

COLOMBIA: La Respuesta al Desplazamiento Interno Requiere Mayor Acción a Nivel Local y Mejor Rendición de Cuentas

La respuesta del Gobierno de Colombia a las necesidades humanitarias de la población desplazada continua mostrando serias brechas a pesar del incremento presupuestario y de mejoras en la planificación a nivel del gobierno central. Dichos avances no se han traducido en resultados concretos en el ámbito local.

Es más, las municipalidades receptoras de un gran número de personas huyendo de la violencia y de la confrontación armada han sido incapaces de prepararse adecuadamente para atender desplazamientos esperados, proporcionar asistencia humanitaria adecuada al darse el desplazamiento, y de asistir a personas desplazadas viviendo por años en dichas regiones. El Gobierno colombiano tiene que seguir los procedimientos de respuesta humanitaria existentes, buscar la activa participación de las comunidades afectadas y trabajar en estrecha coordinación con las Naciones Unidas y otros actores no gubernamentales.

Estructuras Locales, Planificación Estratégica y Liderazgo de la Población Desplazada

El Gobierno colombiano debería aprovechar de una mejor manera las estructuras creadas específicamente para responder a las necesidades de la población desplazada. El gobierno debería duplicar su labor con los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada, los cuales son los responsables de preparar a los departamentos y municipios para brindar asistencia humanitaria a hogares desplazados de corto y largo plazo. A menudo, los alcaldes se niegan a presidir los comités como lo estipula la ley, y por consiguiente, son los oficiales de menor rango quienes son asignados dicha responsabilidad; una clara indicación de la baja prioridad otorgada a los desplazados.

Refugiados Internacional ha recibido múltiples informes de la dificultad que afrontan los líderes de la población desplazada en colocar sus preocupaciones en la agenda de las sesiones de los comités. Asimismo, las decisiones acordadas en las sesiones rara vez son implementadas. Los comités responden rápidamente durante crisis de desplazamientos masivos (definidos como el desplazamiento de cincuenta o más personas), a menudo como resultado de la presión pública y visibilidad internacional. Esta respuesta, sin embargo, es reaccionaria y rara vez es el resultado de una estrategia de contingencia adecuada. Estos mismos comités, por lo general, han demostrado poca capacidad para planificar una debida respuesta al flujo constante de

Recomendaciones:

1. Las administraciones locales colombianas mejoren el funcionamiento de los comités territoriales para los desplazados internos, elaboren planes de contingencia adecuados y asignen los debidos fondos para su implementación.
2. Las administraciones locales elaboren planes de desarrollo de mediano y largo plazo que incluyan disposiciones específicas para mejorar las condiciones socio-económicas de la población desplazada, y para planificar su exitosa integración en las comunidades donde se asientan.
3. El Gobierno colombiano y los donantes internacionales proporcionen capacitación y mayores recursos para fortalecer las organizaciones de la población desplazada, con el fin de incrementar la efectividad de su participación en los órganos encargados del diseño de políticas y mejorar su capacidad de defender e incidir por sus derechos.
4. El Gobierno colombiano y los donantes internacionales, incluyendo USAID, deberían darle prioridad a la rendición de cuentas de sus contratistas y agencias encargadas de implementar sus programas, mediante el establecimiento de mecanismos efectivos de monitoreo, evaluación y auditoria y de procesos de sondeo de las partes interesadas.

desplazamientos menos visibles, entre los cuales de individuos, familias individuales, y desplazamientos intraurbanos; casos que representan la gran mayoría de los desplazamientos en Colombia.

Los funcionarios locales también están requeridos a desarrollar un plan para responder a las necesidades de los desplazados. Los Planes Únicos Integrales deberían de detallar las necesidades de la población desplazada y su debida respuesta, como también asignar los recursos necesarios para su implementación. Aunque la elaboración de dichos planes debería constituir un primer paso en zonas de alta conflictividad e inseguridad, éstos a menudo son desarrollados. Este ha sido el caso en los departamentos de Nariño y el Chocó, zonas en las cuales han habido una secuencia de desplazamientos masivos en los dos últimos años, durante los cuales miles de colombianos se han visto forzados a huir de sus comunidades.

Los Planes Territoriales de Desarrollo deberían proporcionar información detallada sobre los nuevos programas de vivienda, el suministro de servicios sociales básicos, y la reestructuración de la economía e inversión local. Estos a su vez también deberían incluir las necesidades y aspiraciones específicas de la población desplazada. De lo contrario, miles de colombianos permanecerán excluidos y marginados de las comunidades receptoras.

