarias en 2017.

En el inmediato, la relevancia de estas cifras de población para la planeación de las intervenciones humanitarias no es clara. Por lo tanto, será interesante ver si el ejercicio en curso (emprendido por JIPS⁶¹ en apoyo a la Unidad de Víctimas) de mejorar la medición del fin de la vulnerabilidad de los desplazados internos permitirá una diferenciación y por lo tanto un enfoque más claro sobre las cifras de desplazados que necesitan protección y/o asistencia humanitaria⁶². Las operaciones de las agencias miembros de la EHP podrían beneficiarse si se pudiera identificar una población de desplazados internos de los más vulnerables que necesitan soluciones duraderas, además de una población de desplazados recientes con necesidades de emergencia en curso. Ambas dimensiones conducen a una planeación realista y orientada hacia los resultados.

⁶⁰ Panorama general de las necesidades humanitarias y el Plan de respuesta humanitaria; la cifra de 4,9 millones incluye 1,1 millones de personas afectadas por desastres naturales.

⁶¹ JIPS (Servicio conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos) han estado trabajando para ayudar al Gobierno (es decir, la Unidad de Víctimas, UARIV) en un ejercicio para medir en qué medida los desplazados han podido superar su vulnerabilidad.

⁶² La Unidad de Víctimas evalúa regularmente si las personas han logrado superar las vulnerabilidades relacionadas con su desplazamiento aplicando principalmente criterios socio-económicos. Los esfuerzos actuales del JIPS complementan este análisis individual por parte de la Unidad de Víctimas agregando los datos de vulnerabilidad (incluyendo indicadores de integración local, cohesión comunitaria y resiliencia) a nivel municipal, haciendo que sea posible identificar municipios donde los desplazados en grupo necesitarían un mayor apoyo para superar su vulnerabilidad.

6. Principales riesgos y violaciones de la protección

Nuevas preocupaciones

Particularmente en ciertas áreas como la región del Pacífico y las áreas fronterizas, el proceso de transformación iniciado por el acuerdo de paz aumentó las preocupaciones de protección existentes y creó otras nuevas. El surgimiento de actores hasta ahora desconocidos o sin identificación⁶³ constituye un importante problema de protección ya que la **incertidumbre** con respecto a su identificación contribuye al miedo de la población y da lugar a graves **sub-reportes**. Los líderes comunitarios tampoco han podido establecer contacto con los líderes de los grupos armados para tratar de establecer una relación que en el pasado a veces podía ser beneficiosa para la comunidad. Además, cuando un grupo armado tiene altos niveles de control territorial, por lo general ejerce una forma de administración local mediante la prestación de servicios de resolución de conflictos y justicia y la posibilidad de seguridad y protección (condicional). Este sistema previsible de orden y seguridad fue eliminado con la salida de las FARC y (aún) no ha sido reemplazado, creando una mayor incertidumbre.

A medida que los territorios sean controlados por nuevos grupos armados, o se establezca efectivamente la presencia del Estado, es probable que disminuya el actual aumento de los desplazamientos y los confinamientos a gran escala. Sin embargo, las necesidades de protección cambiarán ya que pueden aumentar otras preocupaciones, como el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes y la colocación de minas.

Desde principios de 2016, las violaciones y los riesgos de protección se han concentrado en dos áreas: las zonas fronterizas y la región del Pacífico.

Zonas fronterizas

Como ocurre a menudo en los países con regiones fronterizas remotas que tienen una débil presencia del Estado, las zonas fronterizas con Venezuela y Panamá / Ecuador / Brasil / Perú son muy porosas y han alojado históricamente poblaciones mixtas, importantes migraciones transfronterizas informales y actividades ilegales como el contrabando. El conflicto armado introdujo otras actividades delictivas que ahora se han vuelto dominantes, como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la producción/exportación de drogas ilegales y la extorsión. Hay diferentes grupos armados presentes, que a veces coexisten en una calma tensa y otras se enfrentan de manera violenta, particularmente en la región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander. No se puede excluir que grupos armados utilizan el territorio venezolano, también débilmente controlado, como bases de retaguardia temporales. Desde principios de 2017, los grupos armados que quedan compiten violentamente por el control de las antiguas áreas controladas por las FARC, lo que resulta en nuevos desplazamientos forzados. Cuando es el EPL que ha entrado en las antiguas zonas de las FARC, se informa que el número de sus efectivos crece rápidamente, generando más presión sobre las poblaciones civiles y reclutando más niños, niñas y adolescentes para reforzar sus efectivos.

Desde el año 2016, el volumen de migración informal a través de las áreas fronterizas con Venezuela ha aumentado enormemente debido a la actual crisis política y socioeconómica de ese país. Esto incluye venezolanos, colombianos que regresan de Venezuela y familias colombo-venezolanas. Se desconoce el número exacto de personas recién llegadas de

⁶³ Por ejemplo, de los 11 grupos armados que operan actualmente en el departamento de Nariño, 9 son nuevos.

Venezuela⁶⁴, pero en el departamento de Norte de Santander se dice que ahora forman una parte "sustancial" de la población del departamento. Muchos son extremadamente vulnerables debido a su condición migratoria incierta y frágil y, por lo tanto, son objetivo fácil para ser explotados por parte de grupos armados que los reclutan para trabajar en condiciones esclavistas en los cultivos de coca y en minas ilegales. Su vulnerabilidad aumenta aún más debido a una reciente decisión del EPL de prohibir la presencia de venezolanos en sus territorios si llegaron hace menos de tres años o si no tienen una "recomendación" de un ciudadano colombiano local. Esto indica que la llegada continuada de un gran número de venezolanos vulnerables, en una situación similar a la de los refugiados, puede tener un impacto directo en la continuación e intensificación del conflicto armado.

Región del Pacífico

Al igual que las zonas fronterizas, la región del Pacífico presenta diversas características que facilitan actividades delictivas a gran escala, como la proximidad de una frontera natural (oceánica) y de los principales puertos comerciales, junto con una geografía costera casi impenetrable para los agentes de aplicación de la ley. Desde el 2016, el aumento del desplazamiento forzado y otras preocupaciones de protección han disparado las necesidades humanitarias, recibiendo a menudo una respuesta tardía e inadecuada por parte de las autoridades. Las agencias humanitarias han intentado llenar las brechas, pero estos intentos se han visto obstaculizados por las limitaciones presupuestarias y la insuficiente presencia en el terreno. Además, la información de vigilancia no cuantificada dificulta el seguimiento y reduce la eficacia. Más del 90% de las personas afectadas por la violencia en esta región pertenecen a comunidades indígenas y afrocolombianas. Desde principios de 2017, el ELN ha logrado expandir rápidamente su presencia buscando el control territorial tras la salida de las FARC.

Desafíos de protección y riesgos relacionados con el conflicto armado

En los primeros meses de 2017 hubo un fuerte aumento de **asesinatos y amenazas contra líderes comunitarios**, en comparación con años anteriores. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, 64 defensores de derechos humanos y líderes comunitarios fueron asesinados en 2016 y al menos 41 más lo fueron durante los primeros cuatro meses de 2017, un cifra récord⁶⁵. Los intentos de homicidio registrados y las amenazas contra líderes comunitarios tuvieron un aumento similar: 19 intentos de homicidio durante los primeros tres meses de 2017 comparados con cinco durante el mismo período de 2016. Las amenazas de muerte aumentaron de 81 a 136 durante el mismo período⁶⁶.

Estos informes muestran un aumento inquietante de crímenes contra líderes y organizadores comunitarios, abogados defensores de los indígenas, campesinos y afrocolombianos, sindicalistas, grupos de víctimas y miembros de la comunidad LGBTI⁶⁷. Muchos de estos líderes comunitarios estaban involucrados en procesos de restitución de tierras, eran representantes de las víctimas o estaban apoyando activamente el proceso de paz. Otras fuentes, sin cuestionar el número de homicidios, hacen menos énfasis en la relación de los mismos con las actividades de las víctimas y resaltan otros factores externos⁶⁸. Los ataques parecen concentrarse en áreas que fueron controladas por las FARC y de las cuáles ese grupo se retiró.

