REFUGEES INTERNATIONAL

FIELD REPORT

A POWERFUL VOICE FOR LIFESAVING ACTION

Diciembre 2016

UNA BATALLA QUE AÚN NO TERMINA:

DESPLAZAMIENTO Y RETOS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES EN UNA COLOMBIA POST-ACUERDO

Francisca Vigaud-Walsh

Portada: Víctimas del conflicto colombiano protestan y exigen reparación en la ciudad de Quibdó, Chocó.
Esta página: Esta mujer y toda su comunidad ribereña en el Departamento de Chocó, exigen reparaciones colectivas por haber sido desplazados por el conflicto armado.

Introducción

Luego de 50 años de un desgarrador conflicto armado, el acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, es motivo de celebración. Durante las últimas cinco décadas de conflicto, al menos 218.094 colombianos han muerto, 25.007 han desaparecido[1] y millones han sido desplazados. Las mujeres y las niñas han sido protagonistas de esta guerra, tanto en su rol de combatientes, así como de víctimas y constructoras de paz. Los beneficios que ellas y todas las víctimas del conflicto pueden obtener de la paz son monumentales, dado que generaciones enteras no han conocido más que la guerra. Sin embargo, los desafíos para lograr una paz sostenible en Colombia no pueden ser subestimados, debido a que subsisten dinámicas de conflicto y violencia que continúan amenazando a la población. El proceso de desarme de las guerrillas y la implementación del acuerdo de paz no tendrán lugar en el vacío. La guerra ha desgarrado comunidades enteras a lo largo del territorio colombiano y son estas comunidades quienes deben enfrentar ahora el difícil y delicado proceso de implementación del acuerdo de paz. Todo esto mientras que otros grupos armados continúan operando. A medida que se desarrolla este proceso, la comunidad humanitaria debe continuar asistiendo a los colombianos más vulnerables, ayudando así a la consolidación de una paz que actualmente es bastante frágil.

Recomendaciones

- Los gobiernos donantes deben:
  - Dar instrucciones al personal de las sedes principales para que consulte más estrechamente con sus pares en el Equipo Humanitario de País y en la Mesa de Trabajo de Donantes Humanitarios Internacionales en Colombia; todo, con el fin de entender mejor la evolución de los riesgos de protección y de las necesidades humanitarias;
  - Complementar las contribuciones al plan de implementación del acuerdo de paz con ayuda humanitaria para las zonas afectadas por el conflicto, en particular aquellas áreas en que los organismos gubernamentales encargados de prestar asistencia a las víctimas del conflicto no tienen presencia;
  - Trabajar con el Gobierno de Colombia para realizar una revisión integral de la gestión organizacional y eficiencia operativa de la Unidad de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con miras a dar recomendaciones sobre cómo abordar mejor los desafíos de la institución a través de sus futuras inversiones; y
  - Financiar programas, conjuntamente con la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que proporcionen asesoría y orientación a las víctimas sobre cómo acceder al sistema de la UARIV, tanto al registro como a la asistencia humanitaria a la que tienen derecho legalmente.
- Las agencias internacionales de asistencia humanitaria deben Mantener el apoyo financiero y los recursos para las oficinas locales en Colombia, por lo menos hasta 2018 mientras el país supera a la fase crítica posterior al acuerdo.
- El Equipo Humanitario de País debe priorizar las intervenciones de protección e igualdad de género durante el desarrollo del Ejercicio de Identificación de Necesidades Humanitarias (HNO) y el Plan de Respuesta Humanitaria de 2017.
- El Sub-Grupo de violencia basada en género – Sub-Grupo VBG - liderado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres), debe:
  - Desarrollar inmediatamente un mapeo de todos los actores internacionales y de la sociedad civil capaces de prestar servicios, con especial atención a las áreas dónde estarán ubicadas las zonas de concentración de las FARC;
  - Abrir formalmente la membresía a los grupos locales de la sociedad civil para que participen plenamente en el Sub-Grupo;
  - Desarrollar y / o ajustar los protocolos y rutas de atención de VBG – para áreas donde no hay servicios disponibles – en concordancia con los protocolos y rutas establecidas por el gobierno;
  - Trabajar con la Misión de las Naciones Unidas en Colombia (en adelante la Misión de la ONU) para crear un mecanismo de intercambio de información por medio del cual se puedan denunciar casos de VBG y explotación y abuso sexual; y
  - Proporcionar asistencia técnica a la Misión de la ONU para prevenir y responder a casos de VBG.
- UNFPA y ONU Mujeres deben destinar recursos para contratar a un coordinador de tiempo completo y para expandir la presencia operacional del Sub-Grupo VBG en el terreno.
- La Misión de la ONU en Colombia debe:
  - Trabajar con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República para asegurar que, a través de sus oficiales civiles de enlace, se disemine, conjuntamente y de manera continua y gratuita, información completa y exacta con las comunidades que albergan los campamentos de las FARC;
  - Contratar y otorgar amplias facultades a un experto en la protección de civiles; y
  - Dar instrucciones a sus oficiales civiles de enlace para que cooperen con los proveedores locales de servicios en temas de VBG y para que participen en las redes locales de atención de casos VBG, donde estas sean funcionales; con el fin de garantizar el cuidado y atención adecuada de los sobrevivientes, en sus respectivas áreas de responsabilidad.

Contexto

Durante más de medio siglo, el Gobierno de Colombia ha estado en un conflicto armado activo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (en adelante, FARC). Como resultado de este conflicto, millones de colombianos han sido desplazados de sus hogares. Es más, desde que el gobierno creó el registro de personas desplazadas en 1997, más de siete millones de víctimas de desplazamiento forzado han sido registradas.[2]

Por décadas, el conflicto ha afectado desproporcionadamente a las mujeres colombianas que aún hoy continúan soportando el peso de la violencia. Miles de mujeres y niñas han sido víctimas de violencia sexual, incluyendo violaciones, esclavitud sexual, abortos forzados y explotación sexual. Entre los años 2000 y 2009, 12.809 mujeres sufrieron violaciones relacionadas con el conflicto, 1.575 mujeres fueron obligadas a prostituirse, 4.415 fueron víctimas de embarazo forzado y 1.810 fueron obligadas a abortar.[3] Las jóvenes entre diez a catorce años son el grupo más afectado por la violencia sexual.[4] La tasa de violencia sexual dentro de este grupo etario es cinco veces mayor que la de las mujeres colombianas en general y ocho veces mayor que la tasa de violencia para la población en su conjunto.[5]

En noviembre de 2016, había 16.824 casos registrados de delitos contra la libertad y la integridad sexual en el Registro Único de Víctimas, el cual es el sistema gubernamental para registrar a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Pero esta cifra que sólo captura el número de casos denunciados ante las autoridades y, como en todos los contextos de conflicto, es seguro asumir un subregistro importante de los casos de violencia contra las mujeres. Además, las mujeres que han escapado de actores armados, muchas veces sufren múltiples desplazamientos y tienen acceso limitado a medios de subsistencia digna; razón por la que algunas se ven obligadas a ejercer la prostitución.[6]

El 24 de agosto de 2016, el Gobierno de Colombia y las FARC anunciaron que habían alcanzado un acuerdo de paz, el cual fue la culminación de un proceso de negociación entre ambas partes para poner fin a décadas de

enfrentamiento y desplazamiento, así como a las causas y las consecuencias de largo plazo del conflicto. El acuerdo incluía disposiciones sobre cuestiones clave como la reforma rural integral, el tráfico ilícito de drogas, las reparaciones a las víctimas, la justicia transicional, el desarme y la participación política de las FARC. Éste se produjo después de casi cinco años de negociaciones en La Habana, Cuba, y fue el primer proceso de paz en la historia en cumplir con varios elementos de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujer, Paz y Seguridad.[7] Las mujeres víctimas participaron en varias etapas del proceso y a lo largo del acuerdo se incluyeron consideraciones de género.

