

# **LA CRISIS HUMANITARIA EN COLOMBIA**

9 de julio de 2003



international  
crisis group

---

ICG Informe de América Latina N°4  
Bogotá/Bruselas

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.....</b>	<b>3</b>
A. DIMENSIÓN, PATRONES Y CONSECUENCIAS SOCIALES.....	3
B. CAUSAS .....	7
1. Conflicto armado y violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario .....	7
2. Minas antipersonales.....	10
3. Desempleo, servicios sociales precarios y grandes proyectos económicos .....	11
4. Cultivos ilícitos y fumigaciones aéreas .....	12
<b>III. OTROS ASPECTOS DE LA CRISIS HUMANITARIA.....</b>	<b>13</b>
A. COMUNIDADES SITIADAS, BLOQUEADAS Y AISLADAS .....	13
B. SOLDADOS NIÑOS Y RECLUTAMIENTO FORZADO.....	14
C. PERSONAS DESAPARECIDAS .....	15
D. REFUGIADOS Y ASPIRANTES A ASILO COLOMBIANOS EN ECUADOR, PANAMÁ, PERÚ Y VENEZUELA .....	16
<b>IV. RESPUESTA DEL GOBIERNO.....</b>	<b>17</b>
A. AYUDA Y PRIORIDAD DEL REGRESO.....	17
B. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA AYUDA A LOS DESPLAZADOS Y EL REGRESO A SUS LUGARES DE ORIGEN .....	19
<b>V. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS HUMANITARIOS .....</b>	<b>21</b>
A. ORGANISMOS NACIONALES .....	21
B. ORGANISMOS INTERNACIONALES/MULTILATERALES .....	22
<b>VI. CONCLUSIONES .....</b>	<b>25</b>
 <b>APPÉNDICES</b>	
A. MAPA DE COLOMBIA .....	25
B. GLOSARIO DE SIGLAS .....	26
C. CUADROS.....	28
D. ACERCA DEL INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	30
E. INFORMES Y DOCUMENTOS INFORMATIVOS DEL ICG.....	31
F. MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL ICG .....	37



## LA CRISIS HUMANITARIA EN COLOMBIA

### RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Este informe del ICG sostiene que es esencial emprender de inmediato una acción mucho más decidida para enfrentar la crisis humanitaria en Colombia. Las dificultades y los sufrimientos masivos se han convertido en una forma constante de vida, en la medida en que el conflicto armado se ha extendido e intensificado. La política humanitaria del gobierno ha enfrentado muchas dificultades, en gran parte debido a la magnitud de la crisis, la falta de capacidad del Estado, la renuencia a desviar recursos fiscales del sector militar hacia los programas sociales, y la amplia brecha entre la planeación de políticas y la realidad.

El lanzamiento del Plan de Acción Humanitaria (PAH) Interinstitucional de la ONU en el 2002 refleja una creciente toma de conciencia internacional de la urgencia de emprender una acción más coordinada y efectiva. Sin embargo, es preciso hacer más, como lograr una mejor coordinación entre el gobierno y las organizaciones humanitarias y aumentar los actuales niveles de ayuda humanitaria internacional.

Colombia enfrenta una crisis humanitaria de dimensiones sin precedentes. En el 2002, el desplazamiento forzado interno alcanzó, luego de una fuerte tendencia al aumento desde el 2000, cifras récord: aproximadamente 320.000 personas fueron forzadas a abandonar sus hogares y buscar refugio en otras regiones del país, debido a la escalada del conflicto armado. Durante el primer trimestre del 2003, se calcula que otras 90.000 personas engrosaron las filas de los desplazados. El CICR prestó ayuda a la mitad de ellas. Cerca de 100.000 colombianos huyeron a países vecinos entre el 2000 y el 2002.

Entre 6.000 y 7.000 menores han sido reclutados para servir en las filas de los grupos armados irregulares, los incidentes/accidentes ocasionados

por las minas antipersonales han aumentado, y muchas comunidades del país están bloqueadas, controladas o asediadas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o los paramilitares. Entre tanto, las fuerzas armadas del gobierno están restringiendo la libre circulación de combustible, medicamentos, alimentos y otros productos básicos en áreas de conflicto, como parte de su estrategia para someter a los grupos armados.

Los recientes cambios de estrategia tanto del gobierno como de los grupos armados han tenido un impacto directo en estas condiciones de vida. La estrategia de guerra de los insurgentes tiene como fin controlar corredores estratégicos. Para lograr su objetivo, han actuado sin la menor consideración por con las muertes y las heridas infligidas a la población no combatiente. En las zonas rurales, les han negado refugio a quienes se oponen a ellos y han aterrorizado a las poblaciones locales para cumplir con ese objetivo. La decidida "política de seguridad democrática" del gobierno de Álvaro Uribe se inició con el ánimo de impedir que los grupos armados cumplieran sus objetivos y restablecer la autoridad legítima en lugares en donde el Estado ha permanecido ausente durante decenios.

Todo esto ocasiona muchos sufrimientos entre la población civil, a quienes los grupos armados toman sistemáticamente como objetivo y terminan siendo víctimas del desplazamiento, el secuestro, la desaparición forzada, la extorsión y la tortura. A la población desplazada (PD) y a las comunidades bloqueadas o aisladas muchas veces también les resulta imposible el acceso a servicios sociales básicos como salud, condiciones de salubridad, vivienda y educación. Con frecuencia también escasean los alimentos y otros productos básicos, y los desplazados sufren de desnutrición y

enfermedades. La situación se agrava aún más por la ausencia de servicios sociales, la pobreza generalizada y el desempleo en grandes zonas rurales de Colombia, así como en muchos barrios urbanos periféricos. Con frecuencia, las comunidades y los municipios a donde llegan desplazados o migrantes de sectores rurales no pueden brindarles la ayuda que requieren.

Aunque no ha sido insensible a la crisis humanitaria, durante los primeros once meses el gobierno de Uribe le ha dado prioridad a la puesta en marcha de su “política de seguridad democrática”, y también ha concentrado su energía en el diseño y la implementación de las reformas políticas, económicas y de austeridad fiscal. La Red de Solidaridad Social (RSS) –que es la entidad gubernamental encargada de coordinar la ayuda estatal a la población, así como el regreso a sus lugares de origen– sufre de una sobrecarga laboral y no ha recibido suficiente apoyo de las diecinueve instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Como consecuencia, más de la mitad de los nuevos desplazados no recibieron ayuda del gobierno en el 2002; de hecho, muchos de ellos ni siquiera fueron registrados.

En el contexto de la actual intensificación del conflicto armado, también conviene preguntar si el énfasis de la política humanitaria del gobierno de Uribe –que es promover y facilitar el regreso de la población desplazada– es apropiado. Si bien el gobierno afirma que 7.218 familias desplazadas han retornado a sus hogares desde el inicio de esta administración, es dudoso que el retorno sea una opción real para la mayor parte de los desplazados. En las circunstancias actuales, es difícil que el gobierno garantice las tres condiciones esenciales para un regreso exitoso: que sea seguro, voluntario y que cuente con el apoyo de programas económicos y sociales de reintegración/reestablecimiento. El gobierno debe considerar seriamente el reasentamiento de las poblaciones desplazadas en sus nuevos lugares de residencia y diseñar y poner en ejecución una estrategia de desarrollo rural integral como parte de la “política de seguridad democrática”.

## RECOMENDACIONES

### Al gobierno de Colombia:

1. Fortalecer la cooperación entre las instituciones estatales que integran el SNAIPD y mejorar su efectividad, en parte incrementando la cooperación con la sociedad civil organizada.
2. Tratar de recaudar U.S.\$1.000 millones en los próximos años para garantizar seguridad alimentaria, vivienda rural básica, compensación para víctimas de la violencia y programas de educación y salud; y garantizar que las instituciones estatales que conforman el SNAIPD asignen fondos suficientes para actividades y programas de ayuda y estabilización para la población desplazada.
3. Garantizar que toda la población desplazada registrada reciba ayuda del Estado, de conformidad con lo estipulado en la Ley 387, y adoptar un método de ayuda diferenciado, concentrándose en los niños, las mujeres y los grupos étnicos.
4. Mejorar el sistema de registro de la población desplazada, ampliar su alcance y generar más y mejor información sobre el desplazamiento forzado interno.
5. Fortalecer las instituciones judiciales, la Defensoría del Pueblo y otras entidades responsables de la protección de los derechos humanos fundamentales, e implementar todas las obligaciones comprendidas en las convenciones internacionales sobre derechos humanos y derecho humanitario suscritas por Colombia, incluidos el reconocimiento y la distinción entre combatientes y no combatientes y el acceso a ayuda humanitaria para los no combatientes.
6. Mejorar el desempeño del Sistema de Alerta Temprana incrementando el nivel político del Comité Interinstitucional que lo dirige y garantizar un monitoreo cuidadoso, por parte de la Vicepresidencia, de las respuestas a las evaluaciones y alertas de riesgo.
7. Garantizar el retorno seguro y voluntario de los desplazados, así como ayuda para la integración/reconstrucción a todas las comunidades que regresan, incluidos capacitación vocacional, proyectos generadores de ingresos y ayuda psicosocial.

8. Brindarles a los desplazados apoyo para la integración y reconstrucción en sus nuevos lugares de residencia cuando no existan condiciones adecuadas que permitan el regreso seguro y sostenible a sus hogares, y ayudarles a las comunidades y municipios que los reciben a integrar a las personas desplazadas.
9. Diseñar y ejecutar una estrategia de desarrollo rural integral, otorgando prioridad a las regiones afectadas por la guerra y a las regiones fronterizas, y concentrándose en el registro de ciudadanos, el desarrollo social (atención médica, educación, vivienda, condiciones de salubridad e infraestructura), legalización de títulos de tierra y programas de generación de ingresos.
10. Intensificar los esfuerzos tendientes a detectar minas antipersonales, advirtiendo a la población civil sobre su existencia y despejando las áreas minadas.
11. Permitir la libre circulación de alimentos, combustible y otros productos básicos en las regiones afectadas por la guerra, incluso si se corre el riesgo de que parte de ellos beneficien a los grupos armados irregulares.
12. Intensificar los esfuerzos tendientes a garantizar el respeto por los derechos humanos y cortar los vínculos entre el ejército y los paramilitares.
13. Colaborar estrechamente con los gobiernos de los países vecinos y con el ACNUR en la protección de los refugiados colombianos y el regreso seguro a sus hogares.

#### **A las Naciones Unidas:**

14. Incrementar los esfuerzos conjuntos entre distintos organismos para implementar y mejorar el Plan de Acción Humanitaria (PAH) de la ONU, en coordinación con las organizaciones de ayuda humanitaria gubernamentales, nacionales e internacionales, y brindar atención especial al aumento de la presencia de la ONU en las regiones afectadas por la guerra y las regiones en riesgo.
15. Promover decididamente el Proceso de Llamamiento Consolidado (CAP) a fin de garantizar financiación para el PAH en el 2004 y posteriormente.
16. Proseguir la generación y diseminación sistemáticas de información y análisis sobre la

crisis humanitaria, incluyendo el establecimiento de una estrecha cooperación con la Red Nacional de Información de la Red de Seguridad Social (RSS) del gobierno.

17. Prestar ayuda de emergencia y de otros tipos, como asesoría legal, a los refugiados colombianos y a quienes buscan asilo en los países vecinos.

#### **A las organizaciones de ayuda humanitaria nacionales e internacionales en Colombia:**

18. Proseguir y ampliar la cooperación en materia de ayuda humanitaria con el gobierno, concentrándose en la ayuda de emergencia y post-emergencia, así como en la estabilización socioeconómica de la población desplazada.
19. Realizar evaluaciones regulares y rigurosas sobre el progreso alcanzado por los proyectos de ayuda y coordinar la acción con miras a producir sinergia.

#### **A la comunidad internacional de donantes:**

20. Apoyar al gobierno, las organizaciones internacionales y multilaterales, las iglesias y las ONG con fondos, personal y asesoría, con el fin de aliviar y superar la crisis humanitaria.
21. Financiar en su totalidad el Llamamiento Consolidado de la ONU de ayuda humanitaria para Colombia.
22. Alentar y apoyar al gobierno en el diseño, la aplicación y la financiación de una estrategia de desarrollo rural que desaliente el desplazamiento actual y que también facilite el regreso exitoso de los desplazados a sus hogares, siempre que se pueda garantizar su seguridad.

#### **A los grupos armados irregulares:**

23. Acatar las normas del derecho internacional humanitario, y en particular poner fin a los ataques contra civiles, la expulsión, el bloqueo y el asedio de comunidades civiles y el uso de minas cuando corre peligro la población civil.
24. Respetar y abstenerse de interferir en las operaciones de ayuda humanitaria, incluidas las misiones médicas y las entregas de alimentos de ayuda.
25. Suspender el reclutamiento de menores y entregar los soldados niños a las autoridades para que puedan ser rehabilitados.

## LA CRISIS HUMANITARIA EN COLOMBIA

### I. INTRODUCCIÓN

Inmersa desde hace 40 años en un conflicto armado interno cada vez más intenso, Colombia también está sufriendo una crisis humanitaria de dimensiones cada vez más amplias. La mayor parte de los muertos y las víctimas son población civil. Cientos de miles de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares todos los años como resultado de la lucha armada o las masacres, los asesinatos y los atentados dinamiteros de los grupos paramilitares, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En muchos casos, el desplazamiento forzado interno es una estrategia empleada por los grupos armados irregulares, cuyo objetivo es controlar grandes extensiones de territorio, sobre todo los corredores estratégicos para el tráfico de armas y de droga. También existen otros intereses, como la apropiación de tierras para empresas agroindustriales a gran escala.

Se calcula que la población desplazada internamente (PDI) desde 1985 asciende a bastante más de dos millones y medio de personas. Como reflejo de la intensificación de la confrontación armada, en los últimos dos años se ha producido un considerable incremento del desplazamiento interno. Aunque las cifras varían, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Red de Seguridad Social (RSS) del gobierno colombiano coinciden en señalar una tendencia al aumento.

Aunque el desplazamiento forzado interno es probablemente la expresión más obvia de la crisis humanitaria que afronta Colombia, existen muchas otras dificultades y sufrimientos humanos que muchas veces –aunque no siempre– tienen que ver con el conflicto armado interno. Los habitantes de pueblos y veredas, pero cada vez más también los de las

ciudades, se ven atrapados en medio de dos fuegos, asediados o bloqueados por los grupos armados y soportando escasez de alimentos, electricidad y agua potable. En el departamento del Chocó, por ejemplo, los grupos armados irregulares y el ejército restringen el volumen de alimentos, gasolina y otras provisiones que se pueden transportar en embarcaciones por el río Atrato. Quienes viajan por tierra corren el riesgo de que los secuestren o de que les confisquen y quemen sus vehículos. Los grupos armados irregulares detienen los camiones que transportan alimentos suministrados por la comunidad internacional, y a las misiones médicas no se les permite el acceso a la población civil desplazada, altamente vulnerable.

De los 32 departamentos de Colombia 30 se ven afectados por minas terrestres, de las cuales unas 100.000 han sido plantadas por los grupos insurgentes y paramilitares, lisiando indiscriminadamente a soldados y civiles. El número de desaparecidos y, pese a la disminución de las masacres, la cantidad de muertes relacionadas con el conflicto van en aumento. Los grupos armados irregulares reclutan a la fuerza a menores de edad. Las minorías, como las poblaciones afrocolombianas e indígenas, son especialmente vulnerables a las presiones y la violencia. Viven en regiones rurales ricas en recursos naturales en donde el Estado siempre ha permanecido ausente, y en donde paramilitares e insurgentes combaten fieramente por el control.

Además, en grandes sectores rurales y en muchas áreas urbanas periféricas el Estado no provee servicios básicos de salud, educación, vivienda, infraestructura sanitaria y seguridad. Escasean el empleo y las fuentes de ingreso sostenible, y amplios sectores de la población viven en condiciones de pobreza, incluida la pobreza extrema. El arribo constante de desplazados a ciudades grandes y medianas como Cartagena, Quibdó y Soacha y a poblaciones pequeñas como Tumaco y Viotá generan

cada vez más presión sobre las condiciones de vida ya de por sí precarias.

Las entrevistas realizadas por el ICG revelan que, en términos generales, los desplazados no tienen intenciones de regresar a sus hogares no sólo por el temor a sufrir represalias por parte de los grupos armados irregulares, sino también porque no tienen servicios básicos<sup>1</sup>. No obstante las pésimas condiciones de vida de sus “nuevos hogares”, los desplazados consideran ventajoso quedarse en ciudades que –a diferencia de la extrema pobreza de sus comunidades de origen– por lo menos les ofrecen a sus hijos la oportunidad de asistir a la escuela y recibir alimentación y atención médica.