⁶⁴A la primera semana de Julio de 2017, Migración Colombia estimaba este grupo en 300,000 personas.

⁶⁵ UNHCHR Comunicado de prensa 1 de mayo de 2017.

⁶⁶ Publicación ONG Somos Defensores, 10 de abril de 2017.

⁶⁷ Según el programa We Are Defenders.

⁶⁸ Somos Defensores, por ejemplo.

De esto se culpa a las actividades paramilitares resurgentes y hay preocupación de que estos asesinatos puedan socavar el acuerdo de paz.

Durante el período 2012-2016, los desplazamientos masivos⁶⁹ se redujeron de manera constante y significativa. Sin embargo, en el contexto de un aumento de amenazas y homicidios selectivos, de confinamiento de las comunidades y de enfrentamientos armados durante la primera parte de 2017, no sorprende que en estos meses también se haya dado un aumento repentino del **desplazamiento forzado**.

Las cifras de OCHA⁷¹ muestran una reducción continua del número de desplazados masivos

Totales anuales de desplazados masivos ⁷⁰	
Año	Total
2012	48.274
2013	29.694
2014	17.577
2015	13.697
2016	10.943
2017 (hasta el 30 de junio)	7.682

desde 2013. Sin embargo, registró cerca de 8.000 personas en desplazamientos masivos entre enero y junio de 2017 (lo que significó un aumento del 20% en comparación con el mismo período el pasado año)⁷². Este cambio se debe casi en su totalidad a la región del Pacífico donde ocurrieron 78% de desplazamientos masivos así como los departamentos fronterizos de Norte de Santander y Arauca (9%). Dentro de la región del Pacífico, se destacó el departamento del Chocó que representó el 75%. La mayoría de estos desplazamientos fueron causados por actividades del ELN, seguidas por las de grupos armados organizados.

Los expedientes del ACNUR difieren ligeramente, pero de manera consistente confirman la disminución gradual de desplazamientos masivos de los últimos años⁷³: de 36.984 en 2012 a 28.360 en 2013, 27.800 (2014), 16.340 (2015) y 13.864 en 2016⁷⁴. Esta tendencia continúa durante los primeros cinco meses de 2017 en lo que respecta el número total de personas involucradas en desplazamientos masivos (7.371 recientemente desplazados), pero la frecuencia de los eventos aumentó significativamente y el ligero aumento se localiza casi en su totalidad en un departamento: Chocó.

⁶⁹ En Colombia, el término “desplazamiento masivo” es utilizado para referirse a grupos de al menos cincuenta personas o diez familias afectadas en un único evento. Aunque los registros históricos indican que los desplazamientos masivos constituyen solo una pequeña proporción de todos los desplazamientos en Colombia (aproximadamente 10%), son registrados inmediatamente después de su ocurrencia y por lo mismo ofrecen información actualizada. Los desplazamientos forzados individuales no son registrados hasta años después. Se asume que es más probable que los desplazados internos afectados por un evento masivo requieran asistencia de emergencia que los desplazados individuales que se registran posteriormente, frecuentemente años después. Ante la falta de información estadística confiable, los desplazamientos masivos son por lo tanto utilizados como un indicador de necesidades humanitarias en emergencia.

⁷⁰ Según la base de datos Monitor (UMAIC). A finales de julio de 2017, UMAIC actualizó sus cifras que aparecen en esta tabla lo que resultó en importantes cambios, incluso a veces del 100% frente a las cifras que aparecían en la misma página web sólo tres semanas antes.

⁷¹ Los criterios que OCHA y ACNUR emplean en la recolección y manejo de datos de desplazamiento difieren. Como resultado, sus datos frecuentemente se contradicen entre sí. Sin embargo, cada uno presenta conjuntos de datos perfectamente justificados y fiables que pueden compararse para determinar y comprender tendencias y desarrollos.

⁷² OCHA, Contexto humanitario Colombia, enero-abril 2017. Si esta tendencia continúa, 2017 terminará con el doble de desplazados internos en eventos de "masa", en comparación con el año anterior.

⁷³ Un análisis alternativo basado en tendencias históricas a largo plazo e incluyendo registros tardíos de desplazados internos concluye que el número de desplazados permanece estable de año en año. Sólo los actores cambian: por ejemplo, este año las FARC están siendo reemplazadas por otras. Las zonas de conflicto y los intereses siguen siendo los mismos. Es probable que esta situación continúe hasta que el Estado establezca una regla efectiva en todo el territorio.

⁷⁴ Cifras de ACNUR, basadas en las inscripciones de la UARIV (Unidad de Víctimas).

DESPLAZAMIENTOS MASIVOS 2011 - 2017 ⁷⁵							
Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ene-5 de septiembre 2017
Personas	23,020 (se estiman 4 personas por familia)	36,984 (se estiman 4 personas por familia)	28,360 (se estiman 4 personas por familia)	27,800 (se estiman 4 personas por familia)	16.340 (se estiman 4 personas por familia)	13,864 (real)	8.568 (real)
Familias	5,755	9,246	7,090	6,950	4,085	4,075	2,327
Eventos	83	137	100	65	66	47	49

Los registros de ACNUR también muestran que la concentración de desplazamientos masivos en el Chocó se ha acelerado aún más, ya que más de la mitad ocurrió allí⁷⁶. Según se informa, también ha habido un aumento de los desplazamientos interurbanos, pero estos no se registran de manera separada.

La HNO de 2017 menciona un total de 572.000 desplazados (combinando desplazamientos masivos e individuales) para los tres años anteriores, lo que demuestra que el desplazamiento forzado sigue siendo uno de los efectos más visibles del conflicto armado. No obstante, en vista de la ausencia total de información sobre estos desplazados, incluyendo su ubicación, sus necesidades y cualquier otra variable, su inclusión en la categoría “personas con necesidades humanitarias” está abierta a discusión. Además, las agencias integrantes del EHP no extienden sus servicios a esta categoría, sino sólo a aquellos que son parte de desplazamientos masivos.

Mientras que los primeros meses de 2017 vieron un aumento en los desplazamientos forzados, las **restricciones a la movilidad y al acceso** (es decir, el confinamiento y la consiguiente falta de acceso a los medios de subsistencia, a los campos de recolección de alimentos, a los ríos para pescar, a las escuelas para los niños, etc.) disminuyó en comparación con el mismo período del año anterior⁷⁷. Esto podría estar relacionado con una naturaleza más directa y abierta de los enfrentamientos armados que, junto con las persistentes amenazas contra las comunidades, ha hecho que relativamente más comunidades opten por el desplazamiento para protegerse. Esta dinámica es particularmente visible en la región del Pacífico, donde la reconfiguración de actores armados ha causado preocupantes situaciones humanitarias.

Los desplazados internos recientes suelen necesitar **asistencia de emergencia** con alimentos, vivienda y artículos no alimentarios, agua y saneamiento, salud y acceso a la educación, a los cuales aplican normas mínimas internacionales. Las precarias condiciones de vida se convierten rápidamente en una presión indebida para regresar a casa cuando la seguridad aún no se ha restablecido. Las comunidades que sufren restricciones a la movilidad suelen necesitar un apoyo similar y pueden necesitar urgentemente asistencia de emergencia en forma de alimentos, agua, asistencia médica, etc.

⁷⁵ Registros de ACNUR.

⁷⁶ Las cifras de ACNUR muestran que en 2016 hubo 47 desplazamientos de masas con un total de 13.864 personas en el Chocó, mientras que los primeros cuatro meses de 2017 ya registraron 37 desplazamientos masivos, totalizando 6.000 personas.

⁷⁷ OCHA Boletín Humanitario n° 58, p 4. Las mediciones de confinamiento son notoriamente poco fiables ya que el concepto no está claramente definido.