El 2 de octubre de 2016, el acuerdo de paz fue sometido a votación nacional para su aprobación mediante un plebiscito. Con un escaso margen de menos de un uno por ciento, el acuerdo fue rechazado por el pueblo colombiano, frente a la decepción del gobierno y el desconcierto de la comunidad internacional.[8] En un intento por salvar la frágil paz, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, extendió el cese al fuego del gobierno hacia las FARC hasta el 31 de diciembre de 2016 y ambas partes regresaron a la mesa de negociaciones en La Habana para

recibir nuevas propuestas presentadas por los detractores del acuerdo, entre ellos el ex presidente Álvaro Uribe. El 24 de noviembre de 2016 se firmó un nuevo acuerdo, el cual fue refrendado por el Congreso de Colombia, el 29 de noviembre por el Senado y el 30 de noviembre por la Cámara de Representantes. El acuerdo de paz definitivo ha sido aprobado[9] y con él las FARC pasarán de la rebelión armada a la arena política.

Siguiendo los términos del acuerdo final, las Naciones Unidas (ONU) jugará un papel crítico supervisando el cese de las hostilidades. Como se estipula en las Resoluciones 2261 y 2307 del Consejo de Seguridad,[10] la nueva Misión de las Naciones Unidas en Colombia (Misión de la ONU) tiene el mandato de vigilar el cese de las hostilidades como parte de un mecanismo tripartito, en el que participarán también el Gobierno colombiano y las FARC; así como de verificar la dejación de las armas por parte de los combatientes de este grupo guerrillero.

En septiembre de 2016, Refugees International (RI) adelantó una misión en Colombia para investigar las percepciones y expectativas sobre el proceso de paz entre los colombianos en comunidades afectadas por el conflicto. La misión de RI se enfocó específicamente en las necesidades y preocupaciones de las mujeres afectadas por la guerra, recopilando sus historias y perspectivas con el objetivo final de hacer recomendaciones a la comunidad humanitaria sobre los pasos a seguir en el contexto posterior al acuerdo de paz. El equipo de RI se reunió con autoridades nacionales y locales, y representantes de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, organizaciones de base, defensores de derechos humanos, miembros de las comunidades donantes y diplomáticas, y desplazados internos en Cundinamarca, Putumayo, Norte de Santander y Chocó.

Estos departamentos están entre los más afectadas por el conflicto en el país. Norte de Santander y Chocó continúan siendo afectados por violencia y desplazamiento. RI también visitó y consultó con residentes de varios municipios donde las FARC, las fuerzas armadas colombianas y los observadores de la ONU estarán estacionados durante el proceso de desmovilización. RI trató de dilucidar el nivel de comprensión que los residentes de estas zonas tenían sobre el proceso de dejación de las armas, así como de identificar si existen riesgos para los civiles que deben ser mitigados.

Por último, el proceso que condujo a la adopción del acuerdo de paz estuvo afectado por un alto grado de incertidumbre y el contexto para su aplicación sigue siendo fluido. Aun así, RI considera que la ONU y la comunidad humanitaria pueden tomar medidas ahora, para proteger a los civiles afectados por el conflicto en Colombia y contribuir a asegurar y proteger una paz que es bastante frágil.

Conflicto y Desplazamiento: Una Amenaza Continua

Este es un momento histórico para Colombia, ya que el gobierno y las FARC finalmente firmaron un acuerdo de paz que brindará esperanza a los millones de desplazados del país, algunos de los cuales lo han sido por décadas. No obstante, es importante señalar que este acuerdo de paz no implica el cese total del conflicto armado ni del desplazamiento interno. Esto, debido a que existen otros grupos armados activos, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los grupos post-desmovilización, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y los Pelusos. Dichos actores continúan luchando contra el Estado y entre sí por el control territorial, y de redes de narcotráfico y de minería ilegal, entre otras actividades ilícitas;[11] competencia que conlleva un costo humanitario devastador para los civiles atrapados en la línea de fuego.

Asimismo, el proceso de dejación de las armas generará riesgos importantes que podrían incrementar el desplazamiento. Está ampliamente documentado el hecho de que si las fuerzas armadas de Colombia no actúan rápido y toman el control de los territorios desocupados por las FARC, múltiples grupos armados intentarán llenar ese vacío de poder.[12] Tanto los observadores colombianos como los humanitarios creen que las actividades violentas de estos grupos podrían aumentar a raíz del acuerdo final de paz, lo que daría lugar a un aumento del desplazamiento interno.

De hecho, en los días transcurridos desde la firma del acuerdo final, ha habido un dramático aumento en las amenazas y violencia dirigidas contra defensores de derechos humanos en Colombia, muchos de los cuales son mujeres. Solo entre el 17 y el 26 de noviembre de 2016, hubo nueve intentos de homicidio de líderes de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos en varios municipios del país. Asimismo, en algunas localidades han estado circulando panfletos, firmados supuestamente por grupos post-desmovilización, que declaran objetivo militar a líderes de la sociedad civil y a "guerrilleros", y ofrecen dos millones de pesos por persona asesinada.[13] Estos acontecimientos son indicio de que la violencia podría incrementar luego de la finalización del acuerdo de paz, a medida que los grupos post-desmovilización y otros actores armados intentan ocupar los espacios que dejan las FARC.

La fragilidad de la situación se hizo evidente en todos los departamentos visitados por RI. Las personas desplazadas y los miembros de las comunidades afectadas por el conflicto expresaron que, en el mejor de los casos, sólo tenían un tímido optimismo frente la posibilidad de que con el acuerdo de paz se acaben las violaciones cometidas contra ellos como el desplazamiento forzado, la extorsión y la violencia sexual. De hecho, durante los primeros diez meses de 2016 (cuando las FARC ya había iniciado su cese al fuego),[14] más de 2,8 millones de personas sufrieron restricciones de circulación y acceso a bienes y servicios básicos debido a la violencia armada. Los grupos post-desmovilización fueron responsables del ochenta por ciento de las víctimas registradas durante este período, en comparación con sólo un uno por ciento en 2015.[15]

Algunas personas en las comunidades visitadas por RI declararon que, aunque el acuerdo de paz llegase a aplicarse, este no tendría ninguna influencia en sus vidas. Por ejemplo, miembros de comunidades indígenas desplazadas en el sur y suroeste del país dijeron que aún si el acuerdo llegase a buen término, ellos no podrían regresar a sus pueblos de origen, ya que estos se encuentran bajo el continuo asedio de otros grupos armados que habían sido previamente desmovilizados.

Asimismo, miembros de otras comunidades del departamento de Putumayo compartieron con RI que el acuerdo de paz no cambiaría mucho sus vidas ya que, ante la ausencia de autoridades estatales, seguirían viviendo bajo el control social de facto de las FARC. De hecho, miembros de comunidades aledañas a áreas a las que FARC se trasladó para esperar el proceso de desarme, manifestaron repetidamente que muchos combatientes de las FARC simplemente habían "cambiado sus uniformes" a los uniformes del ELN, o habían cambiado de parche en el brazo. Más aún, en uno de los lugares visitados, un líder de una ONG local afirmó que las FARC habían "franquiciado el conflicto al ELN", y varios líderes comunitarios estuvieron de acuerdo con esta afirmación.

Residentes de las comunas más deprimidas de Quibdó, Chocó, los cuales son en su inmensa mayoría personas desplazadas, estaban aterrorizados por el aumento de la criminalidad y el ejercicio de control social por parte de las bandas o combos delincuenciales, con posible afiliación a grupos armados. Es importante aclarar, sin embargo, que la mayoría de las personas entrevistadas por RI demostraron apoyo al acuerdo de paz, a veces de manera entusiasta, pero la esperanza de obtener algún beneficio del mismo es bastante débil.

Otro testimonio de la volatilidad de la situación actual, es un informe de alertas tempranas emitido por la Defensoría del Pueblo en abril de 2016, el cual advirtió que en ese momento miles de personas en el Chocó se encontraban en riesgo de desplazamiento forzado.[16] El informe indicó a su vez, que el ELN y las AGC estaban tratando de obtener control sobre territorios previamente ocupados por las FARC. Como resultado, 38.840 personas estaban en riesgo inminente de sufrir violaciones masivas de derechos humanos tales como desplazamiento forzado, agresión sexual y desapariciones forzadas, entre otras.