El gobierno de Álvaro Uribe está concentrando sus esfuerzos en la seguridad interna, la reforma política, la recuperación económica y la lucha contra la pobreza y el desempleo<sup>2</sup>. De lejos, la diferencia más notoria con respecto a anteriores gobiernos ha sido la determinación absoluta de ampliar la seguridad mediante el fortalecimiento del ejército y la policía. El Plan de Desarrollo Nacional 2003-2006, que se presentó al Congreso en febrero del 2003 y ya fue aprobado, contempla un amplio espectro de medidas que deberán implementarse en estas áreas<sup>3</sup>. Aunque entre las prioridades no figuran los programas humanitarios de emergencia y las políticas sociales, tampoco están ausentes, lo cual indica que el gobierno está consciente de su importancia.

Sin embargo, durante sus primeros once meses, las prioridades del gobierno de Uribe, además de fortalecer al ejército y la policía, han sido lanzar el “Referendo contra la corrupción y la politiquería”, comprometer a la comunidad internacional y a los vecinos de Colombia en la lucha contra los insurgentes, allanar el terreno para celebrar diálogos de paz con los paramilitares y poner en marcha la austeridad fiscal. Entre tanto, desde comienzos del 2002, cuando las siempre precarias conversaciones de paz finalmente se suspendieron del todo, ha habido un marcado incremento en el desplazamiento forzado interno y un sinnúmero de violaciones del derecho

internacional humanitario (DIH) y de los derechos humanos, no sólo por parte de los grupos armados irregulares, sino también por agentes estatales. Ese constante incremento en la violencia constituye una triste evidencia de que la política del gobierno todavía no ha mejorado apreciablemente la seguridad de los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana.

Es de vital importancia que se emprenda de inmediato una acción mucho más decidida para enfrentar la crisis humanitaria. Las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria, tanto multilaterales como no gubernamentales, han desempeñado un papel muy activo en el apoyo brindado al gobierno para aliviar la crisis. Sin embargo, es preciso hacer mucho más, incluido aumentar los ingresos para que se puedan incrementar los recursos asignados a programas sociales.

---

<sup>1</sup> Entrevistas de ICG, Soacha y Tumaco, 13 y 18 de marzo de 2003.

<sup>2</sup> Véase ICG Latin America briefing, *Colombia: ¿Durará la luna de miel de Uribe?*, 19 de diciembre de 2002.

<sup>3</sup> Presidencia de la República, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia* (Bogotá, 2002) y *Proyecto de Ley No. 169/03 C, 167/03 S*.

## II. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

### A. DIMENSIÓN, PATRONES Y CONSECUENCIAS SOCIALES

El desplazamiento forzado interno masivo es una manifestación dramática de la crisis humanitaria de Colombia, aunque no siempre la más visible. Según las estadísticas del gobierno, más de un millón de colombianos fueron forzados a abandonar sus hogares entre 1995 y marzo del 2003<sup>4</sup>. Según estimaciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), una organización no gubernamental, 2.900.000 ciudadanos sufrieron desplazamiento interno entre 1985 y 2003<sup>5</sup>. Si bien el subregistro y otros problemas estadísticos implican que los datos disponibles sobre población desplazada son aproximados, las fuentes gubernamentales, de las ONG, de la Iglesia y del CICR documentan todas una marcada tendencia al aumento en el desplazamiento forzado interno desde el 2000<sup>6</sup>. Por ejemplo, mientras la RSS, CODHES y el CICR contabilizaron o ayudaron respectivamente a 266.605, 317.000 y 123.651 nuevos desplazados en el 2000, dos años después estas cifras habían aumentado a 365.961, 412.000 y 179.142<sup>7</sup>. Según

un nuevo sistema manejado por la RSS que cruza datos sobre desplazados provenientes de diversas fuentes, hubo 183.748 nuevos desplazados en el 2001 y 312.048 en el 2002<sup>8</sup>.

También hay consenso en cuanto a que en el 2002 se dio el mayor aumento absoluto y relativo de desplazados de los últimos diez años. Los datos sobre población desplazada en el primer semestre del 2003 todavía no están disponibles, pero algunos observadores señalan que, después del pico registrado en el 2002, posiblemente la tasa habría descendido un poco<sup>9</sup>. Sin embargo, si bien el CICR ayudó a 45.500 nuevos desplazados durante los primeros cuatro meses del 2003, se calcula que el total para el primer trimestre del 2003 pudo haber ascendido a 90.000<sup>10</sup>.

La cantidad de municipios afectados por el desplazamiento forzado también ha aumentado considerablemente en los últimos tres años: mientras 480 municipios sufrieron la expulsión de habitantes y el arribo de desplazados en el 2000, en el 2001 y el 2002 las cifras fueron de 547 y 955, respectivamente<sup>11</sup>. Entre los municipios que más habitantes expulsaron en el 2002 se encuentran Bojayá, Chocó (67.7 por ciento de la población total); Mapiripán, Meta (50.5 por ciento); El Tarra (26 por ciento), Convención (25.5 por ciento) y Teorama (24.6 por ciento), en el departamento de Norte de Santander<sup>12</sup>.

Irónicamente, algunos de los municipios con las tasas de expulsión más elevadas también fueron los que recibieron más desplazados provenientes de otras regiones. Por ejemplo, en el 2002 Convención y El Tarra –Norte de Santander– y Mapiripán –Meta– recibieron 12.412 (48.5 por ciento de la población total), 3.520 (27.7 por ciento) y 3.770 (35.6 por

<sup>4</sup> La cifra exacta que da la Red de Solidaridad Social (RSS) es 1.079.080 desplazados. RSS, *Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia*, en [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co).

<sup>5</sup> “Destierro y redoblamiento”, en *Boletín de la CODHES*, No. 44, 28 de abril de 2003.

<sup>6</sup> Para fuentes eclesíásticas sobre desplazamiento interno, véase Sistema de Información sobre Desplazamiento RUT, *Boletín Nos. 14 y 15*.

<sup>7</sup> RSS, *op.cit.*; cifras del ICRC suministradas por el CICR, Bogotá. Debe observarse que el sistema de registro de la RSS, el SUR (Sistema Único de Registro), ha mejorado con los años. Esto explica en parte el porqué la RSS registró sólo 25.216 desplazados en 1999, mientras en el 2000 la cifra ascendió a 266.605. Luis Hoyos, director de la RSS, admite que en el 2003 la tasa de subregistro de la población desplazada podría ser de entre 30 y 35 por ciento. Esto fue confirmado en entrevistas realizadas por el ICG con funcionarios de la RSS en Quibdó y Cúcuta. Sin embargo, el sólo subregistro no explica esta diferencia tan grande. La intensificación del conflicto armado en muchas regiones del país y también la fumigación aérea de cultivos ilícitos en grandes sectores del territorio colombiano son factores importantes que han incidido en el aumento del desplazamiento interno desde fines de la década de 1990

(véase el capítulo II más adelante). Entrevistas de ICG, Cúcuta y Quibdó, mayo de 2003; *El Tiempo*, 26 de mayo de 2003, pp. 1/6.

<sup>8</sup> El *Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas* (SEFC) se estableció en el 2002 y utiliza datos sobre población desplazada generados por SUR, CODHES, RUT y otras organizaciones.

<sup>9</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 22 de mayo de 2003.

<sup>10</sup> Las cifras del CICR fueron suministradas por el CICR Bogotá; USAID, “Internal Displacement in Colombia” (s.l., s.d.). Para otras cifras, véase el cuadro sobre población desplazada en el Anexo C.

<sup>11</sup> En Colombia hay 1.098 municipios. CODHES, *op. cit.*; RSS, *Atención a la población desplazada por la violencia en Colombia* (Bogotá, 2001).

<sup>12</sup> CODHES, *op. cit.*



ciento) desplazados, respectivamente<sup>13</sup>. La misma tendencia se observa a nivel departamental. Todos los 32 departamentos de Colombia fueron testigos de expulsiones en el 2002. En cifras absolutas de desplazados, los departamentos más afectados fueron Antioquia, Caldas, Caquetá, Chocó, Magdalena, Norte de Santander y Putumayo. Algunos de los departamentos que más desplazados recibieron fueron Caquetá, Chocó, César, Magdalena, Norte de Santander, Putumayo y Sucre<sup>14</sup>. Los departamentos con el incremento relativo más alto de población desplazada en el período 2001-2002 fueron Caldas (aumentó nueve veces), Arauca (nueve veces), Cundinamarca (seis veces) y Huila (cinco veces).

Las regiones más afectadas por el desplazamiento interno fueron las limítrofes con Venezuela (departamentos de Arauca, Cesar, Norte de Santander y Guajira); la costa atlántica, en especial la Sierra Nevada, Magdalena y la Serranía del Perijá, en el Cesar; y los departamentos que formaban parte o quedaban en el perímetro de la antigua zona desmilitarizada (ZDM) (Caquetá, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Putumayo y Tolima)<sup>15</sup>.

Según datos del gobierno y entrevistas realizadas por ICG, el patrón más frecuente de desplazamiento interno no es el masivo –grupos numerosos de personas que huyen de un pueblo o municipio debido a amenazas específicas o combates– sino el individual o el de grupos pequeños<sup>16</sup>. La RSS afirma que de 1.079.080 desplazados contabilizados desde 1995, 210.313 fueron

forzados a desplazarse en grupos grandes, como la huida de cerca del 70 por ciento de la población de Bojayá luego de que 119 civiles resultaran muertos por un mortero de las FARC en el pueblo de Bellavista el 2 de mayo del 2002<sup>17</sup>. Los 868.767 desplazados restantes abandonaron sus hogares individualmente o en pequeños grupos familiares por diversas razones, como las amenazas o el arribo de alguno de los grupos armados irregulares, los asesinatos selectivos, la percepción de peligro inminente o debido a que sus cultivos, tanto ilícitos como lícitos, habían sido fumigados y destruidos<sup>18</sup>. Los individuos o los pequeños grupos de desplazados muchas veces prefieren el anonimato de los centros urbanos, pues temen ser identificados por alguno de los grupos armados irregulares como antiguos habitantes de una región específica y, por ende, señalados como potenciales colaboradores de sus enemigos.

Se han reportado muchos casos de desplazados que tuvieron que huir en más de una ocasión porque “la guerra los había seguido”<sup>19</sup>. Con frecuencia, el segundo o el tercer desplazamiento ocurre en el municipio o centro urbano que los recibió y es causado por amenazas (renovadas) proferidas por un grupo armado irregular. En junio del 2002, 65 familias fueron forzadas a abandonar sus hogares en el barrio El Salado de Medellín, debido a los combates entre insurgentes de las FARC, el ELN y el ejército. Como no huyeron más allá de su “lugar habitual de residencia”, es decir Medellín, sino hacia otros sectores de la ciudad, la RSS rechazó su solicitud del estatus de desplazados. Tras una acción legal interpuesta por las familias desplazadas, la Corte Constitucional falló en abril del 2003 que las 55 mujeres y los 165 niños tenían derecho a recibir ayuda gubernamental de conformidad con la Ley 387 de 1997<sup>20</sup>. Este fallo es importante, pues reconoce por primera vez la incidencia cada vez mayor del desplazamiento intraurbano o intramunicipal como resultado del conflicto.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> En el 2002, el 30 por ciento de los desplazados provenía de la costa atlántica, el 17 por ciento de las zonas limítrofes con Venezuela y el 15 por ciento de lo que fue la antigua zona desmilitarizada o de despeje (ZDM), o de lugares cercanos. La ZDM fue establecida por el presidente Andrés Pastrana al comienzo de su gobierno (1998-2002). Abarcaba cinco municipios y alrededor de 42.000 kilómetros cuadrados en los departamentos de Caquetá, Huila y Meta y, hasta su abolición en febrero del 2002, sirvió de sede de las conversaciones de paz entre el gobierno y las FARC. Véase el Informe No. 1 de ICG sobre América Latina, *La esquivo búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002. Para mayor información sobre los municipios, departamentos y regiones que más se han visto afectados por poblaciones desplazadas, véanse los cuadros del Anexo C.

<sup>16</sup> Entrevistas de ICG, Soacha, Tumaco, Quibdó y Cúcuta, marzo y mayo de 2003; RSS, *op. cit.*

<sup>17</sup> Véase sección IV. B más adelante.

<sup>18</sup> En Colombia este patrón de desplazamiento se conoce como “gota a gota”.

<sup>19</sup> Entrevistas de ICG, Soacha y Quibdó, marzo y mayo de 2003; *El Colombiano*, 4 de abril de 2003.

<sup>20</sup> Acerca de la legislación colombiana sobre población desplazada, véase la sección IV. A más adelante. *El Colombiano*, 24 de abril de 2003; *El Tiempo*, 24 de abril de 2003; entrevistas de ICG, Medellín, 19-22 de junio de 2003.

Sin embargo, las entrevistas realizadas por ICG también revelaron que la búsqueda de empleo y, en general, de una mejor vida en los centros urbanos también impulsa este desplazamiento “invisible”. Por ejemplo, las mujeres de Quibdó (Chocó) dijeron que los hombres muchas veces se van de sus aldeas o pueblos en busca de trabajo. En algunos casos, sus familias los siguen una vez hayan encontrado trabajo, por lo general en ciudades pequeñas o medianas. Sin embargo, lo más usual es que las familias se desmembrén, debido a la muerte del hombre o porque éste formó una nueva familia<sup>21</sup>. Por consiguiente, las mujeres no tienen opción distinta de permanecer en sus hogares y asumir el papel de cabezas de familia<sup>22</sup>. Si pueden hacerlo, intentarán enviar a sus hijos a vivir con parientes o amigos en centros urbanos como Quibdó, para que puedan asistir a la escuela. La separación o la desintegración de las familias podría explicar en parte el porqué casi el 75 por ciento de los desplazados son mujeres adultas y niños<sup>23</sup>.

La reciente intensificación del conflicto armado en regiones como el Catatumbo (Norte de Santander), Atrato (Chocó) y el oriente antioqueño, ha reforzado un patrón de desplazamiento forzado poco común. Como las fuerzas paramilitares han estado expandiendo su control sobre las ciudades pequeñas y medianas, muchas veces ubicadas en lugares estratégicos a lo largo de ríos y carreteras, los desplazados de áreas rurales prefieren no buscar refugio en los centros urbanos. Temen que los insurgentes ataquen indiscriminadamente los pueblos o que los paramilitares los persigan y les hagan daño, tildándolos de colaboradores de la guerrilla. Por consiguiente, huyen hacia zonas selváticas o montañosas remotas, en donde se sienten más seguros pese a que, de hecho, son altamente vulnerables.

Por ejemplo, según fuentes del ICG, un gran número de familias trata de evitar los combates entre los paramilitares y los insurgentes de las FARC/ELN, que buscan apoderarse de corredores estratégicos y plantaciones de cultivos ilícitos en los departamentos de Arauca y Norte de Santander.

---

<sup>21</sup> Los hombres también ingresan a los grupos armados irregulares –sobre todo a los grupos paramilitares– como un medio de sustento.

<sup>22</sup> Entrevista de ICG, Quibdó, 3 de mayo de 2003.

<sup>23</sup> RSS, *Poblaciones y territorios afectados: población afectada*, en [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co).

Han huido a zonas rurales remotas en donde se ven forzados a sobrevivir sin ayuda alguna del gobierno ni de entidades internacionales<sup>24</sup>. Otro gran desplazamiento intrarrural ocurrió en el municipio de San Francisco, Antioquia, cuyos residentes huyeron a las montañas a lo largo del río Verde buscando protegerse de los recios combates entre batallones de la Brigada VI del ejército y unidades de las FARC en marzo del 2003. Los civiles no tuvieron otra opción que las montañas, porque el ejército estaba en posición de guerra en la carretera que conduce al centro urbano de San Francisco<sup>25</sup>.

Los pueblos indígenas colombianos se ven particularmente afectados por este patrón de desplazamiento. Aunque los indígenas desplazados han huido a ciudades o pueblos como Cartagena, Cali o Saravena, es más frecuente que intenten quedarse dentro de las fronteras de sus reservaciones cuando quedan expuestos a combates o amenazas<sup>26</sup>. Esta reacción se puede explicar por el fuerte sentido de pertenencia que existe entre los miembros de las comunidades indígenas, así como por sus temores fundados de perder su identidad cultural y sus formas de subsistencia en las ciudades<sup>27</sup>. Aunque se podría suponer que debido a su estrecha y ancestral relación con la naturaleza, a los desplazados indígenas les resulta más fácil que a los campesinos sobrevivir en regiones inhóspitas y remotas; no obstante, sufren considerables dificultades cuando se ven forzados a desplazarse dentro de las reservaciones. La RSS y CODHES informan que entre enero del 2000 y junio del 2002 el 3.75 o cerca del 1.75 por ciento –según sus respectivas estimaciones– de la población indígena colombiana se vio obligada a abandonar sus hogares<sup>28</sup>.