La responsabilidad de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos recae en los municipios, apoyados por la Unidad de Víctimas. La función de las organizaciones humanitarias es complementar la asistencia oficial, en coordinación con y a menudo a petición de las autoridades locales y departamentales (cuyos programas cuentan con el apoyo financiero de la Unidad de Víctimas). Según los informes, este mecanismo ha funcionado de manera satisfactoria según una proporción estimada del 90% (Unidad de Víctimas) y del 10% (agencias humanitarias complementarias). Sin embargo, este delicado equilibrio ha comenzado a cambiar, ya que la capacidad de respuesta de la Unidad de Víctimas ha disminuido significativamente. La reducción de sus capacidades operativas no es el resultado de la disminución de recursos sino de no haber logrado involucrar a los socios locales adecuados para implementar estas actividades de manera oportuna en varias ubicaciones claves. A medida que se ha ido reduciendo la asistencia a emergencias, las agencias humanitarias deben dar una mayor asistencia, pero éstas a su vez ven su capacidad de respuesta (incluyendo el financiamiento) reducida.

Vacíos prioritarios de las respuestas a las necesidades humanitarias por desplazamiento o confinamiento:

- Las instituciones gubernamentales locales a menudo no son adecuadamente conscientes de sus responsabilidades legales para prepararse y responder eficazmente a las necesidades humanitarias de los civiles, en particular los desplazados en sus zonas.
- (Respecto al seguimiento y al manejo de información) El EHP y el Clúster de Protección requieren un conocimiento fácilmente disponible, consistente y actualizado constantemente de los perfiles, las necesidades de protección y las vulnerabilidades para el análisis y para la planeación de las intervenciones de respuesta. Esta información debe ser cuantificada en la mayor medida posible.
- Actualmente las diferentes agencias usan diferentes estándares de monitoreo, lo que resulta en grupos de cifras diferentes, aunque las tendencias identificadas se mantienen mutuamente consistentes.
- Una disponibilidad cada vez más limitada de asistencia humanitaria oficial post-desplazamiento en las regiones actualmente afectadas, como⁷⁸:
 - Falta de acceso a albergues adecuados: Con frecuencia no hay vivienda temporal para recibir a los recién desplazados. O las viviendas disponibles no cumplen con los estándares mínimos de dignidad y no incorporan un enfoque de género y diversidad (es decir, culturalmente apropiado) (Chocó, Valle del Cauca, Cauca);
 - Ausencia de asistencia alimentaria y nutricional adecuada, con la debida atención a las consideraciones de género y teniendo en cuenta prácticas y preferencias culturales;
 - Falta de atención médica adecuada y de salud preventiva, de infraestructura sanitaria, de programas de vacunación, de WASH básicos y de la atención psicosocial a nivel individual y comunitario, incluso post-VSBG. En muchas áreas, los mecanismos de monitoreo e información sobre temas de salud pública, incluyendo sobre enfermedades transmisibles de importancia para la salud pública y sobre control de enfermedades transmitidas por vectores, no identifican a los desplazados de manera separada (Chocó, Valle del Cauca);

⁷⁸ Matriz de la Estrategia de Respuesta de la Región del Pacífico, OCHA, 12 de junio de 2017. Preparado como resumen de la respuesta de los organismos humanitarios. Sin embargo, la información no está cuantificada.

- A menudo el desplazamiento significa la interrupción del acceso a la educación para niños, niñas y adolescentes desplazados debido a la falta de espacio en las aulas del lugar de residencia temporal y a la incapacidad de las autoridades para contratar personal docente adicional con suficiente atención a los requerimientos lingüísticos y culturales específicos (Chocó, Norte de Santander);
- Ausencia de planes de contingencia a nivel municipal en muchos municipios, la no implementación de planes de contingencia existentes (en parte debido a la falta de asignación de recursos adecuados), entrega tardía de asistencia de emergencia (Chocó, Valle del Cauca, Guaviare);
- Obstaculización de las respuestas complementarias de las agencias humanitarias por limitaciones financieras, ausencia de ONGs (Alojamiento, Salud, WASH).
- La eficacia de la respuesta complementaria sigue siendo desconocida debido a la recopilación de información de control no cuantificada.
- Criterios de selección de comunidades de desplazados para programas de prevención del desplazamiento: ¿será que permiten que las comunidades actualmente más vulnerables sean abordadas, con un bajo riesgo de repetición?

La situación actual en Colombia continúa presentando múltiples preocupaciones respecto a la protección de la niñez. Los informes anuales y los informes específicos sobre Colombia del Secretario General de las Naciones Unidas sobre niños y el conflicto armado incluyen datos confiables sobre el **reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte grupos armados**. Los datos se derivan de los niños, niñas y adolescentes recuperados de los grupos armados y que entraron a formar parte del programa de reintegración del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)⁷⁹, así como de los casos registrados por el mecanismo de monitoreo y reportes de Colombia, el Grupo de Trabajo de la Resolución del Consejo de Seguridad 1612⁸⁰. No obstante, no es fácil sacar conclusiones sobre las cifras y tendencias anuales, ya que no está claro qué proporción de niños, niñas y adolescentes reclutados entran en este programa del ICBF: las cifras del campo no se registran ya que el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes no se reporta formalmente. Por lo tanto, no está claro hasta qué punto los programas existentes de protección de la niñez están teniendo un impacto en la totalidad de las necesidades prioritarias de niños, niñas y adolescentes. Estas brechas de protección las siente fuertemente el anteriormente mencionado Grupo de Trabajo Inter-Agencial que se reúne regularmente en Bogotá para preparar actualizaciones sobre la implementación de la Resolución 1612. Una plataforma separada se reúne de manera regular para tratar el tema de violaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto del conflicto.

Todos los niños, niñas y adolescentes reclutados y usados por grupos armados no estatales tienen derecho a ser incluidos en el programa del ICBF y tienen derecho a reparaciones apropiadas por parte del Estado. De los 1.556 niños, niñas y adolescentes que ingresaron entre 2011 y junio de 2016, el 71% eran niños (edad promedio de reclutamiento: 14,1 años) y 29%

⁷⁹ UMAIC y necesidades humanitarias Resumen 2017, Parte II: Brechas de información y planificación de la evaluación.

⁸⁰ Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de 2005 sobre el reclutamiento y la utilización de niños soldados. El Equipo de Tareas está compuesto por el UNICEF, ACNUR, OCHA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, COALICO, la Fundación Restrepo Barco, la Defensoría del Pueblo (la Delegada de los Niños y del Sistema de Alerta Temprana) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

de niñas (edad media: 13,4 años)⁸¹. En particular, las niñas reclutadas siguen siendo víctimas de violencia sexual⁸² y en la práctica tienen poco o ningún acceso a los servicios apropiados por parte de las autoridades locales. Al igual que ocurre con otros riesgos de protección, los niños indígenas y afrocolombianos corren un mayor riesgo de reclutamiento y utilización ilegales por parte de grupos armados⁸³.

La totalidad de los socios coincidieron en que en todo el país el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados se ha disminuido gradualmente en los últimos años. Esta tendencia probablemente se reforzó aún más a principios de 2016, cuando las FARC (supuestamente responsables de casi del 70% de todo el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en los últimos años) anunciaron que dejarían de reclutar menores de 18 años. Contrario a estos acontecimientos positivos, en 2016 y durante los primeros meses de 2017, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes aumentó significativamente en las regiones del Pacífico y fronteras. El ELN y los grupos armados son ahora los presuntos autores predominantes, ya que refuerzan su número en la lucha por el control de los territorios dejados por las FARC. Los niños también son reclutados cada vez más por grupos armados para funciones que no son de combate, como el narcotráfico, el contrabando de personas y otras actividades ilícitas.