Finalmente, el 18 de noviembre de 2016, Roberto Menéndez, jefe de la Misión de Apoyo de la Organización de Estados Americanos a Colombia, informó que la misión había observado señales de que otros grupos armados se estaban trasladando al territorio de las FARC. Hecho que fue confirmado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), así como por el Presidente Santos el 19 de noviembre de 2016.[17]

Mujeres Víctimas del Conflicto: Barreras para el Acceso a la Asistencia Humanitaria en Colombia

A medida que el país avanza hacia la implementación del acuerdo de paz, tanto las instituciones del gobierno colombiano como las organizaciones internacionales deben tener en cuenta la crisis actual y asegurarse de mantener la capacidad de respuesta humanitaria para las necesidades de aquellos afectados. La responsabilidad de la asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado en Colombia se encuentra en primera instancia en la Unidad de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); institución por la cual el gobierno de Colombia ha recibido gran reconocimiento.[18] No obstante, RI encontró que las víctimas enfrentan grandes obstáculos para navegar el sistema de la UARIV y así obtener la asistencia que necesitan.

El origen de la respuesta integral del Gobierno de Colombia a los desplazados se remonta al año 2004, cuando la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada. La Corte concluyó que el gobierno había abandonado por completo a los desplazados internos quienes estaban sometidos a una violación masiva de sus derechos fundamentales. El Tribunal ordenó entonces a las autoridades estatales desarrollar una respuesta coordinada para proporcionar asistencia humanitaria y otros servicios básicos a los desplazados, hasta que sus derechos fundamentales fueran restablecidos.[19] En consecuencia, el Congreso de Colombia aprobó una serie de leyes con el fin de cumplir con las órdenes de la Corte, entre ellas la Ley 1448 de 2011 conocida comúnmente como Ley de Víctimas.

Según la Ley de Víctimas, las personas afectadas por el conflicto armado tienen derecho a recibir documentos de identificación, alimentación y vivienda, asesoría jurídica, educación, apoyo psicosocial, servicios de salud y apoyo a la reubicación o al retorno si son desplazados. También tienen derecho a diferentes formas de reparación, entre ellas la restitución de tierras, indemnización administrativa, subsidios de vivienda, la capacitación profesional y el acceso al crédito, entre otros. La ley también creó el Sistema Nacional de Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado (SNARIV), cuya coordinación está a cargo de la UARIV. Así entonces, la UARIV está encargada de adelantar el registro de las víctimas del conflicto, coordinar y proporcionar asistencia humanitaria estatal y otras medidas de atención, y distribuir las medidas de reparación.

El proceso para recibir asistencia y reparación contiene varios pasos y también existen diferentes tipos de ayuda dependiendo de la situación específica de las víctimas. Las autoridades municipales son responsables de proporcionar "asistencia inmediata" a aquellas personas que recién se desplazaron y que necesitan asistencia urgentemente para sobrevivir. Sin embargo, para obtener ayuda o reparaciones de más largo plazo, las víctimas deben inscribirse en el Registro Único de Víctimas. A este paso, le sigue una evaluación integral de las necesidades de la víctima denominada Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI),[20] a partir de la cual se determinará si la persona recibirá "asistencia humanitaria de emergencia", en casos de gravedad y urgencia, o "asistencia para la transición" para casos de menor gravedad.[21]

El equipo de RI entrevistó alrededor de 100 mujeres desplazadas y / o afectadas por el conflicto. Todas ellas tuvieron grandes dificultades para registrarse ante la UARIV y / o sufrieron retrasos sistemáticos y problemas para recibir la asistencia a la que tenían derecho legalmente. Los siguientes son temas recurrentes mencionados por mujeres de todos los departamentos visitados por RI, en relación con las principales áreas de responsabilidad humanitaria de la UARIV:

Registro – De acuerdo a la normatividad, los solicitantes tienen derecho a saber si son aceptados en el registro de víctimas dentro de los 60 días laborales siguientes a la fecha de la solicitud; sin embargo, muchas mujeres experimentaron retrasos excesivos, a veces de seis meses o más. A algunas se les negó el registro debido a que la UARIV determinó que eran víctimas de grupos ex paramilitares, no reconocidos formalmente como parte del conflicto.[22] Otras vieron denegado su registro porque el abuso denunciado no fue calificado como un "acto de victimización",

a pesar de que dicho acto fuera calificado como tal bajo la ley colombiana (en varias ocasiones se encontró que el abuso mencionado y evaluado en las respuestas de la UARIV a las solicitantes no coincidía con el testimonio original dado ante los funcionarios en el proceso de solicitud). Finalmente, algunas mujeres simplemente no intentaron registrarse por falta de conocimiento del sistema de registro o por temor a ser perseguidas por sus victimarios.

Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral - La evaluación de las necesidades de las víctimas debe realizarse con la mayor prontitud posible, pero muchas de las entrevistadas tuvieron que esperar meses, incluso años. Muchas informaron también que en varias ocasiones llamaron o visitaron las oficinas de la UARIV para solicitar asistencia, pero a menudo se les dijo que no se les daría ninguna información hasta que se llevara a cabo el PAARI. En numerosos casos, la evaluación fue tan demorada que al momento de realizarse las familias desplazadas ya habían superado algunas de las dificultades que dieron lugar a la solicitud de asistencia, pues algunos de sus miembros habían obtenido empleo de tiempo parcial, bienes o refugio; lo que llevó al evaluador del PAARI a reducir su nivel de necesidad y / o descalificarlas de la ayuda por completo.

Asistencia Humanitaria Inmediata, de Emergencia y de Transición - La asistencia inmediata no es responsabilidad de la UARIV, sino del municipio de recepción de la población desplazada por el conflicto. Sin embargo, los funcionarios municipales con los que RI se reunió declararon que tenían un presupuesto muy limitado, sino inexistente, para proporcionar asistencia inmediata. En consecuencia, los desplazados han acudido cada vez más a la UARIV para registrarse y solicitar el acceso a la ayuda humanitaria. La mayoría de las entrevistadas relataron historias de haber tenido que esperar uno o dos días en la fila para obtener una ficha que les permitiera pedir una cita. Debido a que la presencia de UARIV se limita, casi exclusivamente a las ciudades capitales, las mujeres contaron cómo tenían que gastar dinero y tiempo fuera del trabajo y el cuidado de los niños para viajar a la oficina de la UARIV y empezar a hacer fila antes del amanecer. Aquellas sin recursos para viajar han tenido que esperar a que la UARIV envíe un equipo a su pueblo. RI se reunió con varias mujeres que habían estado esperando más de un año por una visita de la institución. Por último, casi todas las personas con las que habló RI, sin importar hace cuánto se habían desplazado, aún no habían recibido ayuda humanitaria inmediata o de transición.

En general, las mujeres estaban decepcionadas y enojadas especialmente debido a que, según lo que entendían sobre los términos del acuerdo de paz, los combatientes desmovilizados de las FARC iban a recibir un paquete de reintegración. Ellas expresaron directamente que sentían que el sistema les había fallado, pues los miembros de las FARC recibirían beneficios por los que ellas habían esperado durante largo tiempo. Muchas de estas mujeres declararon: "Sufrimos como víctimas, como desplazadas; asumimos la carga cuando nuestros esposos y padres fueron asesinados y nuestros hijos reclutados." Sorprendentemente, en varias ocasiones las entrevistadas solicitaron al equipo de RI, ayuda con la lectura e interpretación de documentos provenientes de la UARIV, además de asistencia legal.

Varios retos han obstaculizado los intentos de la UARIV de atender a las víctimas del conflicto. En primer lugar, la UARIV es una institución relativamente nueva a la que se le ha entregado una tarea hercúlea, pero no se le ha dado autoridad sobre otras instituciones a las que tiene la responsabilidad de coordinar. Cuando las víctimas registradas solicitan servicios que forman parte del paquete humanitario y de reparación, deben ser referidas a otras ramas del sistema que son responsables de prestar servicios tales como salud mental y capacitación profesional. Esto no siempre ocurre; además, cuando las víctimas están insatisfechas con los servicios recibidos, la UARIV no tiene la autoridad para ordenar a esas instituciones el cumplimiento de mismos.