Otros grupos étnicos, como los colombianos de ascendencia africana y el pueblo rom, también se han

---

<sup>24</sup> Entrevistas de ICG, Cúcuta y Saravena, 11 y 15 de mayo de 2003. Este patrón de desplazamiento muchas veces se conoce como interveredal.

<sup>25</sup> *Ficha Técnica Situación Humanitaria del Oriente Antioqueño*, Sala de Situación Humanitaria (Bogotá, 16 de mayo de 2003).

<sup>26</sup> Por ejemplo, en mayo de 2003, un extenso grupo de Belasqueros, Bareros y Julienos huyó a Saravena, Arauca, que formaba parte de una de las tres ZRC. El ICG contabilizó 150 de ellos en la iglesia de Cristo Rey. Visita de ICG a Saravena, 15 de mayo de 2003.

<sup>27</sup> Entrevistas de ICG, Quibdó, 3 de mayo, y Cúcuta, 12 de mayo de 2003.

<sup>28</sup> Aproximadamente 12.650 personas. CODHES, *op. cit.*; RSS, *op. cit.*

visto particularmente afectados por el desplazamiento forzado interno<sup>29</sup>. La RSS calcula que en el mismo período comprendido entre enero del 2000 y junio del 2002, el 17.72 por ciento de los nuevos desplazados eran afrocolombianos<sup>30</sup>. Según CODHES, esta cifra aumentó en el año 2002 al 33 por ciento, es decir a cerca de 85.650 individuos<sup>31</sup>. La asociación del pueblo rom de Colombia, Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia (PROROM), ha denunciado a los grupos armados irregulares, en especial a los paramilitares, por amenazar, extorsionar, desplazar y asesinar a miembros de su comunidad. Igualmente, PROROM acusa al Estado y a la sociedad colombiana de no prestar atención al sufrimiento del pueblo rom y de no apoyar su búsqueda de autodeterminación y paz<sup>32</sup>.

Sobra decir que todos los desplazados – independientemente de su edad, su origen étnico, su sexo o su posición social– experimentan la pérdida de sus hogares y de sus entornos familiar, profesional y social como una amenaza contra su existencia misma. Sin embargo, las consecuencias sociales del desplazamiento forzado interno varían según los grupos. Por lo general, se afirma que los miembros de los grupos étnicos minoritarios tienen grandes dificultades para adaptarse a entornos nuevos y muchas veces totalmente desconocidos. Por ejemplo, los afrocolombianos del departamento del Chocó que han huido a Soacha (Cundinamarca) están expuestos a un clima hostil y se les privó de sus formas tradicionales de vida, como la pesca o la agricultura de subsistencia.

En términos generales, las mujeres suelen tener más éxito que los hombres en cuanto a garantizar la supervivencia de la familia y encontrar trabajo en nuevos entornos. Las cocinas comunitarias, las guarderías y otras asociaciones e iniciativas sociales en las zonas de desplazados suelen ser

organizadas y manejadas por mujeres<sup>33</sup>. Esto se debe a su experiencia como líderes comunitarias en sus poblaciones de origen antes del desplazamiento, y también a que, como se mencionó anteriormente, la mayor parte de la población desplazada está compuesta de mujeres y niños. Además, en Colombia funcionan varias organizaciones de mujeres, en especial la Red Nacional de Mujeres, fundada en 1991 y que en la actualidad está conformada por catorce asociaciones regionales. Algunas de sus actividades son la promoción de la igualdad de género y la capacitación tanto de mujeres como de hombres en liderazgo y desarrollo comunitario<sup>34</sup>. Muchas veces, los grupos armados obligan a las mujeres cabeza de familia a abandonar sus hogares debido al importante papel que desempeñan en el desarrollo comunitario.

Se calcula que los desplazados requieren en promedio un año para alcanzar una estabilidad económica mínima una vez reasentados<sup>35</sup>. Durante este período, las familias o los individuos desplazados suelen padecer grandes dificultades, entre ellas desnutrición, enfermedades y falta de vivienda apropiada, condiciones de salubridad y acceso a servicios de salud. Esto es particularmente cierto en los casos de desplazados que no reciben ayuda del gobierno porque no pudieron o no quisieron registrarse con la RSS<sup>36</sup>.

Sin embargo, los testimonios indican que la ayuda que brinda el gobierno durante tres meses, susceptible de renovarse por otros tres meses, y los programas de generación de ingresos posteriores a la emergencia no logran estabilizar económicamente al grueso de la población desplazada<sup>37</sup>. Si bien a los desplazados les preocupa

<sup>29</sup> Sobre la situación de los rom en Colombia, véase Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia (PROROM), *Sobre la paz y la guerra: reflexiones de los invisibles de Colombia* (Bogotá, mayo de 2002); entrevista de ICG, Bogotá, 5 de junio de 2003.

<sup>30</sup> En comparación, en el mismo período el 3.75 por ciento de los nuevos desplazados era indígena. RSS, *Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos* (Bogotá, 2002).

<sup>31</sup> CODHES, *op. cit.* El 26 por ciento (unos 10.5 millones de personas) de la población total de Colombia es de ascendencia africana.

<sup>32</sup> PROROM, *op. cit.*

<sup>33</sup> Visitas de ICG a Cúcuta, Quibdó, Soacha y Tumaco, marzo-mayo de 2003.

<sup>34</sup> Red Departamental de Mujeres Chocoanas, *Portafolio de Servicios* (Quibdó, s. d.).

<sup>35</sup> Entrevista de ICG, Cúcuta, mayo de 2003.

<sup>36</sup> Entre las principales razones para no registrarse en la RSS se pueden mencionar la falta de conocimiento sobre el proceso de registro, la falta de un documento de identidad y la reticencia a ser identificado, con el consiguiente riesgo de ser nuevamente objeto de persecución por parte de grupos armados irregulares. Entrevista de ICG, Quibdó, 3 de mayo de 2003.

<sup>37</sup> Por ejemplo, a la RSS se le dificulta distribuir alimentos y otros artículos de ayuda a todos los desplazados registrados en un determinado lugar. Las entrevistas realizadas por el ICG también revelaron que los alimentos que se distribuyen no siempre coinciden con las dietas

sobre todo obtener alimentos suficientes durante el primer año posterior al desplazamiento, el hecho de que sus hijos no asistan a la escuela es, desde luego, un problema adicional<sup>38</sup>. Según la RSS, el 98 por ciento de las familias desplazadas forma parte de los tres grupos más pobres y vulnerables de la población colombiana, según la definición del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)<sup>39</sup>. Un estudio reciente del Programa Mundial de Alimentos reveló que el 80 por ciento de la población desplazada vive en condiciones de pobreza extrema y no tiene acceso a suficientes alimentos nutritivos. Muchos de los alimentos consumidos por los desplazados carecen de proteínas, y sus dietas suelen tener calorías y vitaminas insuficientes. Las deficiencias de vitamina A entre los desplazados alcanzan un 62 por ciento, seguidas por las deficiencias de calcio (52 por ciento) y de hierro (25 por ciento), en tanto que el 25 por ciento de los niños desplazados corren el riesgo de sufrir de desnutrición<sup>40</sup>.

## B. CAUSAS

### 1. Conflicto armado y violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario

Los datos del gobierno, correspondientes al período 2000-junio del 2001, revelan que el desplazamiento interno es causado sobre todo por “amenazas generalizadas” (44 por ciento). A esta razón le siguen las confrontaciones entre grupos armados irregulares y el ejército (15 por ciento), las masacres (9 por ciento), amenazas específicas (5

por ciento), ocupación militar de pueblos por parte de grupos armados (3 por ciento), ataques indiscriminados (0.85 por ciento) y reclutamiento forzado (0.01 por ciento)<sup>41</sup>. Cerca del 46 por ciento de los entrevistados dijo que los grupos paramilitares eran los responsables de su desplazamiento, seguidos por los insurgentes (12 por ciento) y el ejército (0.65 por ciento). El 10 y el 0.01 por ciento de las expulsiones fueron atribuidas a más de un actor armado y a “otros actores”, respectivamente<sup>42</sup>.

Estas cifras indican que el desplazamiento forzado interno en Colombia es causado principalmente por los grupos armados irregulares. En efecto, el incremento constante y sustancial del desplazamiento desde el año 2000 guarda una estrecha relación con la intensificación del conflicto armado. Esto se hizo especialmente evidente después de la suspensión de las conversaciones de paz entre el gobierno y las FARC, y entre el gobierno y el ELN, en febrero y mayo del 2002, respectivamente.

Las FARC incrementaron notoriamente su presión militar sobre el gobierno y comenzaron a incluir más decisivamente las áreas urbanas como objetivo. Muchos civiles murieron o resultaron heridos en atentados terroristas, y la infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones, las represas y las

---

acostumbradas de la población objetivo. Véase la sección IV. B más adelante. Visitas de ICG a Quibdó y Saravena, 1-3 y 15 de mayo de 2003.

<sup>38</sup> En Cúcuta, por ejemplo, los desplazados le dijeron al ICG que consideraban importante la educación, pero que primero estaba la alimentación. Por consiguiente, muchos niños desplazados no van a la escuela porque les ayudan a sus padres a generar ingresos (como vendedores callejeros o mendigos, por ejemplo). Desde luego, muchos niños no desplazados provenientes de familias pobres sufren idéntica suerte. Entrevistas de ICG, Cúcuta, 13 de mayo de 2003.

<sup>39</sup> El SISBEN utiliza una escala de 1 a 6, siendo 1 el grupo en extrema pobreza y 6 el grupo con ingresos más altos. El 85 por ciento de la población no desplazada está en los niveles 1 a 3. RSS, *op. cit.*

<sup>40</sup> Programa Mundial de Alimentos/Colombia, *Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia* (Bogotá, junio de 2003).

---

<sup>41</sup> El 20.4 por ciento no sabía o no respondió, el 2.1 por ciento mencionó diferentes causas no incluidas en el cuestionario y el 0.33 por ciento no conocía la causa. RSS, *Poblaciones y territorios afectados: causas y presuntos autores del desplazamiento*, en [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co). Los datos preliminares inéditos de la RSS para 2002 muestran el siguiente panorama: “amenazas generales”, 57 por ciento; confrontaciones armadas, 29.5 por ciento; amenazas específicas, 6.2 por ciento; masacres, 4 por ciento; ocupación militar de pueblos por grupos armados, 0.3 por ciento; reclutamiento forzado, 0.2 por ciento; y ataques indiscriminados, 0.1 por ciento. El 2.7 por ciento de los entrevistados no sabía o no respondió.

<sup>42</sup> El 21.94 por ciento restante no sabía o no respondió. *Ibid.* Los datos preliminares de la RSS para el 2002 atribuyen el 17 por ciento de la responsabilidad a los paramilitares, el 7.7 por ciento a los insurgentes, el 0.5 por ciento al ejército, el 29.5 a “otros actores” y el 32.4 por ciento a más de un actor. El 13.8 por ciento no sabía o no respondió. El ACNUR estima que los paramilitares están ocasionando el 50 por ciento del desplazamiento, y los insurgentes el 25 por ciento. “Evaluation of UNHCR’s programme for internally displaced people in Colombia”, mayo de 2003.

carreteras sufrieron daños considerables<sup>43</sup>. Por otra parte, los insurgentes amenazaron de muerte a los alcaldes y funcionarios municipales de todo el país. Desde entonces, nueve alcaldes que se negaron a renunciar han sido asesinados<sup>44</sup>. Tras no haber podido eliminar al presidente Uribe durante la campaña electoral, las FARC atacaron con morteros el palacio presidencial durante la ceremonia de posesión<sup>45</sup>. En los meses siguientes se incrementaron en frecuencia e intensidad las confrontaciones armadas con las FARC, y las fuerzas de seguridad descubrieron por lo menos dos planes para asesinar al presidente.

A su vez, el ELN buscó estrechar la cooperación militar con las FARC<sup>46</sup>. En diciembre del 2002, por ejemplo, una unidad combinada de las FARC/ELN atacó un campamento en el departamento de Bolívar, y mató a más de 30 combatientes paramilitares<sup>47</sup>. Además, unidades del ELN siguieron secuestrando para pedir rescates, detonando bombas en centros urbanos y bloqueando regiones enteras, como sucedió en cuatro municipios en el oriente antioqueño en enero, y en el departamento de Arauca en febrero del 2003<sup>48</sup>.

Aunque las fuerzas paramilitares sufrieron profundas fisuras internas en el 2002, siguieron consolidando y expandiendo su control sobre

grandes zonas del país<sup>49</sup>. En noviembre del 2002, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) declararon un cese al fuego unilateral, y en diciembre el gobierno conformó una comisión de seis miembros para explorar la posibilidad de iniciar negociaciones de paz con los grupos paramilitares<sup>50</sup>. Sin embargo, el nivel de confrontación armada todavía no se ha reducido apreciablemente.

Miembros de la población civil, en especial líderes sindicales y comunitarios y sospechosos de colaborar con la guerrilla, siguen siendo asesinados por los paramilitares, sobre todo quienes no aceptaron el cese al fuego de las AUC; también son asesinados miembros de pandillas juveniles y otros “elementos indeseables”<sup>51</sup>. Colombia sigue siendo el lugar más peligroso del mundo para los sindicalistas. Según el sondeo anual de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), en el año 2002 fueron asesinados 184 miembros de sindicatos colombianos, cifra que representa el 90 por ciento de este tipo de asesinatos en América Latina y el 86 por ciento en el mundo. Otros 189 recibieron amenazas, en tanto que nueve están desaparecidos y 27 fueron secuestrados<sup>52</sup>. En los cuatro meses anteriores a la redacción de este informe, dieciocho civiles, incluidos tres funcionarios municipales, fueron señalados como objetivo y asesinados por fuerzas paramilitares en el municipio de Viotá (Cundinamarca)<sup>53</sup>.

---

<sup>43</sup> Entre los atentados dinamiteros más impresionantes están el ataque contra el club social El Nogal de Bogotá, en febrero del 2003, la ciclobomba en el barrio Fátima de Bogotá en abril del 2002 y los ataques contra centros comerciales en Cúcuta y Medellín, en el 2003.

<sup>44</sup> Vicepresidencia de la República, *Observatorio de DDHH y DIH* (Bogotá, 25 de marzo de 2003). En el año 2002, trece alcaldes y 62 funcionarios municipales fueron asesinados. Según la Federación de Municipios de Colombia, 554 de los 1.098 alcaldes del país fueron amenazados de muerte por las FARC. *Ibid.*

<sup>45</sup> Los morteros hechizos de las FARC no cayeron sobre su objetivo y en vez de ello destruyeron varias viviendas de un barrio pobre de Bogotá. Catorce civiles murieron en el ataque. Desde agosto del 2002, las autoridades han frustrado varios intentos de asesinar al presidente Uribe.

<sup>46</sup> Véase la declaración del comandante del ELN Ramiro Vargas, citado en *El Tiempo*, 20 de enero de 2003, pp. 1/10. Sobre el proceso de paz con el ELN, véase el informe No. 2 de ICG sobre América Latina, *Perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002.

<sup>47</sup> *El Tiempo*, 27 de diciembre de 2003, pp. 1/3.

<sup>48</sup> Entrevista de ICG, Arauquita, 15 de mayo; *EL Tiempo*, 9 de enero de 2003, pp. 1/2; ELN, comunicado del 7 de febrero de 2003, en [www.eln-voces.com](http://www.eln-voces.com)

---

<sup>49</sup> Entre las áreas de penetración reciente están regiones de la antigua ZDM y de los departamentos de Arauca, Cundinamarca, Guaviare, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca. Véase el próximo informe de ICG sobre los grupos paramilitares.

<sup>50</sup> Véase el próximo informe de ICG sobre los grupos paramilitares.

<sup>51</sup> En su más reciente informe, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia señala que, como parte de su intento de obtener legitimidad y mejorar su imagen, la dirigencia paramilitar ordenó a sus tropas no realizar masacres entre la población civil. En vez de eso, “los paramilitares prefirieron los asesinatos selectivos y las amenazas de muerte”. *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 24 de febrero de 2003, p. 14.

<sup>52</sup> Encuesta de CIOSL 2003: “Latin America and the Caribbean – Trade Unionists in the Firing Line”, en [www.icftu.org](http://www.icftu.org).

<sup>53</sup> *El Tiempo*, 24 de junio de 2003.