La aplicación del Acuerdo de Paz, en particular el proceso de desmovilización de las FARC, presenta un riesgo adicional para los combatientes menores de edad, ya que hasta la fecha sólo 88 niños, niñas y adolescentes se han separado formalmente de las FARC, lo que representa un porcentaje muy bajo de menores elegibles. La situación de los demás niños, niñas y adolescentes reclutados sigue siendo incierta. El Grupo de Trabajo Colombiano para el monitoreo de la Resolución 1612 ha recopilado casos de menores separados informalmente que, por lo tanto, no tienen acceso a reparación, justicia y reintegración.

Las décadas de reclutamiento de menores en el conflicto armado han contribuido a la normalización de la violencia entre los niños, la violencia en las escuelas (extorsiones) y el aumento del uso de drogas entre los adolescentes. Las ONGs comunitarias advierten que en un contexto de post-acuerdo, las cuestiones psicosociales deben ser abordadas para evitar que la epidemia de violencia empeore.

Vacíos prioritarios que subsisten en la prevención y respuesta al reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes:

- La necesidad de contar con un sistema de supervisión y presentación de informes eficaz y sostenible a nivel nacional en relación con los menores en el conflicto armado.
- La necesidad de llevar una conclusión la actual discusión sobre la creación de un mecanismo de coordinación de protección infantil en el Clúster de Protección dirigido por UNICEF como agencia designada. Hay opiniones divergentes sobre este tema.
- Los programas existentes de prevención y protección deben extenderse a las zonas urbanas marginales que se han convertido en centros donde se inicia el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados.

⁸¹ UNICEF Colombia Informe Anual 2017.

⁸² Informes de violaciones, esclavitud sexual y explotación, embarazos forzados y abortos, y transmisión de ETS.

⁸³ No hay disponibles cifras completas para evidenciar esta aseveración, pero existe un consenso entre los organismos pertinentes que supervisan la Resolución 1612. Estudios de UNICEF indican que el 14% de los niños que pasaron por el programa especializado del ICBF para niños separados del conflicto armado son de origen indígena.

- La necesidad de contar con un sólido mecanismo inter-agencial de coordinación y planificación junto con el ICBF para asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes que han sido reclutados y/o utilizados por grupos armados no estatales se beneficien de un apoyo y de reparaciones apropiados después de su liberación.
- La respuesta al mayor riesgo de que los niños indígenas y afrocolombianos sean reclutados y/o utilizados por grupos armados no estatales es débil o inexistente. Se necesita un enfoque más fuerte y diferencial.
- Falta de acceso a los servicios locales para niños sobrevivientes de violencia sexual.
- Apoyo psicosocial y atención mental para los niños, niñas y adolescentes reclutados inexistente o inadecuado.
- Se requiere una respuesta específica para asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes que son liberados de las filas de las FARC, tanto de manera formal como informal, efectivamente ingresen a los programas de reintegración y asistencia. También existe la necesidad de asegurar que esta cuestión sea priorizada durante las negociaciones en curso entre el gobierno y el ELN.

En los últimos cinco años se ha observado una constante reducción del número de víctimas de **minas antipersonal, de restos de explosivos de guerra y de dispositivos explosivos improvisados**, tanto entre combatientes como entre civiles⁸⁴, así como del nivel de contaminación de las minas. El número de víctimas civiles cayó de 295 en 2012 a 197 en 2013, a 105 en 2014, a 61 en 2015 y a 32 en 2016 (en los primeros cuatro meses de 2017 se registraron 11 víctimas civiles)⁸⁵. La agencia gubernamental de acción contra las minas (DAICMA, Dirección de Descontamina Colombia) presenta las siguientes cifras sobre las víctimas: 589 (2012), 419 (2013), 292 (2014), 222 (2015), 84 (2016) y 14 personas durante los primeros 4 meses de 2017. No obstante, es alarmante anotar que en 2017, por primera vez desde que comenzó el registro de las víctimas de minas (1990), pareciera que el porcentaje de víctimas civiles de minas supera aquel de las víctimas militares. Si se confirma, ésta podría ser una importante consecuencia desafortunada del proceso de paz y una percepción popular de que se han reducido los riesgos. Las personas han comenzado a regresar a sus casas, a áreas que dejaron de serles familiares después de años de desplazamiento.

Con este trasfondo, siguen siendo necesarias las actividades de desminado así como los programas de educación de los riesgos de las minas. El DAICMA lleva a cabo actividades de remoción de minas, pero su priorización geográfica no ha incluido ciertas áreas críticas. El desminado humanitario se ha visto obstaculizado ya que muchas previsibles áreas prioritarias siguen inaccesibles por motivos de seguridad.

Durante los primeros años del conflicto armado se registraron incidentes con minas en todo el país, pero más recientemente el número decreciente de víctimas se ha concentrado en la región del Pacífico (43% de las víctimas) y las áreas fronterizas (33%)⁸⁶. El año pasado se reportó una nueva contaminación con minas en áreas con cultivos ilícitos que son objetivo de erradicación y a lo largo de corredores utilizados para el transporte de armas, de contrabando y de combatientes. Durante estos 50 años el conflicto armado produjo un total de unas 5.000 víctimas civiles, muchas de las cuales siguen enfrentando obstáculos para acceder a sus derechos.

⁸⁴ Reducción media anual: 43%.

⁸⁵ Fuente: UNMAS.

⁸⁶ Fuente: DAICMA. La diferencia en las cifras es muy probablemente causada por el largo proceso de reconocimiento del Registro de Víctimas, al que se añaden números hasta años más tarde. Sin embargo, ambos conjuntos de cifras muestran una tendencia decreciente consistente.

Vacíos prioritarios que subsisten en la prevención y respuesta de las minas antipersonal:

- Monitoreo de la situación de riesgo de minas antipersonal y del uso de minas incluso por parte de los nuevos grupos armados;
- La necesidad de promover el acceso a los derechos de las víctimas de minas y municiones sin explotar (MSE);
- La necesidad de seguir promoviendo programas de educación en el riesgo de minas;
- Continuar las actividades de desminado requeridas, en coordinación con DAICMA (Dirección de Descontamina Colombia).

Si bien en Colombia ya existe un riesgo alto y generalizado de **violencia sexual y de género**⁸⁷, éste se exagera gravemente en situaciones de conflicto armado. La experiencia muestra que cuando los conflictos armados se recrudecen y los grupos armados imponen un patrón de abuso y violencia contra los civiles, la violencia sexual y de género siempre está presente y también aumenta. Es crucial tener esto en cuenta, ya que la abrumadora mayoría de los eventos de violencia sexual y de género nunca se reportan. En las zonas de conflicto de Colombia, los grupos armados utilizan la explotación sexual, el abuso y las amenazas de abuso como medio para ejercer control social en sus áreas de influencia. La mayoría de las víctimas son mujeres y un número creciente son niñas entre 10 y 14 años de edad. Los actores armados la usan como una táctica de guerra para humillar, dominar, inculcar temor, dispersar y/o reubicar a la fuerza a miembros civiles de una comunidad o de un grupo étnico⁸⁸. En Colombia también se han documentado casos de esclavitud sexual en áreas urbanas vulnerables, en lugares mineros y en áreas fronterizas.

Con el fin de supervisar estas violaciones y planear respuestas apropiadas y efectivas, durante los últimos años, no se creó uno sino varios sistemas paralelos de registro. Cada uno de ellos reconoce que las violaciones están enormemente sub-reportadas. Como resultado, también permanecen sub-reportadas en términos de prevalencia y consecuencias⁸⁹. La Ley 1719/2014 preveía el establecimiento de un sistema nacional de registro e información único, pero aún no ha sido creado. Mientras tanto, los actuales sistemas de registro paralelos proporcionan desgarradoras indicaciones de las brutales dimensiones de la violencia sexual y de género y de los efectos devastadores y duraderos de la violencia de género relacionada con el conflicto en la salud física y psicológica de las personas, las familias y las comunidades. Desde enero de 2016 hasta junio de 2017, el **Sistema de Gestión de Información sobre Violencia Basada en Género (GBVIMS por sus siglas en inglés)**⁹⁰ registró un total de 1771 casos en sólo diez municipios que participaban en un proyecto piloto, principalmente en zonas gravemente afectadas por el conflicto armado. De los casos atendidos directamente⁹¹, los autores fueron identificados como miembros de grupos guerrilleros, grupos paramilitares o miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia. En la mayoría de los casos los autores eran tres o más; muchos supervivientes reportaron haber sido víctimas de la VSBG anteriormente en sus vidas. En el 20% de los casos, niños u otros miembros de la familia estuvieron presentes durante la violación. **Siviglia, el Sistema de Vigilancia de Salud Pública**, es un sistema de registro introducido por el Ministerio de Salud; además de los registros del **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses** (citado anteriormente). Durante los primeros 10 meses de 2016, la **Defensoría del Pueblo** informó de 480 casos de VSBG relacionada con el conflicto,

⁸⁷ Sistema de alerta temprana de la Defensoría del Pueblo. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó 18.000 casos en 2014, 84% menores de edad.