En segundo lugar, desde su inicio, la UARIV se vio perjudicada debido a que el gobierno subestimó en gran medida el número de víctimas del conflicto. El presupuesto original en 2011, destinado a implementar la Ley de Víctimas fue de $54,9 billones de pesos para ser utilizado entre 2012 y 2021. Este presupuesto se basó en un estimado de 830.000 víctimas.[23] Sin embargo, el número de víctimas registradas ha aumentado a 8.230.860 ciudadanos colombianos, de los cuales más de 6 millones tienen derecho a asistencia y reparación.

Marta* fue secuestrada por un grupo armado cuando tenía 24 años. Durante los once meses siguientes fue violada, mutilada, y víctima de trabajo forzado y de trata de personas. Cuando iba a ser vendida a otro grupo armado, Marta logró escapar y huyó a Bogotá, donde pronto se enteraría de que había quedado en embarazo producto de haber sido violada en múltiples ocasiones.

En 2012, cuando su bebé tenía dos meses de edad, Marta acudió a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en busca de ayuda, pero tuvo que esperar cinco meses antes de ser aceptada en el Registro Único de Víctimas. Cuatro años más tarde, en septiembre de 2016, cuando RI la entrevistó, Marta sólo había recibido una suma única por concepto de indemnización administrativa, pero aún no había recibido ninguna otra asistencia o servicio a los que potencialmente tendría derecho. Esto, debido a que la UARIV no había llevado a cabo la evaluación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), un ejercicio de caracterización del estado de las víctimas en el cual se definen las medidas de reparación aplicables.

Desamparada y sin opciones para dar sustento a su hijo, Marta recurrió a la prostitución. Esta decisión la llevó una vez más a estar bajo el control de grupos armados que manejan algunos de los burdeles de la llamada "zona de tolerancia" en Bogotá, un área donde la prostitución es legal y las autoridades están ausentes. Durante el tiempo en que ha ejercido la prostitución, Marta ha sido testigo de constantes abusos y violencia. "Es la tierra de nadie, donde usted puede ver asesinatos, violaciones o matanzas en frente de todo el mundo y esto nadie lo puede decir... eso es prácticamente el mundo de la prostitución. Es mucho más cruel que cualquier otra situación de guerra, pero es el diario vivir y es lo único que garantiza la comida de mi hijo", le contó a RI.

La situación de Marta no es única, pues los grupos armados a menudo se aprovechan de mujeres en situación de vulnerabilidad. Un grupo de la sociedad civil que presta asistencia a las trabajadoras sexuales en Bogotá, dijo a RI que los grupos armados operan cerca de hospitales y otros centros de atención a las víctimas del conflicto con el fin de captar mujeres y niñas para ejercer la prostitución.

Ante este oscuro panorama, Marta no se ha dado por vencida. Ella sigue intentando navegar el sistema de UARIV, pasando días enteros en interminables filas, esperando turnos y tratando de obtener ayuda, pero la respuesta sigue siendo la misma: debe esperar a que se realice el PAARI. Mientras tanto, Marta logró terminar el bachillerato y continúa trabajando incansablemente para sostener a su hijo.

** El nombre ha sido cambiado para proteger la identidad de la entrevistada*

En tercer lugar, la UARIV funciona de manera extremadamente centralizada, lo que socava su capacidad de servir adecuadamente a las víctimas. Absolutamente toda decisión es tomada por la oficina central de la UARIV en Bogotá. En ocasiones, las sedes territoriales deben esperar semanas para recibir la autorización para desplegar un equipo móvil con el fin de registrar a las víctimas o adelantar los PAARI, decidir recursos de reposición o incluso para asegurar la adquisición de los suministros de oficina. De hecho, los representantes de campo de la UARIV con los que RI se reunió, no tenían información sobre sus propios presupuestos anuales, por lo que se les hacía imposible planificar la distribución de asistencia. Más aún, un estudio Harvard sobre la Ley de Víctimas realizado en 2012 describió a la UARIV como una institución "excesivamente compleja" y señaló que ha sido "criticada por no asignar líneas claras de autoridad y responsabilidad."[24]

Por último, la presencia de la UARIV en los territorios es aún limitada en relación con el tamaño de los mismos y con el número de víctimas que está obligada a cubrir. Mientras que la institución tiene solo 31 oficinas,[25] una en la capital de cada departamento, estas deben cubrir extensos territorios, muchos con topografía desafiante. Más aún, hay muchas áreas donde la UARIV - como actor gubernamental - no puede entrar por razones de seguridad, debido a que la Unidad es percibida por diversos grupos armados como representante del gobierno, y por lo tanto como un objetivo legítimo en la lucha armada. Es por lo anterior, que las organizaciones internacionales desempeñan un papel crucial tanto en la prestación de la ayuda humanitaria, ante la falta de presencia de la UARIV, como en la protección por presencia.

La frustración de las víctimas con los problemas sistemáticos de la UARIV ha llevado incluso a la acción judicial. En los últimos cuatro años se han presentado más de 576.000 acciones de tutela contra la institución, siendo la mayoría, casos relativos al derecho a recibir asistencia humanitaria por parte de los desplazados. Los tutelantes tuvieron éxito en el 85 por ciento de los casos.[26]

La UARIV recibe importantes recursos de cooperación directa y cooperación técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), entre otras. Solo USAID ha sido responsable de $ 65 millones de dólares en fondos para la UARIV durante los últimos cinco años, lo que ha ayudado a fortalecer la institución y crear herramientas y políticas para hacerla más efectiva. Por otro lado, la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de Estados Unidos dedicó 20 millones de dólares en 2016 a Colombia, de los cuales una porción fue destinada a apoyar a cuatro ONGs internacionales encargadas de ayudar a las víctimas del conflicto a navegar el complejo sistema de la UARIV y a presentar los recursos legales necesarios para lograr la satisfacción de sus necesidades.

A pesar de los actuales obstáculos, los gobiernos donantes deben continuar apoyando a la UARIV debido al rol fundamental que dicha institución está llamada a desempeñar, y cuyo éxito depende en parte del apoyo internacional. Los gobiernos donantes y PRM, también deben financiar a las ONGs internacionales que brindan apoyo a las víctimas para superar las barreras de la UARIV y acceder a la asistencia. Para asegurar que estos fondos sean utilizados de la manera más eficiente posible, los gobiernos donantes deben trabajar con el gobierno colombiano para llevar a cabo una revisión integral de la gestión organizacional y la eficiencia operativa de UARIV, con miras a dar recomendaciones sobre cómo abordar mejor los desafíos de la institución a través de sus futuras inversiones.

La Ayuda Humanitaria Internacional Como Complemento Necesario

El Gobierno de Colombia ha recibido un promedio de 550 millones de dólares al año en cooperación internacional, durante los últimos cinco años, y está gestionando nuevos recursos con los donantes internacionales para financiar la implementación del acuerdo de paz. Así, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional solicitó un aumento del 30 por ciento en la cooperación internacional para apoyar la implementación del acuerdo durante los próximos cuatro años. Los donantes internacionales

han respondido con importantes promesas de apoyo a Colombia.[27]

Estos fondos están siendo destinados a diferentes componentes del acuerdo de paz, como son el plan de desarrollo rural y la justicia transicional, pero están dejando de lado a la ayuda humanitaria. Si bien la nueva financiación es bienvenida, el cambio de enfoque de los fondos conlleva el gran riesgo de hacer imposible la prestación de asistencia humanitaria y de protección cuando sea necesario. Por ejemplo, el presupuesto de La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea para Colombia se desplomó y pasó de 13 millones de euros en 2015 a 2,5 millones de euros en 2017.