Además de los numerosos enfrentamientos entre unidades paramilitares y de las FARC, como los ocurridos en Norte de Santander en abril del 2003, en los últimos meses ha habido confrontaciones armadas entre diferentes grupos paramilitares<sup>54</sup>. Esto parece estar relacionado con la lucha interna que aqueja a los grupos paramilitares desde hace más de un año, y que se ha visto exacerbada por las diferencias de opinión en torno a la posibilidad de entrar en negociaciones de paz con el gobierno. El ejército y la policía también han incrementado la presión ejercida sobre los paramilitares. Cerca de 600 combatientes fueron capturados o murieron en los primeros cinco meses del 2003, se destruyeron numerosos laboratorios de procesamiento de coca y varios miembros clave de la organización fueron arrestados<sup>55</sup>.

El ascenso de Álvaro Uribe a la presidencia marcó un cambio significativo en la política frente a los grupos armados irregulares. Desde el inicio, el nuevo gobierno dejó en claro que estaba dispuesto a iniciar conversaciones de paz con los grupos armados, pero sólo después de un alto al fuego. También manifestó su decisión de confrontar a los grupos armados irregulares y reestablecer la presencia y autoridad del Estado en todo el país. El gobierno declaró el estado de conmoción interior, creó una red de informantes civiles, estableció un “impuesto de seguridad” que debía ser cobrado por una única vez, estableció tres zonas de rehabilitación y consolidación (ZRC), comenzó a entrenar fuerzas élite de alta movilidad y soldados campesinos y fortaleció la presencia militar y de policía en las principales carreteras<sup>56</sup>.

En abril del 2003, el gobierno de Uribe presentó al Congreso un proyecto de ley antiterrorista<sup>57</sup>. Básicamente, esta iniciativa busca dar a las autoridades una base legal permanente para confrontar la amenaza planteada por los grupos armados irregulares. El proyecto de ley, que se está debatiendo en ambas cámaras, contempla la enmienda de los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política, con el fin de facultar a las autoridades para interceptar comunicaciones, realizar allanamientos de morada y arrestar individuos sin una orden judicial. A su vez, la Fiscalía General de la Nación quedaría facultada para crear unidades especiales de policía judicial, con miembros del ejército, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la policía<sup>58</sup>. Esta medida ha sido criticada por organizaciones de derechos humanos tanto locales como internacionales, por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y por algunas misiones diplomáticas<sup>59</sup>.

Once meses después de su posesión, el presidente Uribe sigue disfrutando de índices de popularidad inusualmente altos<sup>60</sup>. Esto es, sin duda, un reflejo de la sensación generalizada entre los colombianos del compromiso del gobierno en lo que respecta a enfrentar a los grupos armados irregulares, y a la idea de que es capaz de producir resultados<sup>61</sup>. Sin embargo, los numerosos casos de desplazamiento interno en el primer semestre del 2003 demuestran que la intensificación del conflicto ha acentuado los

---

<sup>54</sup> *El Tiempo*, 5 de junio de 2003, pp. 1/6.

<sup>55</sup> A título de ejemplo, después de la posesión presidencial de Uribe Vélez, el ejército destruyó veinte laboratorios para el procesamiento de droga manejados por paramilitares en el departamento de Nariño. Entrevista de ICG, Tumaco, 17 de abril de 2003. A comienzos de junio de 2003, la Brigada VII del Ejército libró un combate con fuerzas paramilitares en el departamento del Meta. Unos días antes, once combatientes de las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada murieron en enfrentamientos con el ejército. Esto interrumpió temporalmente las conversaciones exploratorias entre la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y ese grupo paramilitar, que acusó al ejército de matar a menores de edad que iban a ser entregados a las autoridades. Más tarde, la policía judicial estableció que entre los muertos no figuraban menores. *El Tiempo*, 10 de junio de 2003, pp. 1/4 y 1/7.

<sup>56</sup> Las ZRC, tres de las cuales se establecieron bajo el estado de conmoción interior pero después fueron abolidas

---

por motivos constitucionales, eran una parte central de la “política de seguridad democrática” del gobierno de Uribe. Se caracterizaban, entre otras cosas, por la presencia militar y las facultades especiales otorgadas a los oficiales militares, que ejercían como gobernadores y alcaldes, para controlar el porte de armas y los desplazamientos de personas y vehículos. Véase ICG briefing, *¿Durará la luna de miel de Uribe?*, op. cit. Visita de ICG a Arauca, 15-17 de mayo de 2003.

<sup>57</sup> *Proyecto de acto legislativo No. 223-2003 Cámara* (Bogotá, s. d.).

<sup>58</sup> Véase el próximo documento informativo de ICG sobre las reformas constitucionales.

<sup>59</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, mayo de 2003.

<sup>60</sup> Según una encuesta realizada por el Opinómetro en cinco ciudades (muestra de 700 adultos), el 78 por ciento de los colombianos tiene un concepto favorable del presidente Uribe. *El Tiempo*, 17 junio de 2003, pp. 1/3.

<sup>61</sup> En junio del 2003, el comandante de la policía nacional, general Teodoro Campo, afirmó que durante los primeros cinco meses del 2003 los homicidios habían disminuido en un 20 por ciento. Los secuestros se redujeron en un 40 por ciento. *The Miami Herald*, 3 de junio de 2003.

sufrimientos de la población civil. Esto significa que los intentos del gobierno por mejorar la seguridad todavía no le están brindando protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

El último informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Colombia señala un aumento en las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH) durante el 2002<sup>62</sup>. El documento indica un aumento en las violaciones de los derechos civiles y políticos por parte del ejército y la policía. Entre los más afectados figuran el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad y al debido proceso. Esto se atribuye específicamente a la política de seguridad del nuevo gobierno y a las medidas implementadas bajo el estado de conmoción interior.

Si bien la OACDH reconoce que el gobierno de Uribe ha manifestado una clara disposición a respetar las obligaciones constitucionales e internacionales relativas a los derechos humanos, hace hincapié en que numerosos agentes públicos son directamente responsables de violaciones a los derechos humanos, o no han actuado de manera apropiada para impedirlos. Estas últimas inquietudes se refieren específicamente a la tolerancia, el apoyo y la complicidad de los agentes del Estado con los paramilitares.

Entre las principales víctimas de los abusos contra los derechos humanos en el 2002 figuran defensores de los derechos humanos, líderes sindicales, miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas, y campesinos. Según el CINEP, una ONG colombiana que mantiene una base de datos sobre derechos humanos y violencia política, el ejército y la policía fueron responsables de 1.030 detenciones arbitrarias, 100 ejecuciones extrajudiciales, 89 amenazas y 41 actos de tortura en el año 2002<sup>63</sup>.

La intensificación del conflicto armado desde comienzos del 2002 también produjo un incremento apreciable en las violaciones al DIH por parte de los grupos armados irregulares. Según la OACDH, se ha registrado un aumento considerable en el número de civiles víctimas de ataques

indiscriminados, atentados terroristas, secuestros y desplazamientos forzados<sup>64</sup>. Muchas de estas violaciones fueron cometidas como parte de las estrategias militares de los grupos armados irregulares y, por ende, pueden constituir crímenes de guerra.

Mientras la OACDH informa que la cantidad de masacres perpetradas por los grupos armados irregulares disminuyó en el 2002, el número de muertes de civiles relacionadas con el conflicto armado aumentó. Se afirma que esto se debe a la práctica continua e intensificada de asesinatos selectivos y limpieza social por parte de los grupos armados, en especial de los paramilitares. Todos los actores armados, incluido el ejército, fueron hallados responsables de bloquear a los civiles a fin de impedir el (presunto) abastecimiento de grupos armados irregulares.

Según informes del CINEP, los paramilitares son responsables del asesinato de 842 personas protegidas por el DIH, así como de 492 amenazas, 126 desapariciones, 143 muertes de civiles en operaciones armadas y 96 actos de tortura. A los insurgentes, incluidos las FARC y el ELN, pero también agrupaciones mucho más pequeñas como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), se les imputan 418 homicidios de personas protegidas, 501 heridos en actos de guerra ilícitos, 411 amenazas y 205 muertes de civiles en operaciones armadas<sup>65</sup>. El Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República coincide con la OACDH al afirmar que durante el año 2002 disminuyó la cantidad de víctimas de masacres. Sin embargo, a diferencia de la OACDH, afirma que el número de víctimas relacionadas con el conflicto también se redujo ese año<sup>66</sup>.

## 2. Minas antipersonales

El uso cada vez más frecuente de minas antipersonales por parte de los grupos armados irregulares, en especial del ELN y las FARC, contribuye a agravar el conflicto. Según el

<sup>62</sup> OACDH, *op. cit.*

<sup>63</sup> CINEP, *Banco de datos de derechos humanos y violencia política* (Bogotá, s. d.).

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>65</sup> CINEP, *op. cit.*

<sup>66</sup> Vicepresidencia de la República, *Observatorio de DDHH y DIH* (Bogotá, 21 de marzo de 2003).

Observatorio de Minas de la Vicepresidencia, durante los primeros diez meses del 2001, 243 incidentes/accidentes con minas en 140 municipios mataron o dejaron lisiadas a 162 personas. Los departamentos más afectados fueron Arauca (31 víctimas), Antioquia (22), Bolívar (22), Norte de Santander (16) y Cundinamarca (14). Un poco más de la mitad de las víctimas fueron soldados y policías, y el resto civiles. Se responsabilizó a las FARC del 30 por ciento de los incidentes/accidentes, al ELN del 26 por ciento y a los paramilitares del 1.6 por ciento. En cerca del 40 por ciento de los incidentes/accidentes, fue imposible establecer la responsabilidad<sup>67</sup>.

Aunque no existe información confiable sobre las minas antipersonales que se han colocado en Colombia desde la década de 1940, se calcula que en la actualidad hay 100.000 artefactos distribuidos en 30 de los 32 departamentos del país<sup>68</sup>. Un estudio reciente realizado por el Observatorio de Minas en Bogotá y cuatro departamentos concluyó que en el 2002 las regiones afectadas por minas aumentaron en más de un 50 por ciento<sup>69</sup>. Si bien el grueso de las minas se sigue colocando en zonas rurales, existe evidencia de que los centros urbanos, incluidos Bogotá y Medellín, también se están convirtiendo en áreas de riesgo. Se han encontrado minas cerca de colegios, viviendas y en caminos peatonales. Cerca del 80 por ciento de las víctimas de minas tenía entre quince y 29 años; aproximadamente el 10 por ciento fueron niños (entre cinco y catorce años). Debido a una feroz disputa territorial entre las FARC y fuerzas paramilitares, el departamento de Putumayo también ha presenciado un fuerte incremento en incidentes/accidentes de minas en el 2003<sup>70</sup>.

Si bien es cierto que la mayor parte de las víctimas de las minas antipersonales son militares y policías,

es claro que estas armas representan cada vez más una seria amenaza para la sociedad civil, a la cual causan grandes sufrimientos. Las minas también perturban la actividad económica y social cotidiana, sobre todo en áreas rurales, y causan desplazamiento ya que los habitantes de los municipios afectados prefieren marcharse en vez de permanecer en riesgo constante de muerte. Aunque no hay datos estadísticos sobre las minas como uno de los factores impulsores del desplazamiento interno, las entrevistas realizadas por el ICG en Norte de Santander ponen de relieve que la existencia de campos minados o el temor de que puedan existir han inducido a la gente a abandonar sus hogares. Esto se evidenció en las entrevistas realizadas en Cúcuta, en donde un grupo de personas que regresaban a su pueblo activaron un campo minado que las FARC habían dejado para impedir el ingreso del ejército y de los grupos paramilitares a la zona<sup>71</sup>.

### 3. Desempleo, servicios sociales precarios y grandes proyectos económicos

Aunque el conflicto armado es la principal causa del masivo desplazamiento forzado interno en Colombia, los factores socioeconómicos también desempeñan un papel importante. Cuando ICG les preguntó por las razones de su desplazamiento, los desplazados de varias regiones del país generalmente mencionaron en primer lugar la amenaza específica de algún grupo armado o la percepción de que ellos y sus familias corrían un peligro inminente. Sin embargo, en muchos casos agregaron que su desplazamiento también había sido motivado por el deseo de escapar del desempleo, la pobreza y la exclusión social. Esto fue confirmado por funcionarios del gobierno y miembros de la Iglesia católica<sup>72</sup>.

El último informe del PNUD indica que Colombia se ha rezagado en el índice de desarrollo humano, pues pasó de ocupar el puesto 60 en el 2000 al 68 en el 2002 (entre 173 países)<sup>73</sup>. Aproximadamente el 59 por ciento de los colombianos subsisten por debajo de la línea de pobreza, y en las zonas rurales la cifra asciende al 83 por ciento. En el 2001, cerca de la mitad de la fuerza laboral estaba desempleada

<sup>67</sup> Vicepresidencia de la República, *Minas antipersonal en Colombia* (Bogotá, diciembre de 2001).

<sup>68</sup> Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM), en [www.cccminas.org.co](http://www.cccminas.org.co).

<sup>69</sup> La muestra de departamentos incluía a Antioquia, Boyacá, Cundinamarca y Quindío. Vicepresidencia de la República, *Estudios de evaluación del riesgo social y económico para la prevención de accidentes por minas antipersonal y artefactos explosivos abandonados* (Bogotá, junio de 2003).

<sup>70</sup> *Diario del Sur*, 15 de mayo; Vicepresidencia de la República, *Putumayo: aumentan registros por acción de las minas antipersonal durante el 2003* (Bogotá, mayo de 2003); *El Tiempo*, 16 de junio de 2003, pp. 1/4.

<sup>71</sup> Entrevistas de ICG, Cúcuta, 12 y 13 de mayo de 2003.

<sup>72</sup> Entrevistas de ICG, Cúcuta y Arauca, 12 y 16 de mayo de 2003.

<sup>73</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*.



(18.1 por ciento) o subempleada (28.9 por ciento)<sup>74</sup>. Pese a un incremento significativo en el gasto público social durante la década de 1990 (del 8 al 14.5 por ciento del PIB), Colombia apenas alcanza el promedio latinoamericano. Sólo el 51 por ciento de la población tiene acceso a servicios básicos de salud; el 29 por ciento está cubierto por algún plan pensional; y el 88, el 52 y el 26 por ciento tiene, respectivamente, acceso a la educación primaria, secundaria básica y secundaria plena. Cerca de tres millones de niños y adolescentes (entre los cinco y los quince años) no asiste a la escuela<sup>75</sup>.

Las áreas rurales están en una situación de mayor desventaja. Por ejemplo, mientras el 90 por ciento de las viviendas urbanas tiene acceso a agua potable, en las zonas rurales la cobertura no alcanza el 60 por ciento. Así mismo, existe una marcada diferencia entre las regiones en lo que respecta al acceso a servicios sociales básicos. Por ejemplo, en la costa atlántica sólo el 43 por ciento de la población tiene acceso a los mismos, en comparación con el 66 por ciento en Bogotá<sup>76</sup>. En el Chocó, el departamento más pobre de Colombia, sólo el 60 por ciento de los hogares urbanos y el 27 por ciento de los rurales tienen servicio de acueducto; el 45 por ciento de los hogares urbanos y menos del 20 por ciento de los rurales están conectados a algún sistema de alcantarillado<sup>77</sup>. En el 2001, cerca del 90 por ciento de la población económicamente activa del Chocó estaba desempleada o subempleada (aproximadamente el 55 por ciento) o recibía ingresos mensuales inferiores al salario mínimo<sup>78</sup>.

En otros casos, las personas fueron expulsadas a la fuerza de sus hogares y fincas por razones relacionadas con los intereses económicos y estratégicos del Estado (grandes proyectos energéticos y de infraestructura), o de terratenientes e industriales (empresas agroindustriales).

En sus visitas a Quibdó y Cúcuta, el ICG escuchó fuertes críticas de los representantes de comunidades indígenas, así como de miembros de la Asociación Nacional de Mujeres Afrocolombianas, sobre varios proyectos energéticos y de infraestructura en el

departamento del Chocó y en la región de Sarare (que comprende territorios de los departamentos de Arauca, Boyacá, Santander y Norte de Santander)<sup>79</sup>. En su opinión, la finalización de la carretera panamericana y la construcción del puerto de Tribugá (en la costa pacífica), las plantas hidroeléctricas y los pozos de petróleo representaban una amenaza para sus comunidades, y una posible intensificación del conflicto, porque los grupos armados intentarían hacerse al control de la nueva infraestructura.

También ponían en duda el que estos proyectos mejorarían las precarias condiciones socioeconómicas, ya que tienen como objetivo promover los intereses de empresarios e industriales de Medellín y Bogotá, en vez de promover el desarrollo en regiones marginales pobres. Más bien, manifestaron su preocupación de que las comunidades indígenas y afrocolombianas –que son dueños colectivos de gran parte de la tierra– terminaran desarraigadas y desplazadas.