⁸⁸ Resolución 1820/2008 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

⁸⁹ CICR; Preguntas y respuestas: violencia sexual en los conflictos armados.

⁹⁰ Presentado por ACNUR en 2014.

⁹¹ En este caso, por ACNUR.

incluyendo 58 casos contra personas LGBTI. Los primeros 4 meses de 2017 registraron un continuo aumento de VSBG en la región del Pacífico y en las áreas fronterizas⁹².

La experiencia ha demostrado que la VSBG también puede aumentar en situaciones de post-conflicto. Un centro de estudios nacional documentó⁹³ un aumento de la violencia doméstica, la explotación sexual y la trata de personas durante los procesos de desmovilización pasados en los que participan grupos paramilitares. Aliados estatales (Defensoría del Pueblo), evaluaciones de las Naciones Unidas en las zonas de estabilización⁹⁴ y las organizaciones de mujeres han destacado la potencial vulnerabilidad de las mujeres excombatientes.

Colombia ha desarrollado un marco legal ejemplar para abordar la violencia sexual relacionada con el conflicto⁹⁵, pero en la práctica no llega a atender las necesidades de atención y seguimiento médico y psicosocial, así como de justicia de más de una fracción de los sobrevivientes. Aproximadamente el 90% de los sobrevivientes asistidos por el ACNUR y sus aliados en 2016, mencionaron que recibían apoyo médico y psicosocial inadecuado por parte de los proveedores de servicios. Existen indicios claros de que las vías de referencia y los mecanismos de respuesta existentes que involucran a los proveedores de servicios locales no están funcionando bien. Datos recientes del Ministerio de Salud revelan que sólo el 7,8% de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en el contexto del conflicto armado recibieron apoyo psicosocial⁹⁶. Y en cuanto a garantizar la justicia, sólo el 2% de los casos de violencia sexual relacionados con el conflicto documentados por la Corte Constitucional se han traducido en condenas⁹⁷.

Un subgrupo interinstitucional sobre VSBG ha estado actuando bajo los auspicios del Clúster de Protección; entre otras cosas ha elaborado un borrador de directrices que se desplegaron en 2016 en Bogotá, pero que aún necesitan ser finalizadas e implementadas.

Un reciente estudio⁹⁸ sobre la eficacia de la prestación de servicios y la gestión de datos en relación con la violencia sexual y de género, puso de manifiesto deficiencias críticas en protección, prevención y respuesta. En las últimas décadas, el enfoque estratégico de las intervenciones de apoyo se ha centrado en la creación de capacidad de los funcionarios gubernamentales, el diseño de planes, programas y manuales operativos. Sin embargo, se supone que su impacto es bajo, como se indica en los casos emblemáticos mencionados anteriormente, pero no puede ser detallado debido a la falta de un seguimiento coherente del impacto.

En 2011, el IASC estableció el Grupo de Trabajo sobre Protección contra la Explotación y el Abuso Sexual (PSEA). Su propósito es promover la protección contra la explotación y el abuso sexuales por parte del personal de los organismos de las Naciones Unidas y sus organizaciones

⁹² Informe Defensoría del Pueblo, mayo de 2017.

⁹³ http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Sexual_violence_report_Spanish.pdf y <http://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2014/10/2009.Mujeres-en-Conflicto-Violencia-Sexual-y-Paramilitarismo.pdf>.

⁹⁴ Evaluaciones de necesidades ("Diagnósticos") en las 26 Zonas Veredales de Transición.

⁹⁵ Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, enero-diciembre de 2016.

⁹⁶ Defensoría del Pueblo Informe "Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el Marco del Conflicto Armado Interno (25 de mayo de 2017).

⁹⁷ Insumos del UNCT para el Informe de 2016 sobre Violencia Sexual Relacionada con Conflictos en Colombia.

⁹⁸ Informe de Fondos de Dinamarca - El GBVIMS se extiende en Colombia, Noviembre, 2014.

asociadas⁹⁹. En Colombia, la mayoría de las directrices aplicables de la PSEA siguen pendientes de aplicación.

Vacíos prioritarios que subsisten en la prevención y respuesta de la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos armados:

Respecto al Estado y a la sociedad civil colombiana:

- Un sistema nacional, integrado de registro e información sigue en desarrollo (su creación fue establecida en la Ley 1719/2014)
- Necesidad de un análisis en profundidad del funcionamiento de las vías de remisión en lo que respecta los prestadores de servicios de salud, justicia y protección;

Respecto a las autoridades y a la sociedad civil a nivel local:

- A los incidentes de VSBG, en particular a la VSBG relacionada con el conflicto, no se les da prioridad en los planes de salud locales implementados por las autoridades locales;
- Los prestadores de servicios de seguridad no son conscientes de la necesidad de dar una asistencia integral a los sobrevivientes, incluyendo kits de PPE;
- No existe una red de albergues seguros para los sobrevivientes en las áreas prioritarias;
- Se presta una atención inadecuada a los temas de salud mental y los servicios psicosociales para sobrevivientes y sus familias son inadecuados;
- Riesgos de VSBG en los contextos de post-acuerdo en Colombia: véanse las referencias hechas en el Informe de País 1820 de 2016

Respecto a la Misión Política de la ONU:

- Necesidad de una estrecha coordinación entre el subgrupo y la Misión de las Naciones Unidas para garantizar la vigilancia y la lucha contra la VSBG entre los excombatientes y en las zonas de estabilización (ZVTN);
- Necesidad de asegurar un enfoque de género y de violencia sexual basada en el conflicto en la implementación del acuerdo de paz y sus mecanismos de justicia transicional¹⁰⁰
- Necesidad de promover la integración de los derechos de las mujeres y una perspectiva de género en los diálogos de paz entre el gobierno y el ELN¹⁰¹

Respecto al EHP y al sub-clúster de VSBG:

- Necesidad de redactar pautas sobre las vías de remisión que se deben completar;
- Mientras tanto, es necesario hacer un cambio en las estrategias e intervenciones de las agencias de EHP en esta área para hacerlas más eficientes;
- Es necesario que el FNUAP, ONU-Mujeres y la ACNUR colaboren en el logro de los resultados acordados;
- El sub-clúster VSBG carece de un coordinador dedicado y con capacidad de respuesta operacional;
- El sub-clúster VSBG podría ser más práctico en la prevención y el seguimiento de los casos identificados (monitoreo regular de la evolución de las áreas prioritarias, respuesta a las amenazas denunciadas, informe periódico al EHP sobre los resultados acordados);

⁹⁹ Este párrafo se origina en la Estrategia de Género 2017 para el UNCT de Colombia.

¹⁰⁰ De: Insumos del UNCT para el Informe de 2016 sobre Violencia Sexual Relacionada con Conflictos en Colombia.

¹⁰¹ *Ibidem*.

- El sub-clúster VSBG debería ampliar la coordinación en todo el espectro de los sub-clústeres humanitarios - construcción de paz - desarrollo;
- Ausencia de una priorización coordinada de la respuesta y de la programación conjunta o colaborativa;
- Ausencia de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres en las actividades del EHP en torno a la violencia sexual y de género, incluyendo el sub-clúster;
- Es necesario establecer una red de PSEA a nivel de país bajo el liderazgo del HC y desarrollar un plan de acción. El plan debe incluir mecanismos de quejas basados en la comunidad, sesiones de concientización y estrategias de apoyo a las víctimas.