Los donantes internacionales que trasladen los recursos de cooperación exclusivamente hacia la implementación del acuerdo de paz no estarán reconociendo los muchos desafíos que probablemente surgirán en las primeras etapas de la implementación del acuerdo. Además, este cambio es prematuro y equivocado porque las instituciones colombianas que prestan asistencia a los millones de desplazados dependen de la ayuda humanitaria internacional. En otras palabras, los actores interesados en Colombia no deben dejar que su entusiasmo por el acuerdo de paz desvíe su atención de las necesidades humanitarias actuales ni de los potenciales nuevos desplazamientos; asuntos que deben ser abordados simultáneamente a la implementación del acuerdo de paz y no eclipsados por él. Es importante reiterar que la implementación exitosa del acuerdo de paz requiere que existan las condiciones adecuadas de protección y asistencia humanitaria; de lo contrario, el resentimiento entre las diversas partes del acuerdo puede socavar las bases del mismo y ponerlo en peligro, incrementando así el riesgo para las mujeres y los niños.

Así pues, es imperativo contar con capacidad de reserva para dar protección y asistencia humanitaria en Colombia. Por lo tanto, los donantes internacionales de Colombia deben orientar al personal de las sedes principales para que consulte más estrechamente con sus pares en el Equipo Humanitario de País y en la Mesa de Trabajo de Donantes Humanitarios Internacionales en Colombia, con el fin de entender los riesgos de protección y las necesidades humanitarias. Los donantes internacionales también deben considerar la posibilidad de complementar sus contribuciones al plan de implementación del acuerdo de paz con ayuda humanitaria para las zonas afectadas por el conflicto en el país; en particular, en áreas en los que los organismos gubernamentales encargados de prestar asistencia a las víctimas, no tienen presencia.

Las sedes principales de las agencias humanitarias, también han disminuido los recursos para sus operaciones en Colombia. Muestra de ello es la decisión de la sede de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en agosto de 2016 de no designar al Coordinador Residente entrante como Coordinador Humanitario. Esta decisión sólo fue revertida luego de que varias agencias de la ONU y ONGs en Colombia enviaran una carta al Coordinador de Ayuda de Emergencia (ERC por su sigla en inglés) de OCHA en Nueva York protestando tal decisión. En la carta, solicitaron firmemente que se salvaguardara el liderazgo humanitario, habida cuenta de los enfrentamientos armados en curso y del probable aumento de la violencia en los momentos posteriores a la firma del acuerdo. A mediados de septiembre, el ERC, tras consultar con el Comité Permanente Entre Agencias (IASC),[28] decidió designar al nuevo Coordinador Residente también como Coordinador Humanitario, pero sólo por un período inicial de un año.

Asimismo, las oficinas de las organizaciones humanitarias en Colombia están operando con presupuestos tan limitados que en 2016 solo han logrado atender a menos de un millón de los dos millones de colombianos proyectados. En noviembre, sólo se habían ejecutado 54,3 millones de dólares de los 136 millones solicitados en el Plan de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (sólo el 40%).[29] El programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para Colombia sufrió un recorte presupuestal del 12 por ciento en 2016; mientras que el presupuesto de la oficina de OCHA Colombia se redujo en un 60 por ciento en los últimos cuatro años, con un nuevo recorte del 31 por ciento previsto para 2017.

Así pues, mientras Colombia supera la fase crítica posterior a la firma del acuerdo, las oficinas centrales de las organizaciones humanitarias deben mantener el apoyo financiero y los recursos de sus representaciones en

Colombia por lo menos hasta finales de 2018. Las agencias humanitarias en Colombia, por su parte, deben estar equipadas para brindar protección por presencia, monitorear nuevos patrones de violencia y proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

Gestión de Riesgos en las Zonas de Concentración de las FARC

Con la aprobación del acuerdo de paz en Colombia, se espera que 5,765 combatientes de las FARC[30] y aproximadamente 10 mil milicianos[31] se trasladen a 27 "zonas veredales transitorias de normalización" (en lo sucesivo, zonas de concentración) en todo el país. En estas zonas, los campamentos de dejación de armas están rodeados de zonas de seguridad de un kilómetro, que separan a los combatientes de las FARC de la fuerza pública colombiana con presencia en el área. Los miembros de las FARC deben entregar sus armas y prepararse para su desmovilización y reintegración en un plazo de 150 días, pero todo el proceso deberá llevarse a cabo en 180 días y será supervisado por un Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (MMV), que incluye representantes del Gobierno de Colombia, FARC y la Misión de la ONU.

La Misión de la ONU, por su parte, será responsable de resolver las disputas entre las partes, reportar de manera independiente sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por las mismas y de interactuar con las comunidades y las autoridades locales para promover estos fines.[32] Sus cerca de 400 observadores militares, junto con el personal civil, realizarán estas tareas desde 40 bases alrededor del país, una en cada zona, ocho en los centros regionales y otra a nivel nacional. A finales de octubre, sólo 150 observadores militares habían sido desplegados,[33] de los cuales se desconocía el número de mujeres. El trabajo del MMV y el apoyo de las Naciones Unidas al mismo serán cruciales para el proceso de paz, ya que cualquier violación real o percibida de la fase de cese al fuego o de desarme podría conducir a la violencia y socavar las ganancias obtenidas.

Consulta Participativa y Transparencia

La gran mayoría de los habitantes de áreas aledañas a los lugares donde se ubicarán las zonas de concentración de las FARC dijeron a RI que tenían poco o ningún conocimiento sobre cómo se iba a adelantar el proceso del desarme y el MMV, y se preguntaban si tendrían algún rol qué jugar, además de cuáles sería las medidas tomadas para protegerlos. En un área seleccionada para albergar una zona de concentración, no se había establecido ninguna comunicación formal entre las autoridades locales y el MMV. Los residentes ni siquiera estaban seguros de si en efecto estaban viviendo en una de las áreas seleccionadas. En otra área, los residentes se enteraron de que su pueblo había sido seleccionado para albergar campamento de las FARC a través de Caracol Televisión, una red de televisión nacional. En otro caso, el líder de la junta de acción comunal recibió una visita de una delegación de alto nivel que describió la zona de concentración colocando una botella de plástico sobre una mesa para representar el campamento y luego inclinando tres plumas contra ella para representar al ejército colombiano, FARC, y la Misión de la ONU. Hasta aquí llegaba su conocimiento sobre el asunto por lo que tenía grandes dificultades para responder a las preguntas y preocupaciones planteadas por los miembros de su comunidad.

RI encontró esta falta de consulta e información a las comunidades profundamente preocupante debido a que está teniendo un impacto negativo en la población. Líderes locales y miembros de las comunidades dijeron a RI que estaban aterrorizados ante la perspectiva de vivir en o adyacentes a estas áreas. Peor aún, algunas de las veredas se encuentran dentro de las zonas de seguridad designadas, con casas tan sólo unos cientos de metros de donde se ubicarán los campamentos de las FARC. Los residentes incluso se preguntaban si serían desplazados de sus propiedades para acomodar tanto a las FARC como a los soldados del gobierno.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que tiene a cargo la responsabilidad de educar y consultar a la población sobre el proceso de cese al fuego y dejación de armas, ha recibido apoyo financiero por parte de los gobiernos donantes para este propósito. Sin embargo,

las discusiones de RI con las comunidades indican que incluso ahora, con el proceso en marcha, estos esfuerzos se están quedando cortos. Grupos de la sociedad civil también dijeron a RI que estaban dispuestos a ayudar a educar y preparar a la población sobre el proceso en curso, pero que el apoyo recibido del gobierno ha sido mínimo. Esta falta de información y transparencia plantea un grave riesgo de protección, ya que algunos líderes comunitarios expresaron a RI su intención de huir en ausencia de información clara y verificable.

Es imperativo entonces que, sin más demora, la misión de la ONU trabaje con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz para diseminar, conjuntamente y de manera continua y gratuita, información completa y exacta con las comunidades involucradas.