En algunas regiones, los desarrollos agroindustriales han causado desplazamientos forzados. Por ejemplo, en 1996 la expansión de la ganadería de la región del Urabá antioqueño hacia la región norte del Chocó ocasionó el desplazamiento de entre 15.000 y 17.000 campesinos agricultores<sup>80</sup>. Otros desplazamientos similares ocurrieron como consecuencia de la introducción de plantaciones de palma africana en el Chocó. En ambos casos, la expansión agroindustrial corrió paralela a la expansión de las fuerzas paramilitares de Córdoba y Urabá hacia el oriente y el sur. En muchos casos, los paramilitares expulsaron a los pequeños campesinos para facilitar inversiones agrícolas de mayor tamaño.

#### 4. Cultivos ilícitos y fumigaciones aéreas

Si bien es difícil establecer un vínculo causal entre cultivos ilícitos/medidas de erradicación y el desplazamiento interno, no se debe perder de vista este problema. Los cultivos ilícitos se pueden considerar como una fuente de desplazamiento porque los grupos armados irregulares se disputan las plantaciones de coca y amapola. Las familias campesinas se ven forzadas a huir para escapar de los combates que se libran cuando los actores armados se toman ilegalmente sus tierras para

<sup>74</sup> Contraloría General de la República, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo* (Bogotá, 2002), p. 177.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. XXV-XXVI.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. XXVI.

<sup>77</sup> Gobernación del Chocó, *Plan de desarrollo departamental, 2001-2003* (Quibdó, 2001).

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Entrevistas de ICG, Quibdó y Cúcuta, 2 y 12 de mayo de 2003.

<sup>80</sup> Pastoral Social, *op. cit.*, pp. 27-28.

cultivar droga. Existe evidencia de que las fumigaciones aéreas, a su vez, destruyen no sólo los cultivos ilícitos sino también los lícitos, sobre todo cuando éstos están mezclados con los primeros. Esto pone en entredicho la subsistencia de campesinos que dependen del cultivo de la coca, y también de los que tienen cultivos tanto lícitos como ilícitos (o en algunos casos incluso la de campesinos que sólo tienen cultivos lícitos).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muchos recolectores de hoja de coca, o raspachines, no son oriundos de la zona de los cultivos ni tampoco son dueños de la tierra. Más bien forman parte de una numerosa “población flotante” que se desplaza por todo el país, buscando empleo en el sector agrícola<sup>81</sup>. Cuando hay una bonanza de coca, no sólo llegan raspachines a trabajar en las plantaciones, sino también personas normalmente dedicadas a otros oficios. A medida que los cultivos de coca comenzaron a extenderse profusamente en la región del Catatumbo (Norte de Santander), muchos pueblos pequeños se fueron transformando en grandes campamentos poblados por raspachines, vendedores, obreros de la construcción, taberneros y prostitutas<sup>82</sup>. Implícitamente, muchas personas que se ven forzadas a abandonar una región productora de coca después de que éstas han sido fumigadas y destruidos los cultivos, no se pueden considerar propiamente como desplazados.

Aunque es imposible establecer con precisión hasta qué grado contribuyen las fumigaciones aéreas al desplazamiento, fuentes del ICG estiman que en el 2002 fueron responsables del 15 por ciento en el departamento del Putumayo<sup>83</sup>. CODHES tiene esa misma cifra para todo el país (40.000 individuos)<sup>84</sup>. En comparación, al conflicto armado se le atribuye el 66 por ciento de los casos de desplazamiento en el Putumayo durante el 2002<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 23 de abril de 2003.

<sup>82</sup> Las fuentes de ICG en Cúcuta dijeron que por lo menos 400 prostitutas fueron a la región del Catatumbo con miras a aprovechar la bonanza de la coca. Entrevista de ICG, Cúcuta, 13 de mayo de 2003.

<sup>83</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 23 de abril de 2003.

<sup>84</sup> “Destierro y repoblamiento”, en *Boletín de la CODHES*, No. 44, 28 de abril de 2003, p. 6.

<sup>85</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 23 de abril de 2003. De los departamentos que se han visto más afectados por la coca, el Putumayo fue el que experimentó una reducción más grande en los cultivos en el 2002: 30.000 hectáreas, casi todas erradicadas mediante fumigaciones aéreas. Oficina de

### III. OTROS ASPECTOS DE LA CRISIS HUMANITARIA

#### A. COMUNIDADES SITIADAS, BLOQUEADAS Y AISLADAS

La intensificación del conflicto no sólo obliga a la población civil a abandonar sus hogares, sino que muchas veces también la deja atrapada entre dos fuegos, obligada a permanecer en la zona de combate sitiada o bloqueada por los grupos armados, corriendo peligro de muerte porque no se les permite moverse. Aunque no existen cifras que indiquen cuántas comunidades se ven afectadas de esta manera, las entrevistas realizadas por ICG y otras fuentes indican que se trata de un problema de magnitudes considerables.

Por ejemplo, la mayor parte de los pueblos y pequeños centros urbanos a lo largo de los ríos Atrato, Baudó y San Juan, en el departamento del Chocó, están controlados por paramilitares. A su vez, los pueblos ubicados en sectores más altos, sufren el asedio de grupos insurgentes (en especial las FARC, pero también el ELN y el ERG). Tanto la guerrilla como los paramilitares tienen puestos de control en los ríos y carreteras para vigilar el movimiento de personas y productos. Esto impide la libre movilización de los habitantes –incluso a lugares cercanos– para ocuparse de sus trabajos agrícolas y comerciales corrientes y realizar otras actividades. Como consecuencia, sus comunidades sufren de escasez de alimentos y no pueden obtener otros productos básicos, como combustible, medicamentos y enseres domésticos.

Las familias están separadas, pues sucede que a veces algunos de sus miembros viven cerca de los ríos y otros en las montañas. Los habitantes que intentan visitar los pueblos ribereños o los de las montañas sin el permiso de los grupos armados, corren serios riesgos de ser tildados como colaboradores de la guerrilla o informantes (“sapos”) de los paramilitares. En ambos casos, las consecuencias podrían ser fatales. Por otra parte, la situación se agrava por el racionamiento impuesto por las fuerzas gubernamentales a los productos

las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), “Colombia: Coca Survey for 2002”, informe preliminar, marzo de 2003.

básicos y el combustible que los habitantes de la región pueden transportar<sup>86</sup>.

Existen otros tipos de comunidades sitiadas. En el departamento de Norte de Santander, se calcula que cerca de 12.000 familias están atrapadas en la región rural del Alto Bovalí (municipios de Carmen, Convención, Teorama y partes del Alto Tibú) debido a los enfrentamientos armados entre grupos paramilitares y fuerzas de las FARC<sup>87</sup>. Estas últimas fueron rodeadas por los paramilitares, de manera que los civiles quedaron atrapados entre dos fuegos, sin poder escapar hacia el departamento del Cesar en el occidente o hacia Cúcuta, la capital departamental, en el sur. A su vez, los intentos de las FARC de romper el cerco han ocasionado desplazamientos en regiones sureñas de Norte de Santander que antes no se habían visto involucradas en el conflicto<sup>88</sup>. Según el ACNUR, en el sur del departamento de Bolívar (el valle del Magdalena Medio) se presenta una situación similar<sup>89</sup>.

Otro de estos escenarios es el de las comunidades que viven en zonas rurales, reservaciones o parques nacionales remotos. La ya de por sí precaria supervivencia de estas comunidades aisladas afronta ahora un mayor riesgo por causa del conflicto armado y, específicamente, por los bloqueos. Antes de que les llegara la guerra sus vidas se caracterizaban por la pobreza y la ausencia de servicios sociales básicos, pero las comunidades subsistían mediante la conformación de cooperativas de salud y educación. El conflicto armado destruyó este precario equilibrio autosostenido. Los líderes de la comunidad fueron

asesinados y los habitantes ya no pudieron volver a cazar y pescar ni a buscar asistencia médica y de otro tipo.

Los representantes de la Organización Regional de Emberas Wounaan (OREWA), una asociación de comunidades indígenas en el departamento del Chocó, le dijeron al ICG que tanto el ejército como los grupos armados irregulares les impedían viajar por las carreteras interdepartamentales, pues los acusaban de ser colaboradores. También acusaron al ejército del asesinato de varios indígenas en los primeros meses del 2003. Un miembro de la comunidad de indígenas motilonas, en Norte de Santander, describió una situación similar<sup>90</sup>. Debido a la interferencia de los grupos armados, en varias ocasiones recientes las misiones médicas y otras organizadas por las autoridades locales o por organismos de ayuda internacionales no han podido llegar hasta estas comunidades aisladas, cuyos miembros sufren grandes privaciones y padecen desnutrición y enfermedades<sup>91</sup>.

## B. SOLDADOS NIÑOS Y RECLUTAMIENTO FORZADO

Se calcula que hasta 6.000 menores, tanto varones como mujeres, forman parte de las filas de los grupos armados irregulares<sup>92</sup>. Tienen en promedio catorce años y en su mayor parte provienen de familias campesinas pobres, sobre todo de los departamentos

---

<sup>86</sup> Por ejemplo, cerca de Quibdó la fuerza naval mantiene un puesto de control sobre el río Atrato y controla la cantidad de gasolina que transportan las embarcaciones. Los habitantes sólo pueden llevar consigo la cantidad requerida para el viaje que han planeado. Si por cualquier motivo llevan una mayor cantidad, se les confisca el combustible bajo la presunción de que podría terminar en manos de grupos armados irregulares. Entrevista de ICG, Quibdó, 1 de mayo de 2003; comunicado de COCOMOPOCA/OREWA y Diócesis de Quibdó del 4 de junio de 2003 sobre el deterioro de la situación humanitaria en la región del Alto Atrato y los municipios de Lloró y Bagadó, Chocó.

<sup>87</sup> El ICG detectó una situación similar en la región de Tame y Santo Domingo, en el departamento de Arauca. Visita de ICG a Arauca, 15-16 de mayo de 2003.

<sup>88</sup> Entrevistas de ICG, Cúcuta, 12 y 13 de mayo de 2003.

<sup>89</sup> Grupo Temático de Desplazamiento del Sistema de las Naciones Unidas, *Plan de Acción Humanitaria: Colombia 2003* (Bogotá, febrero de 2003), p. 43.

---

<sup>90</sup> Entrevistas de ICG, Quibdó y Cúcuta, 3 y 12 de mayo de 2003.

<sup>91</sup> Por ejemplo, en abril del 2003 las FARC saquearon y quemaron camiones con alimentos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) cerca de La Gabarra, Norte de Santander. *El Tiempo*, 16 de abril de 2003, pp. 1/16. Según el Ministerio de Salud, entre 1998 y junio del 2002, 279 trabajadores de la salud fueron amenazados por los grupos armados irregulares; 32 fueron asesinados en el ejercicio de su profesión; dos resultaron heridos; dos fueron declarados objetivos militares; 25 fueron detenidos; veinte unidades para atención en salud y ocho ambulancias fueron atacadas; dos ambulancias fueron robadas; y dos unidades para atención en salud fueron saqueadas. Vicepresidencia de la República, *Observatorio de los Derechos Humanos en Colombia*, No. 23, septiembre de 2002.

<sup>92</sup> Vicepresidencia de la República de Colombia, "Children and the Armed Conflict in Colombia" (Bogotá, 2001). Según una declaración reciente de Damián Personás, vocero de UNICEF, en la actualidad hay más de 7.000 soldados niños reclutados por grupos armados. *BBC*, 13 de junio de 2003.

del Meta, Putumayo y Tolima<sup>93</sup>. Sus funciones abarcan desde la cocina, la mensajería y la limpieza, hasta el espionaje y el combate. Con frecuencia se abusa sexualmente de las niñas, se les asigna la labor de soldaderas y, cuando quedan embarazadas, se les obliga a abortar.

Aunque los testimonios indican que en su mayor parte no se presiona físicamente a los niños para que ingresen a las filas militares irregulares, su decisión de abandonar sus hogares y sus familias para unirse a los grupos armados tampoco puede describirse como totalmente voluntaria. Más bien, los niños buscan escapar del maltrato y los abusos físicos de sus padres o familiares, así como de la pobreza y de la falta de oportunidades de educación. Por temor, los padres muchas veces no oponen resistencia al reclutamiento. En el departamento del Chocó, por ejemplo, los grupos armados presionan a las familias ya sea para que siembren coca o para que les dejen llevarse a uno o más hijos. Así mismo, muchos niños se sienten atraídos por las promesas de riqueza y una mejor vida que les hacen los grupos armados<sup>94</sup>.

Otros factores son el deseo de reconocimiento y venganza, sobre todo cuando los niños han visto asesinar a sus familias o destruir sus casas, y la atracción que ejercen sobre ellos las armas y los uniformes. Muchos menores también están habituados a la presencia de grupos armados irregulares en sus pueblos, e interactúan cotidianamente con ellos. Por consiguiente, ingresar a un grupo de estos no es algo inusual. Por último, hay niños soldados cuyas madres pertenecen a organizaciones insurgentes.

Sin embargo, el reclutamiento forzado de niños sí existe. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, se cree que cerca del 14 por ciento de los soldados niños han sido reclutados a la fuerza por las organizaciones guerrilleras<sup>95</sup>. El procedimiento que suelen seguir consiste en reunir a un grupo de niños en un pueblo y llevarlos al monte. Se cree que el reclutamiento forzado por parte de los paramilitares es aún más usual y sistemático. En zonas del valle del Magdalena Medio, algunas organizaciones paramilitares han instaurado el “servicio militar obligatorio”. Según los

testimonios, se ha obligado a niños no mayores de nueve años a “servir” en las filas paramilitares<sup>96</sup>.

El temor que sienten los padres de que grupos armados irregulares les recluten los hijos, ya sea a la fuerza o no, es una causa del desplazamiento interno. Como dijo una mujer desplazada:

Tuve que venir a Bogotá porque temía que los violentos se llevaran a uno de mis hijos en represalia contra mi marido. Me había dado cuenta de que le estaban contando historias bonitas a mi hijo mayor para que se fuera con ellos. Y el niño sólo tiene once años<sup>97</sup>.

### C. PERSONAS DESAPARECIDAS

La desaparición de personas es un aspecto dramático, aunque probablemente menos conocido, del conflicto colombiano. Según la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (ASFADDES), las desapariciones han aumentado considerablemente en el último decenio. Mientras en 1994-99 hubo menos de 500 víctimas anuales, en el 2001 la cifra había ascendido a 1.374. En los primeros diez meses del 2002, ASFADDES denunció la desaparición de 1.000 personas.

El Comité Permanente de Derechos Humanos (CPDDHH) cuestiona esta ligera inversión de la tendencia en el 2002, pues insiste en que el nivel de las desapariciones forzadas se mantuvo en dicho año<sup>98</sup>. Según fuentes de ICG, sólo en la ciudad de Cúcuta cada día dos personas son víctimas de la desaparición forzosa<sup>99</sup>. En el 2000, el CICR documentó 471 casos de desaparecidos, en el 2001 680, en el 2002 689 y durante el primer semestre del

<sup>93</sup> *El Tiempo*, 4 de diciembre de 2002, pp. 1/4.

<sup>94</sup> Entrevista de ICG, Quibdó, 23 de mayo de 2003.

<sup>95</sup> Citado en UNICEF, ed., *El dolor oculto* (Bogotá, mayo de 1999).

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Citado en “Convivencia con el desplazamiento forzado”, suplemento de *El Tiempo*, 10 de junio de 2003. Aunque muy pocos miembros de comunidades indígenas, niños o adultos, han ingresado a los grupos armados irregulares, el temor de que les recluten a sus hijos ha hecho que algunas familias indígenas abandonen sus comunidades. Entrevistas de ICG, Quibdó, Cúcuta y Saravena, mayo de 2003.

<sup>98</sup> Cifras de ASFADDES y CPDDHH citadas en Vicepresidencia de la República, *Observatorio del programa presidencial de DDHH y DIH* (Bogotá, marzo de 2003).

<sup>99</sup> Entrevista de ICG, Cúcuta, 12 de mayo de 2003.

2003, 206<sup>100</sup>. Debe observarse que algunos de los desaparecidos pueden ser víctimas de secuestro cuyos parientes no han sido notificados por los secuestradores y de los cuales no tienen noticia las autoridades.

#### **D. REFUGIADOS Y ASPIRANTES A ASILO COLOMBIANOS EN ECUADOR, PANAMÁ, PERÚ Y VENEZUELA**

El número de colombianos que han ingresado a los países vecinos ha aumentado notoriamente en los últimos dos años. Se calcula que entre el 2000 y el 2002, unas 100.000 personas buscaron protegerse con ello, ya sea temporalmente o de manera más permanente, del conflicto armado. Sin embargo, sólo una pequeña parte solicitó o recibió el estatus de refugiado o de aspirante a asilo<sup>101</sup>. Según el ACNUR, Ecuador es el país en donde más ha aumentado el número de refugiados y aspirantes a asilo colombianos (de 1.752 en diciembre del 2000 a 11.334 en marzo del 2003), seguido por Venezuela (de 233 a 1.332), Panamá (de 1.471 a 1.677) y Perú (de 694 a 845). El ritmo mensual de nuevas solicitudes de asilo se incrementó en más del 318 por ciento entre el 2001 y el 2003<sup>102</sup>.