Los desplazados se enfrentan a **obstáculos sustanciales en su búsqueda de soluciones duraderas** tales como el retorno a las zonas de origen, la reubicación o la integración local y la garantía del acceso a los medios de subsistencia. Es evidente que el desplazamiento se ha prolongado, aunque ante la ausencia de registros confiables de desplazados internos que superaron su vulnerabilidad y encontraron una solución duradera, es difícil evaluar hasta qué punto¹⁰². Se estima que más del 50% de los desplazados internos residen en áreas urbanas o periurbanas en 29 ciudades importantes (31% en sólo 11 ciudades¹⁰³) donde muchos, si no la mayoría, están en asentamientos informales y se han convertido en parte de la gran población de pobres urbanos. Es común el desplazamiento secundario intra-urbano o inter-urbano debido a amenazas y violencia por parte de elementos delictivos o grupos armados. En Colombia, la mayor parte del desplazamiento forzado ha seguido un modelo rural a urbano y ha alimentado y acelerado el proceso de urbanización.

Los niveles de pobreza y desempleo de los desplazados internos son mucho más altos que los de las personas no desplazadas: el 98,6% vive por debajo de la línea de pobreza y el 82,6% están clasificados como extremadamente pobres, lo que contrasta con las cifras de la población general, que son 29,1% y 8,7%, respectivamente¹⁰⁴. La tasa de desempleo de los desplazados internos en 2012 fue del 35,5%, frente al 10,2% de la población general. La mayoría de los desplazados, en particular los procedentes de las zonas rurales, trabajan en el sector informal como trabajadores no calificados o vendedores callejeros contra bajos salarios. Incluso los desplazados internos con tierra en zonas rurales pueden tener dificultades para desarrollar medios de vida sostenibles debido a las dificultades para comercializar sus productos. Los jóvenes desplazados a menudo encuentran barreras para encontrar un empleo bien remunerado en las ciudades. La gran mayoría de los desplazados preferirían integrarse localmente, pero su integración sostenible se ve frenada por el hecho de que viven en asentamientos irregulares sin servicios, pocas oportunidades de subsistencia y conectividad limitada al mercado. A partir de 2008, se estima que un 43% de los hogares desplazados están encabezados por mujeres, según cifras del gobierno. Se enfrentan a un mayor riesgo de violencia basada en género. En 2008, la Corte Constitucional reconoció la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas y sus necesidades específicas en términos de protección y asistencia¹⁰⁵.

¹⁰² El ejercicio JIPS en curso puede proporcionar más información sobre este tema.

¹⁰³ Estas cifras datan de agosto de 2016. Enlace: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV> . Las 11 ciudades son: Bogotá (7.3%), Medellín (6.2%), Santa Marta (2.8%), Buenaventura (2.5%), Cali (2.1%), Sincelejo (2.0%), Valledupar (1.8%), Cartagena (1.7%), Barranquilla (1,7%), Florencia (1,6%) y Montería (1,5%).

¹⁰⁴ Albuja y Ceballos (2010). Citado en: Desplazamiento prolongado; Caminos inciertos hacia la autosuficiencia en el exilio. Caso de estudio: Colombia. 2015, Humanitarian Policy Group (HPG), odi.org/hpg/protracted-displacement.

¹⁰⁵ NRC, 2014.

Esta evaluación del dilema de muchos desplazados en la búsqueda de soluciones duraderas se deriva en parte de dos estudios de casos recientes¹⁰⁶, que adicionalmente señalan las siguientes causas subyacentes del carácter prolongado del desplazamiento en Colombia:

- Conflicto prolongado e inseguridad exacerbados por la falta de presencia del Estado en las zonas de origen, así como por los altos niveles de delincuencia y violencia en las zonas de acogida. Esto último desencadena el desplazamiento secundario recurrente y se agrava con otros factores tales como traumas sin tratar y otros problemas de salud mental;
- Falta de habilidades pertinentes para mercados laborales urbanos, particularmente para desplazados con antecedentes rurales o pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes. Para los jóvenes desplazados esto se agrava particularmente por el acceso insuficiente a la educación más allá de la primaria, incluida la formación profesional, que en el contexto colombiano es esencial para salir de la pobreza. Existen varios factores adicionales que obstaculizan el acceso al empleo formal que podrían ser mitigados por estrategias como, por ejemplo, las agencias de empleo público y la asesoría en habilidades para la vida;
- Las cuestiones relacionadas con la tierra, como las dificultades relativas a la restitución en las zonas de origen, la tenencia insegura o la falta de títulos adecuados¹⁰⁷ o la condición ilegal de los asentamientos que impiden a las autoridades municipales suministrar servicios e infraestructura;
- Capacidad insuficiente de los gobiernos locales, incluida una insuficiente asignación de recursos del Gobierno central por cálculos que están basados en datos de censos desactualizados en lugar de la población real que incluya a los desplazados;
- La falta de integración de los desplazados dentro de la acción regular del Estado y una escasa coordinación entre los ministerios y otras entidades competentes;
- Recursos limitados asignados a soluciones duraderas por parte de los donantes, ya que los Marcos de Política de Mediano Plazo MPTF¹⁰⁸ priorizan otros aspectos del acuerdo de paz de noviembre de 2016, como la justicia transicional, el desarme, la desmovilización y la reintegración¹⁰⁹. Recientemente, el PNUD, la FAO y ACNUR acordaron presentar una propuesta de 1 millón de dólares para soluciones duraderas para el Fondo para la Construcción de paz (PBF).

Los desplazados tienen derecho a la asistencia del Estado colombiano para superar su vulnerabilidad socioeconómica, incluida la asistencia con alimentos, educación, documentos de identificación, reagrupación familiar, salud, incluida la atención psicosocial, vivienda y medios de subsistencia, incluida la formación profesional y la orientación ocupacional. Además, los desplazados tienen derecho a una reparación por parte del Estado, que implica compensación, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición. Este compromiso, sin embargo, crea desafíos sin precedentes dado que más del 12% de la población del país es elegible para la reparación y el gobierno está enfrentando una crisis fiscal. En menos de cuatro

¹⁰⁶ Rompiendo el Impasse: Reducción del desplazamiento interno prolongado como resultado colectivo, mayo de 2017, Anexo I, Estudios de caso en países, Colombia. Y: Desplazamiento prolongado; Caminos inciertos hacia la autosuficiencia en el exilio. Caso de estudio: Colombia. 2015, Humanitarian Policy Group (HPG), odi.org/hpg/protracted-displacement.

¹⁰⁷ La tenencia incierta y/o la falta de título de propiedad también impide el acceso a los servicios financieros, como por ejemplo, la propiedad sin título formal no puede utilizarse para obtener un préstamo.

¹⁰⁸ Multi-Partner Trust Fund, un mecanismo de financiación conjunto de las Naciones Unidas. Recientemente, el PNUD, la FAO y ACNUR han acordado presentar una propuesta de 1 millón de dólares para Soluciones Duraderas para el Fondo para la Construcción de paz.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

años, el programa ha compensado a más de 500.000 víctimas, pero esto representa menos del 10% del número total que se supone que recibirán una compensación hasta el 2021. Según una evaluación realizada por el Centro Carr de la Universidad de Harvard, lograr esto requeriría multiplicar por siete la capacidad institucional de la Unidad de Víctimas¹¹⁰. Hasta la fecha, el gobierno ha recibido 105.000 solicitudes de restitución de tierras. Algunas solicitudes se han finalizado, pero la gran mayoría todavía está en curso. A menudo, los procesos de restitución no son todavía factibles debido a problemas de seguridad.