Protección de las Mujeres y las Niñas

Los residentes de las zonas donde se desmovilizarán los soldados de las FARC, dijeron a RI que están preocupados por su seguridad personal, particularmente la de las mujeres y las niñas. Esto debido a que, en numerosas ocasiones, tanto las FARC como la fuerza pública han sido acusados de cometer delitos de violencia sexual y desplazamiento forzado. Las mujeres con quienes RI consultó, no creían que esas violaciones simplemente se fueran a acabar después de que se firmara el acuerdo de paz. En palabras de una mujer entrevistada: "El riesgo principal aquí, y en todos los lugares donde está ocurriendo la desmovilización, es la violación" (defensora de derechos de las mujeres, departamento del Putumayo). Su opinión fue repetida por muchas otras con las que RI habló. Los habitantes de estas zonas ven a las tres fuerzas -FARC, fuerza pública y Misión de la ONU- como posibles victimarios. Testimonio de ello es que, en un pueblo visitado, los habitantes dijeron que la reciente llegada de soldados colombianos para proteger un oleoducto había coincidido con un aumento de los embarazos entre las niñas y adolescentes de la comunidad, y que muchas de ellas se habían visto obligadas a abandonar su educación, poniendo así su futuro en riesgo.

En consecuencia, la perspectiva de vivir junto a actores armados está causando gran ansiedad en las comunidades visitadas por RI. Una lidereza y defensora de los derechos de las mujeres le dijo a RI que las mujeres estaban considerando desplazarse a Ecuador como una medida preventiva, por temor a volver a experimentar violencia sexual y la explotación, o a ver a sus hijas víctimas de ello. Otra lidereza le dijo a RI que nadie había "venido aquí para trazar planes con nosotros, las mujeres y los campesinos" y exigió que la ONU debería "garantizar su protección".

Un informe de junio de 2016, de una coalición de destacadas organizaciones de la sociedad civil de Colombia, ofrece una serie de valiosas ideas para asegurar que la violencia basada en género (VBG), incluida la violencia sexual, sea abordada en las zonas de concentración.[34] El informe subraya que cada una de las partes del MMV tripartito debe contar con la participación de mujeres, que todo el personal debe recibir capacitación en derechos y protección de la mujer y que el MMV debe monitorear y analizar la VBG como un indicador del cumplimiento con el cese de las hostilidades. Como un líder de la sociedad civil dijo a RI: "El término 'hostilidades' puede significar cualquier cosa, pero creemos que la violencia sexual es una forma de hostilidad y debe ser incluida." El informe también enfatiza, con razón, que los miembros de MMV deben consultar regularmente con mujeres y organizaciones de mujeres en las zonas donde se desplieguen.

Debido a su limitado mandato, la Misión de la ONU no podrá controlar directamente las acciones de los soldados colombianos o de los combatientes de las FARC en las áreas donde se desplegará. Sin embargo, debe asegurarse, por un lado, de contar con la capacidad adecuada para poder cumplir con su misión de monitoreo y verificación; y por otro, de que su personal no perjudique a las comunidades en las que tendrá presencia. El hecho de que la misión sea técnicamente una misión política especial de la ONU que depende del Departamento de Asuntos Políticos, y no una operación de mantenimiento de la paz a cargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, significa que la misión no se beneficiará necesariamente de ciertas estructuras institucionales de protección, Asesores de Protección de Mujeres u Oficiales de Protección Infantil. No obstante, según funcionarios de la ONU que hablaron con RI, el pequeño personal civil de la misión incluirá un experto en conducta y disciplina, ya desplegado, y un experto en género apoyado por ONU Mujeres, cuyo estatus es actualmente desconocido. Los

oficiales civiles de enlace serán responsables de mantener contacto con los demás organismos de la ONU y las ONG internacionales, así como con las autoridades locales y la sociedad civil.

Estos compromisos de dotación de personal son importantes pero no suficientes para garantizar un enfoque de protección. El año pasado, el Secretario General de la ONU Ban Ki Moon, declaró que "todas las operaciones de paz de la ONU tienen la obligación de promover la protección de los civiles... He dado instrucciones para que se pongan en marcha estrategias y mecanismos coherentes de supervisión y presentación de informes en cada misión para reforzar los beneficios colectivos de las actividades cruciales de protección."[35] En consecuencia, la misión de la ONU debe contratar a un experto en la protección de civiles y otorgarle las facultades suficientes para influir sustancialmente en las actividades de la misión.

En relación con las mujeres y las niñas, la cooperación entre la misión de la ONU y el Sub-Grupo VBG[36] del Equipo Humanitario de País es crítica como medida provisional, en tanto que ni la misión ni el Sub-Grupo VBG pueden depender totalmente del modelo de atención de VBG del gobierno nacional. La legislación colombiana contempla una ruta de atención integral para casos de VBG.[37] Sin embargo, la realidad es que muchas municipalidades colombianas carecen de la infraestructura y la presencia institucional necesaria para activar la ruta de manera adecuada. Este sistema legal de atención no era funcional en ninguno de los departamentos que RI visitó. En Chocó, por ejemplo, donde se ubicará una zona de concentración, no hay oficinas de la Fiscalía, ni hospitales fuera de la capital, Quibdó. Además, la infraestructura de transporte de la región es en extremo precaria, lo que hace casi imposible que los funcionarios públicos sigan adecuadamente la ruta de atención para casos de VBG en áreas aisladas. En resumen, el actual marco legal no mitiga el mayor riesgo de violencia sexual que acompañará la instalación de las zonas de concentración.

Dadas estas circunstancias, la cooperación entre el Sub-Grupo VBG y la misión de la ONU es fundamental. Ambos deben crear un mecanismo de intercambio de información que permita reportar los casos de VBG, explotación y abuso sexuales. Asimismo, el Sub-Grupo debe proporcionar asistencia técnica a la misión para prevenir y dar respuesta a casos de VBG, además de desarrollar y / o rediseñar los mecanismos y protocolos de remisión de los casos en áreas donde no haya presencia institucional adecuada; los cuales deberán estar armonía con los protocolos gubernamentales existentes.

Es importante reconocer y dar crédito al oficial de conducta y disciplina de la misión de la ONU, quien ya ha estado en contacto con el Sub-Grupo VBG para solicitar información sobre la violencia sexual en las zonas de desmovilización. Por su parte, el Sub-Grupo VBG redactó nota informativa de apoyo y coordinación con la Misión.[38] El documento tiene como objetivo "realizar propuestas preliminares para la cooperación con la Misión que ayude a fortalecer su rol en Colombia y en las zonas de su despliegue, especialmente en relación con la prevención y mitigación de riesgos de VBG y asistencia a las víctimas-sobrevivientes de las diferentes formas de VBG que se presentan en las zonas de concentración". El borrador también detalla cómo el Sub-Grupo VBG desea cooperar con la misión de la ONU capacitando a los observadores de MMV, trabajando conjuntamente para crear un mecanismo de intercambio de información sobre VBG y proporcionando asistencia continua y asesoría sobre cómo responder a los casos de VBG en las zonas de concentración. La propuesta fue redactada en septiembre de 2016, pero aún no ha sido presentada formalmente a la Misión para su consideración.

La asistencia a la Misión de la ONU para proteger a mujeres y niñas sólo puede ser técnica y eficaz si el subgrupo VBG cuenta con personal y recursos adecuados. Actualmente, el Sub-Grupo VBG, creado apenas a finales de 2015, está coordinado conjuntamente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y ONU Mujeres. Pero ninguna de estas organizaciones dedica un empleado de tiempo completo a las actividades del Sub-Grupo, lo que va en contra de lo indicado por la Guía de coordinación de VBG en terreno del Cluster Global de VBG (conocido en inglés como el *GBV Area of Responsibility*).[39] Esto, junto con la falta de recursos para trasladarse fuera de Bogotá, ha llevado a que algunos funcionarios de la ONU y de ONG internacionales entrevistados por RI lo denominaran un "Sub-Grupo no operativo," que tardó casi un año en completar sus términos de referencia.

Mientras tanto, los funcionaros del mundo humanitario que trabajan en cuestiones de género y VBG lamentaron esta situación frente a RI, debido a que la fase posterior a la firma del acuerdo es el momento en que el Sub-Grupo VBG debería ser más activo y operativo para asegurar que se establezcan medidas de protección para las mujeres y niñas frente a la violencia anticipada en dicha fase, y que los servicios estén disponibles para responder adecuadamente a los casos que se puedan presentar.