Las principales razones que se aducen para abandonar el país son similares a las que citan los desplazados internos: amenazas de los grupos armados, masacres, asesinatos selectivos y reclutamiento forzado<sup>103</sup>. Las condiciones que enfrentan los colombianos que han huido a los países vecinos muchas veces son comparables a las de la población desplazada interna. Muchos no se quieren identificar y registrar ante las autoridades por temor a represalias contra sus familias en Colombia, o contra ellos cuando regresen. Otros temen que los deporten, que los amenacen o lastimen los grupos armados colombianos, que operan en algunas regiones de los países vecinos<sup>104</sup>.

Estos refugiados, que muchas veces no cuentan con ayuda por parte de los gobiernos anfitriones y en algunos casos tampoco reciben apoyo de organizaciones internacionales como la ACNUR, ya bastante saturada, experimentan grandes dificultades<sup>105</sup>. Se calcula que, en abril del 2003, cerca de 1.000 civiles colombianos cruzaron la frontera con Venezuela huyendo de los feroces combates entre paramilitares y unidades de las FARC en el Catatumbo. El lado venezolano de la frontera es inhóspito y, salvo por una fuerte presencia militar, prácticamente carece de instituciones estatales. Como no tenían otra opción, los refugiados buscaron amparo en un área montañosa cercana a El Cruce, que es parte del Teatro de Operaciones No. 2 del ejército venezolano. Temerosos de ser detectados por estas tropas, no podían moverse, ni en Venezuela ni de vuelta a Colombia, y apenas sobrevivían en condiciones muy precarias<sup>106</sup>.

Como respuesta a la crisis de refugiados cada vez mayor, el ACNUR ha desarrollado y está implementando programas de protección y ayuda en Venezuela, Panamá y Ecuador, sobre todo en las regiones fronterizas. El ACNUR ya tiene bastante presencia en Ecuador (oficinas en ocho lugares y misiones regulares en otros), y tiene planes para abrir, además de la oficina ya existente en San Cristobal (Táchira), otras dos en los estados fronterizos de Apure y Zulia, en Venezuela. Así mismo, piensa abrir una oficina de enlace en Panamá en el 2004. Los socios del ACNUR en el desarrollo de los Proyectos de Impacto Rápido (PIR) para refugiados en Venezuela y Panamá son Caritas y otros organismos humanitarios de la Iglesia católica<sup>107</sup>.

---

<sup>100</sup> Cifras suministradas por el CICR, Bogotá. Sólo reflejan los casos documentados por el CICR desde el 2000 y no indican una tendencia general.

<sup>101</sup> Véase Informe de ICG sobre América Latina No. 3, *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*, 8 de abril de 2003.

<sup>102</sup> ACNUR, Informes estadísticos anuales 2000-2003 e Informes estadísticos trimestrales 2001-2003.

<sup>103</sup> Informe de ICG, *Colombia y sus vecinos, op. cit.*, p. 4.

<sup>104</sup> Las deportaciones de colombianos de los países vecinos, sobre todo de Venezuela y Panamá, son bastante usuales,

---

como se evidencia con el retorno forzado de 109 personas de Panamá en abril del 2003. Se sabe que algunos pueblos o zonas de las regiones fronterizas de los vecinos de Colombia son peligrosos para los refugiados colombianos, debido a la presencia de grupos armados. Uno de estos lugares es San Antonio, en Venezuela. *El Tiempo*, 24 de abril de 2003, pp. 1/8; entrevista de ICG, Cúcuta, 13 de mayo de 2003.

<sup>105</sup> En general, Ecuador suministra a los refugiados colombianos mayor asistencia que Panamá o Venezuela.

<sup>106</sup> Entrevistas de ICG, Cúcuta y Bogotá, mayo de 2003.

<sup>107</sup> Datos del ACNUR suministrados al ICG en mayo de 2003.

## IV. RESPUESTA DEL GOBIERNO

### A. AYUDA Y PRIORIDAD DEL REGRESO

En Colombia, la política de ayuda a la población desplazada data de 1995, cuando el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-98) formuló el primer programa integral<sup>108</sup>. En 1997 entró en vigencia la Ley 387<sup>109</sup>, que definía a la población desplazada como aquellas personas que han sido desplazadas por actos de violencia, y estipulaba medidas preventivas y de ayuda, que incluían asistencia para el regreso y el repoblamiento. La ley creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), que está compuesto por diecinueve entidades estatales y tiene como función ayudar a la población desplazada en situaciones de emergencia y en el proceso de su retorno o repoblamiento<sup>110</sup>.

Desde el comienzo, la política colombiana con respecto a la población desplazada se ha concentrado en la prevención del desplazamiento interno, el suministro de ayuda de emergencia y la creación de condiciones aptas para el regreso voluntario. Sólo en casos excepcionales, por ejemplo cuando no se podía garantizar protección y seguridad, el gobierno consideraba la posibilidad de reinstalar a los desplazados en nuevos lugares. Si bien esta política no ha sufrido modificaciones sustanciales, sí se han producido algunos cambios institucionales como resultado de las dificultades operacionales del SNAIPD y de los limitados logros iniciales<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Programa nacional de atención integral a la población desplazada por violencia* (Bogotá, 13 de septiembre de 1995).

<sup>109</sup> Ley 387 de 1997, en *Diario Oficial*, No. 43.091 (Bogotá, 24 de julio de 1997)

<sup>110</sup> Las entidades estatales que forman parte del SNAIPD son: el Consejo Nacional Antinarcóticos, los organismos asesores de la Presidencia en materia de política social y derechos humanos, la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el INCORA, el INURBE, los ministerios de Defensa, Interior, Salud, Educación, Agricultura y Desarrollo Económico, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la RSS y el SENA.

<sup>111</sup> Básicamente, al SNAIPD se le ha dificultado grandemente la coordinación de las acciones de diecinueve entidades estatales y la respuesta rápida a las emergencias de poblaciones desplazadas. Departamento de Planeación

Uno de los cambios más importantes fue encargar a la Red de Solidaridad Social (RSS) de la coordinación de las actividades del SNAIPD. El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Registro Nacional de Población Desplazada fueron transferidos del Ministerio del Interior a la RSS. Además, la RSS y el ACNUR establecieron una Unidad Técnica Conjunta (UTC) para mejorar el desempeño y la efectividad de las operaciones. En distintos lugares del país se abrieron varias oficinas de la RSS. En la actualidad, la sede de la RSS en Bogotá maneja 32 de estas oficinas, una por cada departamento<sup>112</sup>.

La respuesta del gobierno de Uribe Vélez a la crisis humanitaria forma parte de su política de reestablecer la seguridad y la autoridad democrática del Estado en toda Colombia. Este enfoque se basa en la premisa de que la prevención de nuevos desplazamientos y el regreso de la población desplazada a sus hogares, que se consideran prioritarias, sólo se pueden lograr si el Estado es capaz de reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos frente a los grupos armados y garantizar sus derechos fundamentales. El gobierno se ha comprometido a hacer todo lo posible para prevenir los desplazamientos, mediante la protección de los ciudadanos, la prestación de ayuda de emergencia a la población desplazada, la creación de condiciones aptas para su regreso seguro y el fortalecimiento del SNAIPD<sup>113</sup>. También reafirmó su compromiso con los derechos humanos y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, y lanzó un programa de ayuda para las víctimas de la violencia, y dos amplios programas de seguridad alimentaria y de vivienda<sup>114</sup>.

El programa de ayuda para las víctimas de la violencia incluye medidas como pagos compensatorios por la pérdida de miembros de la familia y bienes como resultado de ataques, así como desarrollo y reconstrucción comunales<sup>115</sup>. El programa de seguridad alimentaria tiene como objetivo ayudar a 600.000 familias (tres millones de

Nacional, *Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado* (Bogotá, 10 de noviembre de 1999).

<sup>112</sup> *Ibid.*; entrevista de ICG, Quibdó, 2 de mayo de 2003.

<sup>113</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

<sup>114</sup> *Ibid.*; entrevista de ICG, Bogotá, 1 de julio de 2003.

<sup>115</sup> RSS, *Victimas de la violencia, desplazamiento* (Bogotá, s.d.).

personas) para el año 2006, y el programa de vivienda se concentra en el mejoramiento de las viviendas rurales<sup>116</sup>. Otras medidas gubernamentales de prevención y protección incluyen las ZRC, el regreso de la policía a 260 municipios, los soldados campesinos, ayuda educativa y psicológica y el mejoramiento del Sistema de Alerta Temprana (SAT)<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Los programas de seguridad alimentaria y vivienda no se concentran específicamente en la población desplazada. Están diseñados para prestar ayuda a todas las personas o familias vulnerables, sean desplazadas o no. Varias asociaciones del sector privado, como la Federación Nacional de Cafeteros, participan en los programas, mediante suministro de fondos y ayuda en la implementación. El programa de seguridad alimentaria prevé un presupuesto de U. S. \$70 millones (de los cuales ya se ha recaudado cerca de la mitad), y el programa de vivienda tiene presupuestado U. S. \$7 millones. Entrevista de ICG, Bogotá, 1 de julio de 2003.

<sup>117</sup> El SAT fue establecido con el apoyo de USAID y tiene su sede en la Defensoría del Pueblo, entidad que tiene a su cargo la coordinación. Su objetivo es tratar de impedir violaciones masivas de los derechos humanos y al DIH, como desplazamientos forzados internos o masacres. Doce oficinas regionales monitorean la evolución del conflicto armado. El SAT dio 157 alertas entre junio del 2001 y noviembre del 2002. Después de su reestructuración a fines del 2002, hubo 21 evaluaciones de riesgo. La reestructuración del SAT y la creación de un Comité Interinstitucional (CI) de Alerta Temprana en el Ministerio del Interior se debió a las fallas que presentaba el sistema original. Aunque hubo 144 respuestas por parte de las autoridades militares y civiles a las 157 alertas declaradas entre junio del 2001 y noviembre del 2002, el ejército criticó la gran cantidad de alertas emitidas por la Defensoría del Pueblo y manifestó su preocupación de ser víctima de una emboscada cuando estuvieran respondiendo a una alerta temprana. La función del CI es cruzar las evaluaciones de riesgo emitidas por la Defensoría del Pueblo con información de inteligencia suministrada por el Ministerio del Interior, el DAS, el ejército y de policía. Con base en este análisis se tiene que emitir o no una alerta en el término de 24 horas, y las autoridades civiles y militares locales/departamentales tienen que tomar medidas. Si bien el nuevo método institucional tiene como fin mejorar el SAT y la capacidad de respuesta del gobierno, sigue planteando varios problemas. Por ejemplo, el CI se demora demasiado para evaluar un riesgo y, por consiguiente, el tiempo de respuesta promedio es de 6.9 días (demasiado tiempo, como se hizo brutalmente evidente en el caso de la masacre en Bellavista, Chocó, el 2 de mayo del 2002). Además, el CI no tiene la influencia política necesaria para lograr que las instituciones estatales, en especial los militares, actúen. También existe cierta desconfianza entre el CI y la Defensoría del Pueblo, que no forma parte del gobierno y en parte depende de información suministrada por las ONG. Por último, casi todos los desplazados abandonan sus hogares individualmente o en

En lo que respecta a la ayuda de emergencia, el gobierno considera prioritario darles de inmediato a las víctimas de desplazamiento, en especial a las mujeres y a los niños, los artículos y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Durante la fase de post-emergencia, el objetivo es suministrar temporalmente a los desplazados un lugar en dónde vivir, atención médica y ayuda alimentaria. La RSS sigue coordinando la respuesta del gobierno al desplazamiento interno a nivel nacional y regional. Sin embargo, la política humanitaria del gobierno de Uribe incluye el fortalecimiento de la cooperación entre los organismos estatales que conforman el SNAIPD mediante reuniones regulares del Consejo Nacional para el Desplazamiento y la generación de más y mejor información<sup>118</sup>. También pone énfasis en la necesidad de un enfoque más descentralizado, implicando a todos los niveles del gobierno en la formulación e implementación de políticas.

Una de las prioridades de la política humanitaria del gobierno de Uribe es facilitar el regreso de la población desplazada. Se diseñó un proyecto piloto que tiene como fin el retorno de 30.000 familias (150.000 personas) a sus lugares de origen para el año 2006. Según este programa, el gobierno les da a quienes regresan subsidios de vivienda, brinda apoyo a los proyectos generadores de ingresos y promueve la capacitación vocacional y la asignación de títulos de tierras. Pone énfasis especial en establecer asociaciones productivas en las comunidades que regresan y en buscar la participación de la empresa privada y las ONG en el proceso de repoblamiento y estabilización.<sup>119</sup>

---

grupos pequeños. El SAT no puede detectar o impedir desplazamientos forzados a pequeña escala, pues está diseñado para alertar sobre amenazas masivas inminentes contra los derechos humanos y violaciones al DIH.

<sup>118</sup> El CND está presidido por un delegado del Presidente. Está integrado por el consejero presidencial sobre desplazamientos o un delegado suyo, los ministros (o delegados) del Interior, Hacienda, Defensa, Salud, Agricultura y Desarrollo Rural y Desarrollo Económico, el director del Departamento de Planeación Nacional, el defensor del pueblo, los consejeros presidenciales sobre derechos humanos y política social y el Alto Comisionado para la Paz. Ley 387, artículo II/6. Sin embargo, en los primeros once meses del gobierno de Uribe el Consejo no se ha reunido. Entrevista de ICG, Bogotá, 1 de julio de 2003.

<sup>119</sup> Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*; entrevistas de ICG, Quibdó y Cúcuta, 2 y 12 de mayo de 2003.

## B. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA AYUDA A LOS DESPLAZADOS Y EL REGRESO A SUS LUGARES DE ORIGEN

Dada la magnitud de la crisis humanitaria en Colombia y la limitada capacidad de respuesta del gobierno en medio del conflicto armado intensificado, quizás no sorprenda el hecho de que, hasta el momento, haya habido pocos logros y persistan muchos problemas<sup>120</sup>. En palabras del ACNUR:

[Durante el 2002] la respuesta de emergencia ha sido en su mayor parte inadecuada, con una cobertura de tan sólo el 43 por ciento, lo cual deja al 53 por ciento de los nuevos desplazados sin acceso a ayuda del gobierno, el CICR, la ONU o cualquier otra organización<sup>121</sup>.

Según datos de la RSS, el 61 por ciento de la población desplazada no recibió ayuda del gobierno en el período comprendido entre enero del 2000 y junio del 2001<sup>122</sup>. Se adujo que esto obedecía a que los desplazados que no cumplían con los criterios estipulados en la Ley 387 no se registraron, y a que muchos optaron por no registrarse o regresaron a sus lugares de origen poco después de su desplazamiento.

Sin embargo, debe suponerse que muchos desplazados que por ley habrían tenido derecho a recibir ayuda del gobierno no la obtuvieron. Se

encuentra evidencia de esto en un fallo de la Corte Constitucional que describe cómo un grupo numeroso de familias de zonas rurales del Chocó habían huido a Quibdó, la capital del departamento, en donde la RSS no les brindó ayuda. Como consecuencia, ocuparon pacíficamente dos edificios municipales y, como su situación era insoportable, presentaron una tutela, o petición legal, contra la RSS para que se les respetaran sus derechos fundamentales. La Corte falló a favor de los desplazados, señalando que la RSS tenía la responsabilidad de proveer vivienda adecuada, facilidades para enviar a los niños a la escuela, ayuda por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, atención médica y fondos para poner en marcha proyectos productivos<sup>123</sup>.

Aunque la RSS señala que en los últimos diez meses el programa de retorno del gobierno ha permitido que 7.218 familias regresen a sus hogares, es evidente que esta batalla está lejos de haberse ganado<sup>124</sup>. El regreso de los habitantes de Bellavista, en el municipio de Bojayá, Chocó, es ilustrativo. El 2 de mayo del 2003, el pueblo conmemoró el primer aniversario de la masacre de 119 civiles, entre ellos 46 niños, en un fuego cruzado entre unidades paramilitares y de las FARC. La población civil había buscado refugio en la iglesia Bellavista, en donde los alcanzó un mortero hecho de las FARC<sup>125</sup>. Después de esto, 1.900 habitantes huyeron aterrados; casi todos llegaron primero a Vigía del Fuerte, en la ribera opuesta del río Atrato, y después a Quibdó, la capital del Chocó. Transcurrido un año desde la masacre, 1.200 habitantes han regresado a Bellavista.