Reconociendo que el éxito de ponerle fin al conflicto¹¹¹ está estrechamente relacionado con encontrar soluciones duraderas para desplazamiento, el Acuerdo de Paz con las FARC contiene varios compromisos clave para abordar las necesidades de soluciones duraderas para los desplazados, como la Reforma Rural Integral. Sin embargo, la implementación requerirá una importante atención y recursos significativos. Será crucial mantener a los desplazados como tema prioritario en la agenda del gobierno y ayudarlos a superar los obstáculos que todavía enfrentan para lograr soluciones duraderas. Esto también significa garantizar que los sectores humanitario y de desarrollo, las autoridades locales y las empresas privadas trabajen conjuntamente para acabar con la dependencia de la ayuda y promuevan la autosuficiencia de los desplazados. Como lo señala el informe Kälin, "la aplicación del Acuerdo de Paz contribuirá a mejorar y promover los derechos humanos de los desplazados internos".

Para apoyar los esfuerzos del Gobierno por alcanzar soluciones duraderas para los desplazados, el ACNUR y el PNUD pusieron en marcha entre 2012 y 2015 una "Iniciativa de soluciones transitorias" en 17 comunidades para ayudar a los desplazados a depender menos de la asistencia humanitaria y ser más autosuficientes. Las intervenciones se basaron en planes de acción elaborados a través de un proceso en el que participaron las comunidades de desplazados. Una evaluación externa del programa demostró que la iniciativa le permitió exitosamente a varias comunidades dar pasos importantes hacia soluciones duraderas, particularmente a través de la legislación de tierras y asentamientos informales y el reasentamiento de ciertos grupos de desplazados de origen indígena.¹¹²

Con base en experiencias anteriores, las intervenciones estratégicas en los ámbitos de subsistencia y la legalización de los asentamientos (incluido el apoyo en infraestructura a las autoridades municipales) parecen ofrecer el apoyo más concreto y eficaz a las soluciones duraderas. Desde el final de la iniciativa, el ACNUR ha seguido aplicando proyectos encaminados a apoyar soluciones duraderas, en particular mediante el apoyo a la legalización de asentamientos irregulares, sobre todo en zonas urbanas. No está claro si otras agencias están persiguiendo objetivos similares. En este contexto, el ACNUR ha estado preparando un ejercicio de mapeo de las partes interesadas. En 2016, se creó un grupo de trabajo inter-agencial sobre soluciones duraderas, pero aún no se ha puesto en marcha.

Vacíos prioritarios que subsisten en la búsqueda de soluciones duraderas:

- La información disponible sobre el tamaño, las ubicaciones y los perfiles de las poblaciones desplazadas vulnerables no se está utilizando para planear intervenciones de colaboración duraderas basadas en resultados por parte de organismos humanitarios,

¹¹⁰ Evaluación de las Medidas Integrales de Reparación en Colombia, Centro Carr para la Política de Derechos Humanos, Escuela Harvard Kennedy y la Iniciativa Humanitaria de Harvard, octubre de 2015 (Resumen Ejecutivo, pág. 7).

¹¹¹ Rompiendo el Impasse: Reducción del desplazamiento interno prolongado como resultado colectivo, mayo de 2017, Anexo I, Estudios de caso de países, Colombia.

¹¹² [Http://tsicolombia.org/descargas](http://tsicolombia.org/descargas)

en estrecha coordinación con la Unidad de Víctimas. Además, existe información sobre el tamaño, ubicación y perfiles de las nuevas poblaciones de desplazados con sus necesidades de emergencia cuantificadas. Ambos se utilizarán para identificar potenciales poblaciones objetivo programáticas dentro de los dos grupos, de dimensiones conducentes a una planificación y seguimiento realistas orientados a resultados.

- No existe actualmente una programación conjunta (es decir, entre los miembros del EHP) para apoyar los programas de soluciones duraderas del Gobierno. La propuesta inter-agencial para el Fondo para la construcción de paz mencionada anteriormente podría utilizarse como una oportunidad para revitalizar el grupo de trabajo sobre soluciones.
- Inexistencia de una red operativa de agencias humanitarias, de actores del desarrollo, de actores políticos y del sector privado para construir alianzas estratégicas para asegurar la sostenibilidad de las soluciones.
- Una solución duradera en la que participen las comunidades indígenas y afrocolombianas desplazadas, que reconozca e incorpore adecuadamente sus visiones de solución específicas. Estas soluciones están fuertemente relacionadas con la restauración y protección de sus derechos constitucionales a territorios colectivos, incluyendo la consulta previa, el autogobierno y la identidad cultural. El desarrollo de estrategias de construcción de paz debería adoptar un enfoque similar.
- Falta de una estrategia consolidada de soluciones duraderas que tenga como objetivo apoyar el desarrollo de programas y proyectos colaborativos, así como integrar sistemáticamente a las comunidades afectadas por el desplazamiento en los programas de desarrollo¹¹³. El PNUD y el ACNUR son los codirectores designados para soluciones duraderas bajo los auspicios de la Oficina del Coordinador Residente en coordinación con el Clúster de Protección y el Equipo de las Naciones Unidas en el país. En 2016 comenzaron a colaborar en el establecimiento de un foro de coordinación inter-agencial sobre soluciones duraderas con el objetivo de desarrollar una estrategia de soluciones duraderas a nivel de todo el sistema, pero esto aún debe producir resultados concretos.

7. Otras preocupaciones de protección

Cuando los colombianos que han encontrado protección internacional en países vecinos o en otros países y otras víctimas del conflicto en el exterior regresan a Colombia se enfrentan a múltiples desafíos de protección. No siempre existe asistencia de emergencia inmediatamente después del regreso y muchos sufren largos retrasos en registrarse para acceder a programas de bienestar social existentes. Existe preocupación por el reconocimiento de la nacionalidad y documentación de los niños nacidos de colombianos en el extranjero y por los derechos y documentación de los cónyuges extranjeros. Además, la prestación de asistencia para la reintegración es poco clara e incierta, particularmente si los colombianos que regresan no

¹¹³ La necesidad de "integración sistemática de las comunidades afectadas por el desplazamiento en la planificación del desarrollo" se cita del estudio de caso de Walter Kälin. Los proyectos para desarrollar el puerto de Buenaventura pueden servir como ejemplos de la necesidad de una acción más concertada para promover los intereses de los desplazados internos en la planificación del desarrollo: estos proyectos han sido a menudo un obstáculo para las soluciones duraderas de desplazados internos, de las comunidades de desplazados internos y el aumento de la inseguridad jurídica en torno a la tierra y los asentamientos.

tuvieron la oportunidad de registrarse como víctimas durante los años que pasaron fuera del país¹¹⁴.

Si bien Colombia es signataria de la Convención sobre los Refugiados, su sistema nacional para recibir **refugiados y solicitantes de asilo**, para la correcta evaluación de sus reclamaciones y para la asistencia y soluciones duraderas para aquellos que han sido reconocidos como refugiados, sigue siendo débil¹¹⁵. Durante los últimos años, el número de solicitudes de asilo se mantuvo bajo. Sin embargo, la actual crisis política y socioeconómica en Venezuela ha cambiado esto y el número de personas recién llegadas que necesitan protección internacional y/o que están en situación de refugiados ha comenzado a aumentar rápidamente. Según el Gobierno colombiano¹¹⁶, en agosto de 2017 había 153.000 venezolanos de manera irregular en el país.

Actualmente, las agencias de protección y humanitarias están impedidas en la prestación de asistencia a las personas vulnerables como resultado de la falta de datos confiables respecto a las poblaciones afectadas y sus necesidades, compartidos y acordados con las autoridades. Los extranjeros en situación de vulnerabilidad ya enfrentan problemas de acceso a servicios locales básicos como educación y cuidado médico de emergencia. Otros problemas de protección reportados por los venezolanos en Colombia a agencias humanitarias incluyen casos de abuso extremo (incluyendo personas LGBTI), violencia sexual y tráfico, y la llegada de menores no acompañados y separados. En la frontera existe el riesgo de que, en particular, estos últimos no reciban el apoyo y la asistencia que necesitan, incluida la prevención del riesgo de apatridia. También hay preocupación por la continuación de una convivencia pacífica entre extranjeros y comunidades que los acogen y se han presentado señales de un aumento en los niveles de xenofobia. Con el fin de asegurar un nivel apropiado de preparación inter-agencial para una mayor afluencia de refugiados, pero también para los colombianos que regresan y otros que necesitan protección y asistencia, un Grupo Interagencial de Fronteras ha consolidado un nuevo Plan de Respuesta Venezuela del EHP. Este plan se está articulando en línea con el plan general del gobierno.