En muchas regiones del país la población desplazada ha establecido Comités Municipales de las Comunidades Desplazadas para coordinar sus actividades de autosuficiencia y acciones de cabildeo. Estos comités podrían constituir un mecanismo efectivo para trabajar con las autoridades. Su contribución en la elaboración de los Planes Únicos Integrales y Planes Territoriales de Desarrollo es indispensable, particularmente dado su profundo conocimiento de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades. No obstante, las autoridades locales a menudo marginan o ignoran a los Comités Municipales. Los comités deberían ser fortalecidos para incrementar su capacidad para interactuar exitosamente con funcionarios gubernamentales. Asimismo, se beneficiarían de una mejor estructura organizativa, capacitaciones en la administración de proyectos, y de acceso a pequeños financiamientos.

A nivel local, las organizaciones humanitarias podrían facilitar el diálogo entre los beneficiarios y las autoridades con respecto a la planificación estratégica. A nivel regional, reuniones de los representantes de las agencias que conforman el Comité Permanente entre Agencias (IASC) tienen el potencial de asegurar una mejor coordinación entre los actores humanitarios y una mejor colaboración con las ramas regionales de Acción Social. A través del IASC, los líderes de las comunidades de desplazados, los miembros del IASC y funcionarios locales de Acción Social podrían trabajar con los alcaldes y administradores locales para asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

Necesidad de Una Mayor Rendición de Cuentas

“El ayudar a los desplazados internos es un buen negocio en Colombia. Es una vergüenza que los desplazados a menudo son dejados por fuera de las transacciones”

—Persona desplazada viviendo en Medellín. Diciembre de 2007.

En los últimos cinco años, el Gobierno de Colombia ha cuadruplicado el presupuesto asignado para asistir a la población desplazada. Acción Social, la agencia colombiana encargada de atender a los desplazados, ha demostrado recientemente importantes avances a nivel nacional en la planificación de la respuesta inmediata para atender desplazamientos masivos y de soluciones para la integración a largo plazo de los desplazados internos en las comunidades donde se asientan. Asimismo, desde el 2003, el Gobierno de los Estados Unidos ha asignado, en promedio, 40 millones de dólares al año para asistir a la población desplazada en Colombia.

Aunque estos logros son dignos de elogio, Refugiados Internacional ha encontrado que insuficientes recursos llegan a la población desplazada; realidad que genera cólera y resentimiento por la corrupción desenfrenada y el mal uso de los fondos. Para poder capitalizar los avances logrados a nivel nacional, Colombia tiene que ahora enfocar sus esfuerzos en establecer mecanismos efectivos de monitoreo, evaluación y auditoria de sus programadas para la población desplazada.

El aumento gradual de recursos en un período de tiempo relativamente corto ha generado una red de contratistas y subcontratistas para proporcionar servicios a la población desplazada. Estas agencias están conformadas principalmente por organizaciones locales que varían de tamaño, longevidad, y nivel de experiencia, y son las encargadas de implementar programas financiados por Acción Social y por contratistas financiados por el gobierno de los Estados Unidos. RI ha conocido excelentes ejemplos de agencias locales que han asistido efectivamente a la población desplazada. No obstante, la principal queja que recibe RI directamente de la población desplazada es que los servicios prometidos, y en algunos casos aquellos derivados de fondos de Acción Social y USAID, no fueron proporcionados como fueron prometidos o es más, nunca llegaron. RI ha documentado denuncias de la mala administración, el mal manejo de fondos y de corrupción en la

la administración de proyectos para atender a la población desplazada en los cinco departamentos visitados por personal de RI en el 2007.

Las frecuentes denuncias de conducta malintencionada en la administración de los programas sugiere que los mecanismos existentes de monitoreo, evaluación y auditoria no son los adecuados para identificar agencias contraparte problemáticas. En un caso flagrante, el contratista de USAID en Medellín no tenía conocimiento de que uno de sus subcontratistas estaba siendo investigado por la Procuraduría General por el presunto mal manejo de los fondos. Aunque el monitoreo de los estados financieros y la evaluación de la eficacia de proyectos son prácticas comunes, RI no pudo identificar mecanismos de evaluación independientes o procesos que incluyan sondeos de las partes interesadas. Dadas las denuncias de falsificación de documentos, coerción de beneficiarios, manipulación y denegación de servicios, los beneficiarios deberían ser consultados independientemente y con frecuencia para asegurar que están recibiendo los servicios que les han sido prometidos.