No obstante, pese a las promesas de reparación y reconstrucción que les hicieron el entonces presidente Andrés Pastrana y, después del cambio de gobierno en agosto del 2002, el vicepresidente Francisco Santos, nada ha cambiado. La reubicación planeada del pueblo destruido no se ha materializado y, debido a la tramitomanía, sólo se ha entregado una pequeña parte de los U. S.\$3.5 millones prometidos en ayuda<sup>126</sup>.

---

<sup>120</sup> El presupuesto de la RSS para el 2003 es de U. S.\$30 millones. Según el director de la RSS, esto significa que el presupuesto se restauró después de habérselo reducido a U. S.\$ 7 millones al final del gobierno anterior. Los fondos destinados a los programas de seguridad alimentaria y de vivienda a gran escala, así como para las víctimas de la violencia y para programas de salud y educación, proyectados en U. S.\$1.000 millones, todavía se están recaudando. El gobierno de Uribe espera obtenerlos del ahorro producido por la reducción de la burocracia estatal (exigida por el referendo sobre la reforma política pendiente) y de las regalías petroleras. Entrevista de ICG, Bogotá, 1 de julio de 2003.

<sup>121</sup> ACNUR, "Evaluation of UNHCR's programme for IDPs in Colombia", *op. cit.*, p. 1.

<sup>122</sup> Sólo el 30 por ciento de las personas que se desplazaron individualmente o en grupos pequeños recibieron asistencia gubernamental en los primeros once meses del gobierno de Uribe. RSS, *Población y territorios afectados: demanda de atención al Estado colombiano*, en [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co); RSS, *Victimas de la violencia, desplazamiento, op. cit.*

---

<sup>123</sup> Corte Constitucional, *Sentencia T-098/02* (Bogotá, 14 de febrero de 2002).

<sup>124</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 1 de julio de 2003.

<sup>125</sup> Véase *Semana*, 13-20 de mayo de 2003, pp. 32-43.

<sup>126</sup> *Cambio*, 21-28 de abril de 2003, pp. 30-32; *El Tiempo*, 2 de mayo de 2003, pp. 1/16; RSS, *Red de Solidaridad*



El caso de Bellavista ilustra el principal problema que plantea la política de retorno: al gobierno se le dificulta sobremanera garantizar las condiciones para un retorno que le brindaría a la gente una oportunidad real de reconstruir y mejorar sus vidas. Esto se debe sobre todo a falta de fondos, corrupción, problemas de seguridad, sobrecarga en la RSS y problemas de coordinación entre los niveles municipal, departamental y nacional del gobierno, así como entre las instituciones estatales que conforman el SNAIDP<sup>127</sup>. Por ejemplo, mientras la RSS tiene entre sus responsabilidades organizar la distribución de paquetes de alimentos y un kit de generación de ingresos (semillas, herramientas, etc.) a las personas que han vuelto durante un período de entre uno y tres meses después de su regreso, los municipios tienen a su cargo la prestación de servicios sociales básicos, como atención en salud y escolaridad<sup>128</sup>. Sin embargo, muchas veces los municipios no pueden cumplir con sus obligaciones porque carecen de fondos y de la infraestructura social requerida. En otros casos, el alcalde y los funcionarios municipales no están en los municipios porque han sido amenazados por las FARC.

También se presentan dificultades relacionadas con la ayuda alimentaria para quienes regresan. Por lo general, la RSS compra los alimentos en Bogotá y luego los lleva a las comunidades de origen<sup>129</sup>. En varias ocasiones, los camiones cargados con alimentos no han podido llegar hasta el lugar de destino, pues han sido detenidos y saqueados por los grupos armados irregulares. Por otra parte, como los alimentos no se compran en la región, no siempre coinciden con la dieta usual de los receptores y pueden terminar desperdiciándose.

---

*trabaja por la recuperación de Bojayá* (Bogotá, 20 de mayo de 2003).

<sup>127</sup> Entrevistas de ICG, Quibdó y Cúcuta, mayo de 2003.

<sup>128</sup> La RSS coopera con varias ONG en la prestación de asistencia de emergencia, post-emergencia y reasentamiento a la población desplazada. Se supone que los municipios cuentan con el apoyo de las secretarías departamentales, incluidas las de salud, educación y sanidad. Sin embargo, la cooperación entre los municipios y los gobiernos de los departamentos no siempre funciona. Por ejemplo, no se entregan los fondos porque no han sido asignados a los departamentos por el gobierno central o porque “desaparecen” en los gobiernos departamentales. Entrevistas de ICG en Tumaco y Quibdó, marzo y mayo del 2003.

<sup>129</sup> Esto se hace para evitar la escasez en las regiones en donde se distribuyen los alimentos.

Con frecuencia, los desplazados consideran muy alto el riesgo de regresar. Por esta razón, muchas de las personas que entrevistó ICG manifestaron su temor de que una escolta del ejército provocara ataques o represalias de los insurgentes<sup>130</sup>. Esta es la razón por la cual quienes regresan a sus lugares de origen prefieren que los acompañen civiles, como personal de las ONG, la Iglesia o la Defensoría del Pueblo. En muchos casos, los desplazados también desconfían de las autoridades. A partir de su interacción con la oficina local de la RSS, saben que la prioridad del gobierno es el retorno de la población desplazada, y no necesariamente mejorar las condiciones de vida en sus pueblos de origen. Por consiguiente, temen que las autoridades no entreguen la ayuda prometida para su reinstalación ni hagan las inversiones sociales exigidas como condición para regresar<sup>131</sup>. Por último, muchos desplazados no tienen estímulo alguno que los inste a volver<sup>132</sup>. Para ellos, el regreso sólo significaría un cambio real si el gobierno en verdad entregara subsidios de vivienda, titulara los predios y concediera medios para generar ingresos, es decir, los componentes esenciales de la política de retorno<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> En Cúcuta, los desplazados dijeron creer que los paramilitares, en complicidad con el ejército, estaban utilizando los regresos como un medio para obtener control sobre determinados territorios. Por esta razón temían ser atacados por los insurgentes. Entrevistas de ICG, Cúcuta, 12 de mayo de 2003.

<sup>131</sup> En efecto, un funcionario de la RSS en Cúcuta afirmó que los desplazados que habían condicionado su retorno a la inversión social pública en sus pueblos de origen estaban pidiendo demasiado, puesto que “nunca habían tenido nada”. Tal afirmación implicaba decir: ¿para qué darles algo ahora?

<sup>132</sup> Según la RSS, sólo una tercera parte de los desplazados poseen tierra. RSS, *Victimas de la violencia, desplazamiento, op. cit.*

<sup>133</sup> Este punto está confirmado por el hecho de que los desplazados afrocolombianos del Chocó, que poseen tierras, tienden a querer volver más que los desplazados de Cúcuta, por ejemplo. Entrevistas de ICG, Quibdó y Cúcuta, mayo de 2003.

## V. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS HUMANITARIOS

### A. ORGANISMOS NACIONALES

La Iglesia católica, a través de la Pastoral Social, y la Cruz Roja Colombiana son los principales actores humanitarios no gubernamentales en Colombia.

La Pastoral Social monitorea y mantiene un registro del desplazamiento interno<sup>134</sup>. Las diócesis de todo el país prestan apoyo a los desplazados mediante el fortalecimiento de organizaciones defensoras de los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos, como OREWA y la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA). La Iglesia también tiene centros que reciben desplazados, como el Centro de Migración en Cúcuta. Allí se presta ayuda de emergencia y, temporalmente, de post-emergencia a los desplazados y sus familias. Los misioneros visitan y viven en pueblos a los que han amenazado los grupos armados. Cuando se presentan emergencias, la Pastoral Social organiza operaciones de ayuda para proveer de alimentos y otros productos básicos a las comunidades bloqueadas y aisladas<sup>135</sup>.

En las operaciones de retorno también participan miembros de la Iglesia. Forman parte de los comités de retorno organizados por la RSS y los municipios. A fin de garantizar un regreso seguro, comisiones de verificación de la Iglesia visitan los municipios y luego acompañan a quienes vuelven a sus hogares. Si hay grupos armados en la región, miembros de la Iglesia los comprometen en conversaciones humanitarias con el fin de reducir los riesgos para la población que regresa. La Iglesia también promueve los intereses de los que regresan al recordarles a las autoridades la necesidad de cumplir con sus obligaciones de repoblamiento.

Aunque por lo general se le percibe y se le trata como un actor neutral, la Iglesia ha enfrentado dificultades cuando trata de realizar sus labores humanitarias. Por ejemplo, en el 2002 las FARC saquearon la embarcación que utilizaba la diócesis de Quibdó para abastecer las tiendas comunitarias a lo largo del río Atrato. Para aumentar la protección, la Iglesia procura cooperar estrechamente con las organizaciones internacionales en sus operaciones humanitarias<sup>136</sup>. Como parte de la intensificación del conflicto armado, cada vez son más frecuentes las amenazas contra sacerdotes y misioneros. Las cifras son alarmantes: 36 miembros de la Iglesia católica han sido asesinados desde 1995, dieciséis de los cuales en 2001 y 2002, y 82 pastores protestantes fueron asesinados entre el 2000 y el 2002<sup>137</sup>.

En cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y con varias asociaciones nacionales de la misma entidad, la Cruz Roja Colombiana (CRC) presta ayuda de emergencia a la población desplazada<sup>138</sup>. A los civiles afectados por el conflicto armado se les brindan alimentos y productos básicos como cobijas y medicamentos. Por ejemplo, la seccional de la CRC en el Chocó desempeñó un papel importante en la evacuación de los heridos después de la masacre de Bojayá.

También ayudó en la estabilización de la comunidad de Las Mercedes, ubicada a 30 minutos de Quibdó. Esta comunidad ya había sido desplazada en tres ocasiones anteriores, debido a amenazas de grupos armados irregulares. La CRC diseñó un programa tendiente a evitar un cuarto desplazamiento. Este programa, financiado por la Cruz Roja Holandesa y con ayuda del Programa Mundial de Alimentos (PMA), se concentró en el desarrollo comunitario y en la capacitación de los habitantes en derechos humanos y convivencia pacífica. También suministró ayuda psicológica a niños que sufrían de traumas inducidos por la guerra. Según el representante de la CRC en Quibdó, el programa ha evitado un nuevo desplazamiento forzado porque

<sup>134</sup> La Pastoral Social publica regularmente análisis e información sobre desplazamiento interno en el boletín del RUT.

<sup>135</sup> Por ejemplo, la diócesis de Quibdó abastecía regularmente de productos básicos a una red de tiendas en pueblos sobre el río Atrato. Como la embarcación que se compró específicamente para este fin sufrió daños, esta operación se tuvo que cancelar. Entrevista de ICG, Quibdó, 2 de mayo de 2003.

<sup>136</sup> Entrevista de ICG, Quibdó, 2 de mayo de 2003.

<sup>137</sup> Vicepresidencia de la República, *Observatorio de DDHH y DIH: informe marzo 2003/Religiosos* (Bogotá, 25 de marzo de 2003)

<sup>138</sup> La CRC mantiene 31 secciones regionales y ha suscrito acuerdos de cooperación con el CICR y las asociaciones de la Cruz Roja en España, Francia, Holanda, Suecia, Canadá, Noruega y Estados Unidos.

permitió que los habitantes resistieran las presiones ejercidas por los grupos armados irregulares<sup>139</sup>.

## B. ORGANISMOS INTERNACIONALES/MULTILATERALES

A fines del 2002, las Naciones Unidas comenzaron a diseñar e implementar su Plan de Acción Humanitaria (PAH)<sup>140</sup> en Colombia. Dado que los esfuerzos humanitarios de los organismos de la ONU en Colombia habían sufrido de fragmentación y dispersión, esta iniciativa representó un paso importante en la lucha contra el deterioro cada vez mayor de la situación humanitaria. El PAH es un documento de estrategia que busca incrementar la capacidad de respuesta humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en Colombia mediante la coordinación de cinco áreas:

- fortalecimiento de las instituciones;
- prevención del desplazamiento forzoso y protección de la población desplazada;
- integración y reconstrucción social y económica;
- seguridad alimentaria; y
- ayuda en salud, educación y bienestar familiar<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Si bien el fortalecimiento de las estructuras comunitarias y el empoderamiento de los habitantes parecen haber sido elementos importantes de este éxito, también desempeñó un papel destacado el acompañamiento constante de la CRC. Por ejemplo, en varias ocasiones llegaron combatientes de las FARC al pueblo después de haber sido lanzado el programa. Dos líderes de la comunidad asumieron la tarea de hablar con ellos, y les explicaron que la comunidad no tenía nada que ver con ninguno de los grupos armados y que no iba a ceder a las presiones para que se marcharan. Cuando el problema no se pudo solucionar de esta manera, se informó a la CRC en Quibdó, la cual envió personal a Las Mercedes para hablar con los insurgentes. Hasta el momento, la comunidad ha logrado quedarse. Entrevista de ICG, Quibdó, 1 de mayo de 2003.

<sup>140</sup> SNU/Grupo Temático de Desplazamiento, *Plan de Acción Humanitaria: Colombia 2003* (Bogotá, febrero de 2003).

<sup>141</sup> *Ibid.* El PAH incluye: *fortalecimiento institucional del SNAIPD* mediante asistencia técnica y capacitación a nivel nacional y local; *prevención del desplazamiento y protección a la población* y a las comunidades afectadas por el conflicto armado y la crisis humanitaria mediante el suministro de servicios sociales básicos, la promoción de

Las prioridades del programa son prevenir nuevos desplazamientos y prestar ayuda post-emergencia. El PAH también sirve como instrumento para recolectar fondos destinados a ayuda humanitaria entre la comunidad internacional de donantes<sup>142</sup>.

El PAH no se concentra exclusivamente en prestar ayuda de emergencia a la población desplazada. Más bien, busca contribuir a garantizar el respeto y la protección de los derechos de la población afectada por el conflicto armado, y hacer frente a la crisis humanitaria de una manera integral y flexible. Esto significa que se debe atender a la población desplazada según lo estipulado por la Ley 387, pero también al desplazamiento intraurbano e intramunicipal, a las comunidades bloqueadas, sitiadas, aisladas y receptoras de desplazados, a los soldados niños y a las víctimas de las minas antipersonales. La ONU quiere que el PAH no reemplace la acción estatal, sino más bien que complemente y coordine la acción del gobierno –en

---

sistemas de alarma temprana y el suministro de documentos de identificación para individuos desplazados; *integración económica y social de la población desplazada* en nuevos lugares de residencia mediante el fomento de la inversión social, la generación de ingresos y la vivienda; *atención integral en salud, educación y bienestar familiar* mediante el mejoramiento de la dieta de niños y mujeres, el fomento de la producción local de alimentos; el mejoramiento de la capacitación de maestros y el abastecimiento de insumos escolares; y *garantizar la seguridad alimentaria* en las comunidades de desplazados y personas en riesgo, mediante el suministro de alimentos básicos, sobre todo a las mujeres y los niños, el fomento de los mercados locales, la facilitación del acceso a la tierra y la titulación de predios.

<sup>142</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 14 de mayo de 2003. Hasta la fecha, el total de contribuciones al Llamamiento Consolidado Interinstitucional de las Naciones Unidas para ayuda humanitaria para Colombia asciende a U. S.\$ 6.615.585, el 10.6 por ciento del total proyectado de U. S.\$ 62.387.897. El principal donante es Estados Unidos (52.91 por ciento), seguido por Japón (25.84 por ciento), Suiza (5.56 por ciento), Noruega (4.2 por ciento), Canadá (2.74 por ciento) y Suecia (1.78 por ciento). La ayuda humanitaria adicional para Colombia, por fuera del marco del Llamamiento Consolidado Interinstitucional de las Naciones Unidas, asciende a U. S.\$ 10.100.765, la mayor parte de la cual ha sido aportada por la Comisión Europea (U. S.\$ 8.611.410); Canadá aportó U. S.\$828.026 y Suiza U. S.\$661.329 (todas las cifras al 7 de julio del 2003). En el 2002, Alemania aportó 1.310.000 euros en ayuda humanitaria bilateral para Colombia; Finlandia, España y Austria aportaron 300.000, 110.000 y 10.000 euros, respectivamente. Véanse [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int) y <http://europa.eu.int>.

especial de la RSS-, la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias.

El Grupo Temático sobre Desplazamiento (GTD) – presidido por el ACNUR (con el apoyo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA) y compuesto en su mayor parte por organismos especializados de las Naciones Unidas– tiene a su cargo el diseño y la implementación del PAH<sup>143</sup>. El GTD produce informes periódicos sobre desplazamiento interno. Estos documentos se caracterizan por un alto nivel de análisis e información de fondo sobre la situación de la población desplazada en el país, gracias a los aportes de las oficinas de campo de los organismos de la ONU. El Centro de Información Interinstitucional sobre la Situación Humanitaria, de reciente creación, apoya al GTD en el análisis, la sistematización y la publicación de informaciones sobre la situación humanitaria<sup>144</sup>. Otra de las funciones del GTD es la evaluación de los progresos realizados por el PAH.