Así entonces, UNFPA y ONU Mujeres, con el apoyo de donantes, deben dedicar recursos para maximizar la cooperación entre la Misión y el Sub-Grupo VBG, y asegurar su eficacia para proteger y responder a las necesidades de mujeres y niñas en las zonas de concentración y en las situaciones que se puedan presentar, en general. Estos recursos deberían incluir la contratación de un coordinador de tiempo completo y la expansión de la presencia operacional del subgrupo VBG al terreno, donde puede proporcionar asistencia técnica.

RI encontró que mientras los grupos de la sociedad civil están presentes, informados, activos y desesperados por contribuir positivamente a la protección de sus comunidades, el Sub-Grupo VBG no los ha contactado aún. Sorprendentemente, el Sub-Grupo no ha abierto su membresía a ningún miembro de la sociedad civil. Estos grupos de la sociedad civil entienden cuáles son los riesgos para las mujeres y niñas, atienden sus necesidades de la mejor manera posible y están en la mejor posición para comunicar preocupaciones de protección tanto al Sub-Grupo VBG como a la Misión de la ONU. Por consiguiente, el Sub-Grupo VBG, dirigido por ONU Mujeres y UNFPA, debe mapear inmediatamente todos los actores internacionales y de la sociedad civil con capacidad de proporcionar servicios, particularmente en las áreas que albergan a las zonas de concentración. Además, debe invitar formalmente a los grupos locales de la sociedad civil a participar como miembros activos en las actividades del Sub-Grupo.

Finalmente, RI encontró que en muchas de las zonas de concentración, ni las agencias de la ONU ni las ONG internacionales están presentes. En aquellas en que hay presencia humanitaria internacional, RI se enteró de que los grupos locales de la sociedad civil no están invitados a reuniones de coordinación o técnicas, de los equipos de coordinación local liderados por la ONU en el terreno. Asimismo, como se describió anteriormente, el contacto con la Misión de la ONU ha sido extremadamente limitado, si no totalmente ausente, en algunas áreas. Para corregir esta situación, la Misión debe dar instrucciones a sus oficiales civiles de enlace de cooperar con los proveedores locales de servicios de respuesta a la VBG y de participar en la red de atención local del gobierno. Todo esto, con el objetivo de asegurar el cuidado adecuado de los sobrevivientes en sus respectivas áreas de responsabilidad.

Conclusión

En poco más de una década, Colombia ha dado grandes pasos en la protección y provisión de asistencia a los desplazados por el conflicto armado -desde 2004, cuando la Corte Constitucional determinó que la situación de los desplazados constituía un Estado de Cosas Inconstitucional, hasta 2016, momento en que Colombia es ampliamente alabada por contar con un sólido marco legal diseñado para proteger y dar asistencia a los desplazados internos. Sin embargo, no todo el mundo en Colombia ha experimentado los beneficios del robusto marco legal de atención a la población desplazada. Por lo tanto, los donantes internacionales deben reconocer la brecha que existe entre el marco institucional planteado en la legislación y las realidades que enfrentan las poblaciones desplazadas y otras poblaciones afectadas por el conflicto, y deben posicionarse para enfrentarla.

Actualmente, los donantes están reorientando sus fondos desde la asistencia humanitaria hacia la implementación del acuerdo de paz. Esta reorientación debilita la capacidad de la comunidad humanitaria para responder a las necesidades actuales y a la futura violencia que podría surgir a raíz del proceso de implementación del acuerdo de paz, la cual ya se está materializando.

Para lograr una paz duradera en Colombia, es necesario atender las necesidades humanitarias de las mujeres y las niñas. Por lo tanto, la comunidad humanitaria debe asegurarse de que todas las intervenciones mitiguen los riesgos de VBG en esta fase posterior a la firma del acuerdo. De igual forma deben abordar los problemas de desigualdad de género y discriminación como componentes integrales

de los procesos de respuesta humanitaria y de consolidación de la paz.

Colombia todavía enfrenta muchos desafíos que no deben ser subestimados. Es por esta razón que la comunidad humanitaria debe permanecer presente y comprometida, y con recursos suficientes y adecuados para ayudar a los desplazados a superar estos desafíos.

La encargada del programa de Mujeres y Niñas, Francisca Vigaud-Walsh y la Oficial de Prensa Alyssa Eisenstein viajaron a Colombia en agosto y septiembre de 2016 para evaluar las percepciones de las mujeres desplazadas sobre los nuevos retos en la etapa posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC.

Las asistentes de investigación María Adelaida Vélez y Gabriela Dehesa-Azuara contribuyeron con la creación de este informe.

Fatima Muriel Muriel de Florez, lidereza de una organización defensora de los derechos de la mujer, conduce una capacitación para mujeres activistas en el Departamento de Putumayo. Las mujeres colombianas han estado a la vanguardia de la lucha por la paz y por la justicia en el país.

Nota Final

1. Centro Nacional de Memoria Histórica http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html N.B. Estas estadísticas oficiales no pueden atribuirse exclusivamente al conflicto entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Es casi imposible desagregar datos sobre el número de víctimas de los múltiples conflictos en Colombia, en los que los victimarios incluyen a las FARC-EP, los grupos paramilitares, otras organizaciones guerrilleras, así como bandas criminales.
2. El número exacto de desplazados en Colombia es debatible. En noviembre de 2016, la UARIV reportó 7'011.027 de desplazados registrados; mientras que ACNUR reportó 6'939.067 y el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC), 6'360.000. Sin embargo, las cifras reportadas por las diversas organizaciones no comprenden el número total de desplazados internos. Esto debido a que muchas personas no se registran por miedo a represalias por parte de sus victimarios o por falta de conocimiento del registro como tal. Una complicación adicional consiste en que en el registro se encuentran personas que fueron desplazadas pero ya regresaron a su lugar de origen o se integraron a nuevas comunidades y no desean retornar. Para más información sobre las respectivas organizaciones, vea: http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV para UARIV; Http://popstats.unhcr.org/en/overview para el ACNUR; y http://www.internal-displacement.org/database/ para IDMC.
3. Campaña "Violaciones y Otras Violencias: Saquen mi Cuerpo de la Guerra", Primera encuesta de prevalencia, "Violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano" Colombia 2001-2009. Disponible en: http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/101206_Primera_Encuesta_de_Prevalencia.pdf
4. "Niñas de 10 Años en Colombia Sufren Exclusión y Violencias que Retrasan el Desarrollo del País" Fundación Plan Internacional por la Niñez Colombiana. Octubre 25 de 2016. Consultado el 29 de noviembre de 2016. https://plan.org.co/news/2016-10-05-ninas-de-10-anos-en-colombia-sufren-exclusion-y-violencias-que-retrasan-el
5. Ibid.
6. Para más información ver: "Unseen Millions: The Catastrophe of Internal Displacement in Colombia". Nueva York: Comisión de Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados. Marzo, 2002. http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC10711.pdf
7. La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad reafirma la importancia del papel de la mujer en la prevención y resolución de conflictos, las negociaciones de paz, la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz, la respuesta humanitaria y la reconstrucción en escenarios de post-conflicto. También pide a todas las partes en conflicto que tomen medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia de género, en particular de violación y otras formas de abuso sexual en situaciones de conflicto armado. El texto completo de la resolución puede encontrarse aquí: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement
8. De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil el 50.21% de los votos fueron en contra del acuerdo, contra un 49.78% a favor. http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm
9. El texto del acuerdo final está disponible en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/12-1479102292.11-1479102292.2016nuevoacuerdofinal-1479102292.pdf
10. Resoluciones 2261 (2016) y 2307 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2261.pdf y http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2307.pdf
11. En 2005, varios grupos paramilitares se desmovilizaron como resultado de un proceso de negociación con el gobierno y la aprobación de la llamada Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), que proporcionó los mecanismos necesarios para su desmovilización. Sin embargo, varios miembros de estos grupos paramilitares pasaron a formar parte de, o crearon, bandas criminales, y continúan ejerciendo control social y territorial sobre las poblaciones vulnerables. Estos grupos delincuenciales son conocidas como "grupos post-desmovilización".
12. Ver: Rojas Andrade A. y Hurtado P. Grupos posdesmovilización y desplazamiento forzado en Colombia: una aproximación cuantitativa. Bogota: CODHES, 2014. http://www.codhes.org/~codhes/images/Articulos/GPD_y_desplazamiento_forzado_en_Colombia.pdf; Rey Marcos F. Y Dubois J. The Humanitarian Impact of the Armed Conflict and Violence in Various Regions in Colombia. Norweigan