El **proceso de construcción de paz presenta desafíos específicos de protección**, en particular la necesidad de garantizar la protección de los ex miembros de las FARC desmovilizados y desarmados después de su reintegración en la vida civil. Además, un gran número de niños, niñas y adolescentes combatientes desmovilizados desaparecen y no participan en programas de reintegración, lo que representa un riesgo de nuevo reclutamiento.

Durante los últimos años, Colombia se ha convertido cada vez más en destino para la migración regular e irregular, lo que ha aumentado la migración mixta y el **tráfico de personas**, cuyo volumen sigue siendo desconocido debido a la falta de información.

Los **desastres naturales** afectan a miles de personas cada año, muchas de las cuales ya han sido desplazadas por el conflicto¹¹⁷. Se enfrentan a riesgos específicos de protección

¹¹⁴ Las últimas cifras muestran que 347.000 colombianos habían encontrado o estaban buscando asilo en el extranjero, principalmente en los estados vecinos. ACNUR, Tendencias mundiales; Desplazamiento Forzado en 2015, emitido en 2016.

¹¹⁵ El Decreto 1067/15 establece el marco legal para los refugiados y solicitantes de asilo en Colombia. El poder de decisión formal para las solicitudes de asilo recae en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

¹¹⁶ Migración Colombia, citada por el diario El Espectador, 17 de agosto de 2017

¹¹⁷ Desplazamiento prolongado; Caminos inciertos hacia la autosuficiencia en el exilio. Caso de estudio: Colombia. 2015, Humanitarian Policy Group (HPG), odi.org/hpg/protracted-displacement.

(particularmente el VSGB) debido a las condiciones de acogida y de vida inadecuadas para los supervivientes. Además, la pérdida de los medios de subsistencia pone a las personas ya vulnerables (en particular las mujeres) en una situación precaria cuando se enfrentan a mayores riesgos de protección. El reciente desastre de una avalancha de lodo en Mocoa evidenció la necesidad urgente de un ejercicio de lecciones aprendidas ya que la respuesta reveló múltiples riesgos de protección.¹¹⁸

Vacíos prioritarios que subsisten respecto a otras preocupaciones y riesgos de protección:

Respecto a la situación en las zonas fronterizas:

- Apoyar al Grupo Interagencial de Fronteras para asegurar un estado adecuado de preparación para una posible llegada (en masa) de personas que necesiten protección internacional.
- Promover el fortalecimiento del marco legal para los refugiados.
- Los organismos de protección de refugiados y de menores deben coordinar con las autoridades locales para garantizar una respuesta adecuada ante la llegada de menores no acompañados y separados en las zonas fronterizas (ACNUR en coordinación con UNICEF, PMA, OIM, ONU-Mujeres, ICBF, etc.).
- Apoyar esfuerzos para combatir el tráfico de personas y abordar las necesidades de las víctimas;

Respecto a las poblaciones involucradas en el proceso de construcción de paz

- Necesidad de generalizar la centralidad de la protección en todas las fases relevantes de los programas de consolidación de la paz;
- Necesidades específicas de protección de quienes participan en el proceso de construcción de paz y/o que viven en o cerca de una de las 26 Zonas Veredales.

Respecto a las personas afectadas por desastres naturales

- Necesidad de promover la generalización de preparación en protección (incluyendo programas de reducción de riesgo de desastres naturales), respuesta a emergencias y recuperación temprana en el contexto de desastres naturales (en coordinación con UNGRD y la sociedad civil);
- Realizar de manera urgente un ejercicio inter-agencial de lecciones aprendidas del desastre de Mocoa.

8. Factores externos que influyen en los riesgos de protección

Varios factores externos constituyen potenciales riesgos para asegurar una respuesta de protección eficaz en el futuro:

- La posibilidad de reducir el espacio humanitario y la probabilidad de que el Gobierno priorice la construcción de paz sobre la situación de los derechos humanos y la situación humanitaria. ¿Qué significa complementariedad y apoyo a los programas estatales de ayuda humanitaria si el Estado se retira cada vez más de las intervenciones humanitarias?
- Aumento de las preocupaciones de seguridad (incidente de desminado, secuestro del personal de las Naciones Unidas, incendio deliberado de un vehículo de una agencia, etc.)
- La posibilidad de erosión de los derechos de las víctimas (Directiva 15, 16: el fin de derechos y reparaciones). Riesgo de debilitar el marco jurídico de los desplazados como

¹¹⁸ MIRA 5 de abril de 2017 (OCHA) y capítulos de protección de las actualizaciones regulares de Mocoa.

resultado de la reforma legislativa en el contexto del Acuerdo de Paz y dado el enorme déficit financiero.

- La incertidumbre respecto a la orientación de un posible segundo mandato de la Misión Política de la ONU y la atención continua que prestará a una agenda de derechos humanos. En relación con esto, la incertidumbre sobre el futuro de la arquitectura humanitaria existente en el país y el papel de OCHA.
- Reducción continuada de los niveles de financiación de agencias humanitarias internacionales y nacionales (por ejemplo: para respuestas de manejo de operaciones: para la necesidad de un mayor control de las cifras de planeación, para fortalecer el monitoreo de la protección y de la asistencia, para reducir la dispersión de operaciones y para un mayor énfasis en la cooperación y planeación operativa inter-agencial).
- La necesidad integrar la protección en los programas de construcción de paz y en el trabajo humanitario en curso.
- Necesidad de un seguimiento independiente de los flujos migratorios mixtos y de la trata de personas.
- Temas de gobernanza: restablecimiento de la presencia efectiva del Estado en todo el territorio.
- Ayuda humanitaria de transición, soluciones duraderas, recuperación temprana, desarrollo sostenible.

Anexo 3

Agencias y organizaciones que participaron en la elaboración de la Estrategia Interagencial de Protección de Colombia 2018-2020

- Oficina del Coordinador Residente/Coordinador Humanitario (OCR);
- Misión de las Naciones Unidas en Colombia;
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA);
- Unidad de Gestión de la Información (UMAIC);
- Equipos Locales de Coordinación (ELC);
- Grupos Temáticos de Protección (GTPs);
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR);
- Joint IDP Profiling Service (JIPS);
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH);
- Servicio de las Naciones Unidas de Acción contra las Minas (UNMAS);
- Programa Mundial de Alimentos (PMA);
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO);
- Organización Panamericana de Salud (OPS);
- ONU Mujeres;
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA);
- Consejo Noruego de Refugiados/Norwegian Refugee Council (NRC);
- Ayuda Popular Noruega/Norwegian People's Aid (NPA);
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); ECHO; La Unidad de Víctimas (UARIV);
- Defensoría del Pueblo;
- International Crisis Group (ICG);
- Fundación Plan;
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM);
- Fundación Halü;
- Diakonie Katastrophenhilfe;
- Save the Children;
- Coalición contra la vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes (COALICO);
- Federación Mundial Luterana/Lutheran World Federation (FML/LWF);
- Defensa de Niños y Niñas Internacional;
- Cooperación Infancia y Desarrollo;
- Aldeas Infantiles;
- Mercy Corps;
- War Child;
- Grupo Danés de desminado;
- Campaña Colombiana Contra Minas;
- PERIGEO;
- Handicap Internacional;
- Servicio Jesuita a Refugiados/Jesuit Refugee Service,
- Pastoral Social;
- Casa de la Memoria.