Una estrategia sustentada en tres pilares debería ser implementada para garantizar un monitoreo efectivo de las agencias colombianas encargadas de la implementación de los programas de asistencia. Por un lado, Acción Social debería fortalecer la capacidad de sus oficinas internas de auditoria para poder llevar a cabo procesos de monitoreo, evaluación y auditoria de sus contratistas. Por otro lado, el Gobierno colombiano debería fortalecer las agencias del Ministerio Público, particularmente la oficina de la Procuraduría General, para poder llevar a cabo procesos legales de casos flagrantes de corrupción y mal manejo de los fondos de asistencia para la población desplazada. Por último, las agencias internacionales, las cuales también emplean contratistas locales, deberían mejorar de manera sistemática sus capacidades de monitoreo, evaluación y auditoria para poder garantizar el máximo rendimiento de sus inversiones. En cualquier caso que investigaciones internas hallen evidencia de conducta malintencionada, dicho caso debería ser enviado a la Procuraduría General para cualquier acción adicional.

Sean Mariano Garcia y Andrea Lari estuvieron en Colombia en diciembre del 2007 para investigar el desplazamiento interno.

ESTUDIO DE CASO: TUMACO, NARIÑO

Ubicada en el extremo sur de la costa pacífica de Colombia, la ciudad de Tumaco está actualmente viviendo alguna de la peor violencia en el país. Dado que es una ciudad portuaria, los actores armados están luchando por control de este punto geográficamente estratégico, particularmente como ruta para el transporte de narcóticos. Tumaco permanece aislada del resto del país y es una de las ciudades seriamente subdesarrolladas. Más de 20.000 personas desplazadas han buscado refugio en Tumaco, tras tener que huir de intensos conflictos a largo de la costa pacífica de Nariño.

❑ **Tumaco es el epicentro de la violencia en Nariño.**

Con una población de 160.000, Tumaco tiene una de las tasas de homicidios más altas de Colombia; principalmente como consecuencia de enfrentamientos entre los grupos ilegales armados. La tasa de homicidios alcanza alrededor de 200 asesinatos por cada 100.000 habitantes. La tasa de homicidios promedio en Colombia es de 38 por cada 100.000 habitantes.

El departamento de Nariño evidenció por lo menos 17 desplazamientos masivos en el 2007, los cuales afectaron a más de 15.000 personas. Como consecuencia, la población de desplazados en Tumaco continúa creciendo.

❑ **Las condiciones de vida de los desplazados son desastrosas.**

Tumaco descansa sobre una serie de islas alrededor de la costa colombiana. Las islas son principalmente manglares de terrenos bajos y ya se encuentran densamente pobladas. Las comunidades de desplazados son forzadas a vivir en las zonas con régimen de marea; las tierras más indeseadas. A pesar de que las viviendas son construidas sobre pilotes para prevenir constantes inundaciones, fuertes lluvias han causado frecuentes inundaciones. Las viviendas, a su vez, son construidas a base de desechos de madera que las personas desplazadas escarban por encontrar o las obtienen a través de trueques. No existen sistemas de servicios sanitarios, de agua potable u otros servicios básicos, y las actuales condiciones de vida en estas regiones representan una seria amenaza a la salud pública.

❑ **Las estructuras gubernamentales locales y nacionales les están fallando a las personas desplazadas.**

El alcalde saliente de Tumaco ha declarado públicamente en repetidas ocasiones que la ciudad no afronta un problema de desplazamientos. Es más, las personas desplazadas huyendo de la violencia son consideradas como emigrantes económicos en búsqueda de empleo. Como consecuencia, asistencia inmediata (responsabilidad del municipio receptor) no es suministrada a los desplazados internos. Todavía no hay evidencia de la posición del nuevo alcalde, Nectalí Correa, quien asumió el cargo el 1 de enero de 2008.

Tumaco carece de una Unidad de Atención y Orientación funcional, la cual es el ente responsable de registrar a los desplazados y de ponerlos en contacto con los proveedores de servicios. Actualmente, los funcionarios de Tumaco, los cuales están operando desde la sede de la Casa de la Mujer, sólo cuentan con capacidad para registrar a cuatro desplazados por día; hecho que ha asegurado que la gran mayoría de desplazados internos de Tumaco no cuenten con acceso a los servicios legalmente garantizados.

Acción Social, la agencia presidencial encargada de suministrar servicios a los desplazados, sólo cuenta con una persona de tiempo completo en Tumaco. Dicha persona no sólo es la encargada de cubrir Tumaco, sino también las diez municipalidades en la costa pacífica de Nariño. Las personas desplazadas también reportan haber sido tratadas con desdén o haber sido negadas servicios por Acción Social.

El centro de distribución de artículos de emergencia más cercano está en Cali; a más de 500 kilómetros por malas carreteras. Alimentos y otros artículos de emergencia a menudo llegan tarde, y múltiples informes sostienen que los alimentos se echan a perder antes de ser distribuidos.