Peacebuilding Resource Center, Agosto 2016 https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/190816_informe_iecah_final_1.pdf; y Sanchez-Garzoli. Desplazamiento Interno en Colombia: Características y Consideraciones hacia un Escenario de Post-conflicto. Washington DC: Defensor. Abril, 2016 http://www.colombiapeace.org/files/160816_disp.pdfhttp://www.colombiapeace.org/files/160816_disp.pdf

13. "Denuncian Nuevas Amenazas Contra La Exsenadora Piedad Córdoba." El Tiempo, 28 de noviembre, 2016. Consultado el 28 de noviembre, 2016. http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/amenazas-contra-piedad-cordoba/16760660; "No hay tregua: en 48 horas 5 atentados contra líderes sociales" Colombia Plural, noviembre 20, 2016. Consultado en noviembre 28, 2016. https://colombiaplural.com/no-tregua-48-horas-5-atentados-lideres-sociales/, "Nuevo Atentado contra Lidereza Social en Barranquilla" El Espectador, noviembre 25, 2016. Consultado en noviembre 28, 2016. http://www.elespectador.com/noticias/judicial/nuevo-antentado-contra-lideresa-social-barranquilla-articulo-667424, y "Paramilitares Ofrecen Dinero a Quienes Asesinen Líderes Sociales" Radio Macondo FM. El Tiempo, noviembre 28, 2016. Consultado en noviembre 28, 2016. http://radiomacondo.fm/2016/11/28/paramilitares-ofrecen-dinero-quien-asesine-lideres-sociales/.
14. "Colombia: El Presidente Juan Manuel Santos Ordena el Cese Definitivo con las FARC a partir del Lunes". BBC Mundo, 25 de agosto, 2016. Consultado el 29 de noviembre, 2016. http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37191133
15. Boletín Humanitario Mensual N. 54. OCHA. Octubre, 2016. https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/251016_boletin_humanitario_octubreesp.pdf
16. Informe de Riesgo N° 015-16A.I. Defensoría del Pueblo. Abril de 2016. En archivo
17. Yagoub M. "Santos Recognizes Criminal Groups are Moving into FARC Areas". Insight Crime. 23 de noviembre, 2016. http://www.insightcrime.org/news-analysis/santos-recognizes-criminal-groups-are-moving-into-farc-areas
18. Summers N. "Colombia's Victims' Law: Transitional Justice in a Time of Violent Conflict?" Harvard Human Rights Journal Vol. 25 http://harvardhrj.com/wp-content/uploads/2009/09/Summers.pdf
19. Sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm
20. El principal objetivo del PAARI es reunir la información necesaria para evaluar y determinar, en un sentido más amplio, cuáles son las necesidades de las víctimas y qué servicios requieren, no sólo en términos de asistencia humanitaria, sino también para acceder a reparaciones y proteger sus derechos fundamentales.
21. Los artículos 62 a 64 de la Ley 1448 de 2011 regulan estos tres tipos de asistencia humanitaria.
22. En 2005, la Ley 975 también conocida como la Ley de Justicia y Paz, reguló el proceso de desmovilización de grupos paramilitares, algunos de los cuales siguieron operando en la ilegalidad y se convirtieron en bandas criminales que continúan ejerciendo control social y territorial.
23. El documento CONPES 3712 of 2011 estableció el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
24. Summers N. "Colombia's Victims' Law: Transitional Justice in a Time of Violent Conflict?". Harvard Human Rights Journal Vol. 25. p. 231
25. "Direcciones Territoriales" UARIV. Consultado el 28 de noviembre de 2016. http://www.unidadvictimas.gov.co/es/direcciones-territoriales/147
26. "Las más de 570.000 tutelas que asfixian a la Unidad de Víctimas". Bogotá: El Tiempo. 14 de mayo de 2016. Consultado el 21 de noviembre de 2016. http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-de-victimas-tiene-576000-tutelas/16591987
27. El nuevo Fondo Fiduciario Multilateral de Colombia, creado por la ONU con donantes como Suecia, Gran Bretaña, Noruega, Canadá, Irlanda y Suiza, ha asegurado hasta ahora 32,7 millones de dólares; mientras que el Banco Mundial contribuirá con 6.5 millones de dólares. Varios países de la UE se han comprometido colectivamente a donar US $ 102,2 millones, mientras que el Congreso de Estados Unidos está considerando un paquete de "Paz Colombia" por poco menos de US $ 400 millones. "Colombia espera US $ 3.300 millones en donaciones para el posconflicto ". Bogotá: El Tiempo. 8 de septiembre de 2016. Consultado el 15 de noviembre, 2016. http://www.eltiempo.com/economia/sectores/proceso-de-paz-colombia-espera-us-3300-millones-en-donaciones-para-el-posconflicto / 16696312
28. El Comité Inter-Agencial Permanente es el principal mecanismo de coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria. Para obtener más información, consulte https://interagencystandingcommittee.org
29. Boletín Humanitario Mensual N. 54. OCHA. Octubre,

2016. https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/251016_boletin_humanitario_octubreesp.pdf; y Plan de Respuesta Humanitaria Enero – Diciembre 2016. Humanitarian Country Team and partners. Diciembre 2015. https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/document/plan-de-respuesta-humanitaria

30. Alsema. A. "FARC surrenders identities of 5,765 guerrillas to Colombia military" Colombia Reports. 28 de septiembre, 2016. http://colombiareports.com/farc-surrenders-identities-5765-guerrillas-colombia-military/
31. Entrevista con International Crisis Group. En archivo
32. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. S/2016/729. Naciones Unidas. 18 de agosto, 2016. http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2016/729. Al momento de redactar este informe, el Consejo de Seguridad no había aprobado un nuevo mandato para la misión desde la firma del acuerdo final de paz del 22 de noviembre.
33. Carta de fecha 26 de octubre de 2016 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. S/2016/902. Naciones Unidas. 27 de octubre, 2016. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/letter_from_the_secretary-general_to_the_president_of_the_security_council_es.pdf
34. Adriana Benjumea, Claudia Mejía Duque y Linda Cabrera Cifuentes. "Claves para un Tratamiento Diferenciado se la Violencia Sexual en el Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación del Cese al Fuego y de Hostilidades y Dejación de Armas" Humanas Colombia, Sisma Mujer, and Red Nacional de Mujeres. Junio de 2016. Disponible en: http://www.humanas.org.co/archivos/22_07_16_Resumen_Claves_para_un_trato_diferenciado_de_la_violencia_sexual_en_mecanismo_tripartito_de_monitoreo_y_verificacion.pdf
35. "El futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz" Informe del Secretario General. A/70/357–S/2015/682. Naciones Unidas. 2 de septiembre, 2015. P.6 http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/682
36. El subgrupo VBG es el mecanismo de coordinación de VBG del IASC para entornos humanitarios.
37. La Ley 1719 de 2014 adoptó medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado
38. En archivo
39. Guía de coordinación de VBG en terreno del Cluster Global de VBG, Directrices sobre la violencia basada en el género en situaciones de crisis humanitaria. Cluster Global de VBG. Julio, 2010. http://VBGaor.net/wp-content/uploads/sites/3/2012/10/Handbook-for-Coordinating-Gender-based-Violence-in-Humanitarian-Settings-VBG-AoR-2010-ENGLISH.pdf p. 142

Refugees International

2001 S Street, NW · Suite 700 · Washington, DC 20009

PHONE: [202] 828–0110 · FACSIMILE: [202] 828–0819 · E-MAIL: ri@refintl.org

www.refugeesinternational.org

Refugees International @RefugeesIntl