- ❑ **La presencia de la comunidad internacional en Tumaco es mínima.** La Organización Internacional para las Migraciones cuenta con una persona en el área. Es más, RI no recibió información sobre la

presencia permanente de otras ONG internacionales en Tumaco. Algunas organizaciones, sin embargo, tienen pequeñas operaciones manejadas a través de Pasto, la capital departamental. A pesar del reconocimiento generalizado por parte de las diversas agencias con quienes dialogó RI sobre las necesidades de los desplazados en Tumaco, pocas tenían planes de afrontar activamente la creciente crisis.

ESTUDIO DE CASO: MEDELLIN, ANTIOQUIA

Medellín es la segunda ciudad más grande de Colombia y el destino de por lo menos 110.000 desplazados internos. En los últimos años, Medellín se ha visto como un caso modelo de cómo afrontar las necesidades de las comunidades de desplazados. A pesar de la creación de sistemas innovadores por parte del gobierno local, numerosos desplazados continúan reportando dificultades en la obtención de servicios. El hecho de que el área metropolitana esté dividida entre varias municipalidades significa que sólo los residentes de la ciudad de Medellín se benefician de dichas políticas progresivas. Los residentes de otras municipalidades, como por ejemplo Bello, sufren las consecuencias de burocracias ineficaces y malas administraciones.

- ❑ **Medellín está empleando un modelo integrado y públicamente accesible para atender a los desplazados internos.** La Unidad de Atención y Orientación local, la cual es el ente responsable de registrar a las personas desplazadas y de ponerlas en contacto con los proveedores de servicios, cuenta con representantes de una gran variedad de agencias federales y municipales en sus oficinas, y lleva a cabo sesiones de orientación para los desplazados y entrevistas individuales. Proceso tras el cual, las personas desplazadas son conectadas directamente con los proveedores de servicios relevantes durante su primera visita. La unidad también cuenta con equipos móvil que viajan a las comunidades para registrar a individuos que de otra manera no acudirían a la sede de la unidad. Este modelo debería ser replicado por todo el país e inmediatamente expandido a otras municipalidades del área metropolitana de Medellín.

Medellín ha dedicado una cantidad significativa del presupuesto municipal para atender las necesidades de los desplazados internos. Al momento de la visita de Refugiados Internacional, el

Consejo Municipal había aprobado un documento de políticas públicas con un enfoque integral que describe estrategias de prevención del desplazamiento y para la protección y asistencia para los desplazados internos.

- ❑ **Los líderes de las comunidades de desplazados en Medellín se sienten aislados de las estructuras gubernamentales, y necesitan asistencia en el fortalecimiento de su capacidad organizativa.** Aunque el comité oficial para la elaboración de los Planes Integrales Únicos incluyen a los líderes de las comunidades de desplazados, un número creciente ha renunciado o distanciado del proceso debido a que se sienten como simples títeres. Los Comités Municipales de los Desplazados Internos, los cuales son organizaciones representativas comunitarias, reciben escasos recursos financieros o poco apoyo técnico en sus esfuerzos por documentar las necesidades de sus comunidades.

Los líderes de las comunidades de desplazados también han sido víctimas de múltiples amenazas de muerte. Nuevos grupos ilegales armados

han incrementado su presencia en los barrios donde se congregan los desplazados, con el fin de ejercer control social de la población a través de la extorsión e intimidación. La presencia policial es mínima y la creciente inseguridad y amenazas contra los líderes ha resultado en un incremento en el desplazamiento secundario dentro de la ciudad.

- ❑ **Las condiciones en las comunidades de los desplazados internos son pobres.** Muchas comunidades de desplazados internos se encuentran marginadas en las afueras del área urbana, y viven en ranchos precarios en laderas propensas a deslizamientos de tierra. Si bien algunos servicios básicos llegan a estas comunidades, entre los cuales electricidad, educación y transporte informal, la situación de vivienda permanece inadecuada, y a menudo carece de agua potable y servicios sanitarios básicos. Preocupantemente, las condiciones de vida son marginalmente mejores que las de comunidades de desplazados internos en zonas sin recursos, como es el caso de Quibdó, Chocó.

- ❑ **La corrupción y mala administración malogran el suministro de servicios a los desplazados.** Refugiados Internacional recibió constantes denuncias de personas desplazadas sobre la pobre implementación en el suministro de servicios de emergencia y otros servicios, entre los cuales los programas de generación de ingresos. Los líderes de las comunidades de desplazados son capaces de identificar a través de las encuestas comunitarias a múltiples contratistas, financiados por Acción Social y contratistas de USAID, que han administrado de mal manera o abusado de los recursos asignados para los desplazados. La Procuraduría General en Medellín ha tenido, a menudo, conocimiento de dichas denuncias, y en varias ocasiones ha solicitado judicialmente a los contratistas locales proporcionar información. A pesar de la seriedad de estos problemas, al momento de la visita de RI, ni Acción Social ni las contrapartes locales de USAID habían adoptado medidas disciplinarias.