El Plan Piloto (PP) para la Acción Humanitaria en el Magdalena Medio es un ejemplo de la implementación del PAH a nivel local. Fue lanzado a fines del 2002 y está proyectado para durar todo el 2003. En la actualidad se están aplicando catorce proyectos en las cinco áreas principales del PAH.

- Un GTD local tiene a su cargo mejorar la coordinación entre los cuatro organismos del sistema de la ONU que tienen presencia permanente en la región: ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el PNUD y el PMA. Los dos primeros están desarrollando una estrategia tendiente a fortalecer los Centros de Atención Comunitaria para la población desplazada y las estructuras comunitarias en general<sup>145</sup>. El PNUD está organizando un Centro de Documentación Interinstitucional

cuyo fin es suministrar al SNAIPD y los organismos de la ONU información sobre desplazados, así como literatura pertinente sobre el tema.

- El ACNUR lidera una campaña de registro, extendiendo el área de cobertura a comunidades en situación de riesgo en los municipios de Santa Rosa y Morales. En cooperación con la OACDH, está emprendiendo misiones de búsqueda de datos en comunidades en situación de riesgo, como las de la región del Catatumbo (Norte de Santander).
- El ACNUR y la OIM prosiguen con la implementación de un proyecto de cultivo de arroz en Carmen del Cucu, en el municipio de San Pablo, que fue iniciado por la RSS. El PMA también contribuye con este proyecto.
- La OIM está evaluando programas de ayuda psicosocial, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) trabaja en la incorporación de modelos de prevención de violencia de género, doméstica y sexual. En cooperación con la OIM, la Iglesia y la comunidad de Canaletal, el ACNUR está organizando una escuela secundaria rural en San Pablo.
- El PMA está implementando un programa piloto de seguridad alimentaria para la población en situación de riesgo en Micoahumado y la región del Catatumbo<sup>146</sup>.

La oficina de ayuda humanitaria (ECHO) de la Comisión de la Unión Europea trabaja activamente en Colombia desde 1993. Desde 1997 se han desarrollado seis planes generales, con un aporte de más de 40 millones de euros en ayuda humanitaria. ECHO ha financiado operaciones de alivio y proyectos de post-emergencia para poblaciones afectadas por la guerra, en particular personas desplazadas, así como operaciones de emergencia para víctimas de desastres naturales, como el terremoto de 1999 en la zona cafetera. En el 2002 y el 2003, la Comisión Europea entregó a Colombia 9.2 millones y 8 millones de euros respectivamente en ayuda humanitaria.<sup>147</sup>

<sup>143</sup> Los siguientes organismos participan en el GTD: FAO, FNUAP, OIM, OACDH, UNDCP, OPS-OMS, UNIDO, PMA, PNUD, UNICEF y UNIFEM. ECHO y JIU-RSS participan como observadores. SNU/GTD, PAH, *op. cit.* Véase el glosario de siglas en el Anexo B.

<sup>144</sup> El Centro de Información produce boletines mensuales sobre la situación humanitaria y las medidas de asistencia del gobierno, los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales/multilaterales. También hace estudios técnicos sobre temas relacionados con la crisis humanitaria.

<sup>145</sup> La OIM y el PNUD están apoyando este proyecto en Bucaramanga, Santander.

<sup>146</sup> SNU/TGD, PAH, *op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>147</sup> Es posible que en el 2003 se aprueben fondos adicionales. Entrevista de ICG, Bogotá, mayo de 2003;

El punto focal de las actividades de ECHO en América Latina sigue siendo la crisis colombiana y la ayuda a la población desplazada. ECHO busca proveer ayuda de emergencia a corto plazo y protección a la población desplazada, y también promover la integración social de los desplazados en las comunidades receptoras<sup>148</sup>. Lo primero implica la distribución de paquetes de alimentos, sábanas, baterías de cocina y productos de higiene, y lo segundo incluye la construcción de pequeños sistemas de acueducto y letrinas, la provisión de atención médica, vivienda y apoyo psicosocial, y ayuda para el desarrollo de actividades generadoras de ingresos a pequeña escala.

Los principales socios de ECHO en Colombia son el CICR y el ACNUR (ayuda de emergencia y protección; copatrocinador del Centro de Información Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Situación Humanitaria); varias ONG (integración y reconstrucción económico-social, incluyendo ayuda psicosocial, vivienda, alimentos para grupos altamente vulnerables como mujeres, niños y ancianos); y las asociaciones nacionales de la Cruz Roja (unidades de salud móviles en regiones bloqueadas)<sup>149</sup>. El trabajo de ECHO se concentra en las cuatro regiones (quince departamentos) con mayor incidencia de desplazamiento forzado interno. Últimamente, ECHO también ha comenzado a ayudar a refugiados colombianos en los países vecinos<sup>150</sup>.

En el 2001, USAID lanzó en Colombia un programa de asistencia para desplazados de U. S. \$173 millones y cinco años de duración (2001-2005)<sup>151</sup>. Dicho programa está diseñado para ofrecer ayuda a mediano y largo plazo a la población desplazada en 25 departamentos. El punto focal son los servicios de salud, la atención psicosocial, el mejoramiento de la educación y las escuelas, la organización comunitaria, la vivienda y los programas generadores de ingresos, incluidos los microcréditos, la estructuración de microempresas, la capacitación laboral y el apoyo para el regreso/reasentamiento de los desplazados.

---

Comisión Europea, "Commission grants EUR 8 million in humanitarian aid for Colombia" (Bruselas, 11 de marzo de 2003).

<sup>148</sup> Comisión Europea, "ECHO Aid Strategy 2003" (Bruselas, s. d.).

<sup>149</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, mayo de 2003.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Entrevista de ICG, Bogotá, 2 de julio de 2003. Véase también

[http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/latin\\_america\\_caribbean/colombia.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/latin_america_caribbean/colombia.pdf).

Los socios del programa de USAID son la RSS, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, la OIM, World Vision, UNICEF, Profamilia, Cooperative Housing Foundation y la OACDH.

Además, USAID está implementando un programa de cinco años (2001-2005) para la rehabilitación de niños ex combatientes. En cooperación con el ICBF y Save the Children UK, USAID apoya cuatro centros de atención especializados y abrió tres centros adicionales y cuatro hogares de paso. Se creó una base de datos para el control y seguimiento de programas para el ICBF.

El CICR ha estado presente desde 1980 en Colombia y mantiene diecisiete oficinas que cubren todas las regiones afectadas por la crisis humanitaria. Concentra sus actividades en la protección, ayuda de emergencia, prestación de servicios básicos de salud y promoción del DIH. En los años 2000, 2001 y 2002 y entre enero y abril del 2003, el CICR ayudó respectivamente a 123.651, 107.572, 179.142 y 45.477 desplazados con ayuda alimentaria y de otros tipos, como implementos de limpieza y enseres de cocina, platos, cobijas y colchones.<sup>152</sup>

Por último, muchas ONG nacionales e internacionales, como la Corporación Buen Ambiente, Project Counselling Service (PCS), Plan International (PI), Médicos sin Fronteras y Oxfam, y organizaciones humanitarias de las iglesias católica y luterana, como Caritas y Diakonisches Werk, proveen ayuda de emergencia y post-emergencia a la población desplazada, así como ayuda humanitaria en general. Sus actividades incluyen ayuda alimentaria, establecimiento de cocinas y jardines infantiles comunitarios, mejoramiento de las condiciones de salubridad y el bienestar infantil y de las familias en comunidades de desplazados y comunidades pobres, asesoría legal y de otros tipos a los desplazados, acompañamiento de operaciones de retorno y generación y publicación de información sobre el desplazamiento interno y la crisis humanitaria en Colombia<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Cifras suministradas por el CICR Bogotá.

<sup>153</sup> Por ejemplo, Oxfam puso en marcha un programa humanitario integral en cuatro comunidades de paz en la región de Urabá: San Francisco de Asís (sobre el río Atrato); San José de Apartadó (ubicado en el municipio de San José de Apartadó); la comunidad Haikerabsabi de los indígenas embera (ubicada en Piñales) y comunidades

## VI. CONCLUSIONES

La intensificación del conflicto armado ha producido una crisis humanitaria de dimensiones sin precedentes en Colombia. El sufrimiento humano inducido por la guerra se refleja marcadamente en el número creciente de desplazados, refugiados en los países vecinos, personas desaparecidas y víctimas de las minas antipersonales, así como en las comunidades asediadas, bloqueadas y aisladas y en el incremento del reclutamiento de soldados niños. Las víctimas de secuestros, masacres, asesinatos selectivos, tortura y encarcelamiento arbitrario también tienen que incluirse entre las víctimas de la crisis humanitaria.

Los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano, las organizaciones internacionales y multilaterales, las iglesias católica y luterana y las ONG para brindar ayuda humanitaria a las incontables víctimas civiles no han logrado aliviar efectivamente la crisis humanitaria. Es mucho lo que se ha hecho y lo que se sigue haciendo, y son muchas las lecciones aprendidas, pero la política de ayuda humanitaria en Colombia sigue pugnando por abarcar la magnitud de la crisis y solucionar sus propias deficiencias. Es preciso lograr una respuesta adecuada, efectiva y coordinada, con la participación de actores tanto nacionales como internacionales. La responsabilidad le compete ante todo al gobierno colombiano, pero la comunidad internacional también tiene obligaciones claras y precisas.

Si bien es imperioso hacer todos los esfuerzos posibles para ponerle fin al conflicto, las víctimas de la guerra en Colombia, que son en su mayor parte civiles, no tienen por qué sufrir mientras esto sucede. Pese a la intensificación del conflicto armado, o precisamente debido a esto, deben recibir la ayuda a la que tienen derecho y se les debe dar una oportunidad real para rehacer sus vidas. Es

---

retornadas en Caquerica; entre enero y mayo de 2003; Caritas España, por su lado, prestó asistencia a 1.456 desplazados en ocho municipios del departamento del Meta (financiado por ECHO); mediante su programa de padres adoptivos, PI está contribuyendo al desarrollo comunitario y el bienestar infantil en los departamentos de Nariño, Chocó, Córdoba y Bolívar; en tanto que Diakonisches Werk ayuda a poblaciones desplazadas y familias pobres en Florencia, Caquetá.

preciso emprender una acción urgente en las siguientes áreas:

**Mejorar la ayuda de emergencia y post-emergencia para la población desplazada.** Dado el aumento en la cantidad de personas desplazadas, es esencial que el Estado colombiano incremente sustancialmente su capacidad de ayuda. Las instituciones que integran el SNAIPD tienen que asignar más fondos a los programas de ayuda a la población desplazada. La RSS, que tiene a su cargo la coordinación de las actividades del SNAIPD, debe obtener mayores recursos, con el fin de poder generar mayor y más oportuna información sobre el desplazamiento interno, incluir a un mayor número de desplazados en el proceso de registro y coordinar la prestación de ayuda más eficientemente.

Los programas de ayuda de emergencia y de post-emergencia se deben diseñar de modo tal que tengan en cuenta necesidades específicas de género, así como las necesidades de los niños, los ancianos y los grupos étnicos. Además, es importante agilizar las interacciones entre los niveles de gobierno municipal, departamental y nacional, mejorar los canales de comunicación y evitar los atrasos en la transferencia de fondos. Las ONG, las asociaciones de desplazados y de la sociedad civil, y la empresa privada deben participar más sistemáticamente en la formulación e implementación de los planes de asistencia.

**Garantizar el regreso seguro y voluntario de la población desplazada.** El retorno de los desplazados a sus hogares sólo tendrá éxito si es seguro, voluntario y cuenta con el apoyo de programas económicos y sociales de reintegración/reasentamiento. Si el gobierno no puede garantizar una o más de estas tres condiciones, no debe promover el regreso de los desplazados. Dependiendo de las circunstancias específicas de la población desplazada que no puede regresar a sus lugares de origen, el gobierno debe prestar apoyo al repoblamiento/integración en sus nuevos lugares de residencia. Esto incluye facilitar vivienda, condiciones de salubridad, atención médica y educación apropiadas, así como apoyar proyectos de generación de ingresos a pequeña escala.

A fin de aumentar la posibilidad de una integración exitosa de la población desplazada en las nuevas comunidades, los gobiernos departamental y central deben apoyar a los municipios receptores de desplazados mediante fondos económicos y sociales especiales de integración, y también les deben facilitar

asesoría técnica y logística. Se debe poner énfasis en combinar la integración de los desplazados con el desarrollo comunitario, con el fin de evitar fricciones entre la comunidad receptora y los nuevos residentes.

**Fortalecer las instituciones estatales y salvaguardar los derechos fundamentales de la población en toda Colombia.** Para prevenir el desplazamiento forzado, prestar ayuda efectiva a la población desplazada y crear condiciones aptas para su exitoso regreso/reasentamiento, es esencial que el Estado colombiano extienda su presencia en todo el país, sobre todo en las regiones afectadas por la guerra y las regiones de alto riesgo. Es preciso salvaguardar los derechos fundamentales de la población. Esto incluye proteger efectivamente a la población civil de ataques, amenazas, desapariciones, reclutamiento, bloqueos y asedios por parte de los grupos armados, así como protegerla de las minas antipersonales.

Las fuerzas armadas deben dejar de restringir el acceso de la población civil a alimentos, combustible, medicamentos y otros productos básicos. Así mismo, los municipios y departamentos con un cubrimiento insuficiente de servicios sociales básicos y con altas tasas de desempleo, como el Chocó, deben recibir atención prioritaria del gobierno central.

**Diseñar e implementar una estrategia de desarrollo rural integral.** Los problemas de subdesarrollo estructural en la mayor parte de las zonas rurales están fomentando el desplazamiento y dificultando el retorno y reasentamiento exitoso de la población desplazada. Es esencial diseñar una estrategia de desarrollo rural integral e implementarla conjuntamente en los niveles de gobierno municipal, departamental y central, con una participación comunitaria efectiva. Como un primer paso, esta estrategia debe concentrarse en las zonas afectadas por la guerra y las zonas de alto riesgo, tales como las regiones fronterizas. Debe procurar garantizar la cobertura de servicios sociales básicos, incluidas la seguridad alimentaria y la vivienda y la presencia de la policía y del sector judicial, al tiempo que fomenta el desarrollo comunitario y de infraestructura, y programas a pequeña escala para la generación de empleo y de ingresos.

Como un segundo paso, se debe ampliar la estrategia de modo que cubra también áreas rurales que no están siendo directamente afectadas por el

conflicto armado. Colombia necesita una estrategia de desarrollo rural integral.

**Intensificar los esfuerzos de las organizaciones internacionales/multilaterales de ayuda humanitaria y de las ONG y mejorar su coordinación con el gobierno colombiano.** El PAH se debe promover firmemente e implementar a cabalidad. Se debe garantizar su continuación hasta el año 2006. El sistema de las Naciones Unidas en Colombia debe seguir expandiendo su presencia permanente y sus actividades de ayuda humanitaria en regiones afectadas por la guerra y en zonas de alto riesgo. Éstas incluyen la región del Catatumbo (Norte de Santander) y los departamentos de Caquetá, Cauca, Nariño y Putumayo, así como regiones fronterizas con los países vecinos, en especial con Ecuador, Panamá y Venezuela. Debe fomentarse la cooperación entre el Centro de Información de las Naciones Unidas sobre la Situación Humanitaria y la Red Nacional de Información de la RSS.

La Comisión Europea debe planear incrementar aún más la ayuda humanitaria que destina para Colombia, canalizada a través de ECHO, hasta el 2006. El CICR y otras organizaciones internacionales de ayuda humanitaria deben continuar y ampliar sus operaciones de ayuda humanitaria en Colombia. A fin de abordar el problema de la dispersión de la ayuda humanitaria y con el ánimo de producir efectos de sinergia, se debe acentuar sistemáticamente la cooperación entre el gobierno y las organizaciones de ayuda humanitaria.

**Bogotá/Bruselas, 9 de julio de 2003**

## ANEXO A MAPA DE COLOMBIA



Courtesy Of The General Libraries, The University Of Texas At Austin



## **ANEXO B**

### **GLOSARIO DE SIGLAS**

---

**ACIA:** Asociación Campesina Integral del Atrato

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados

**ASFADDES:** Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos

**CCM:** Campaña Colombiana contra Minas

**CI:** Comité Interinstitucional, Ministerio del Interior

**CICR:** Comité Internacional de la Cruz Roja

**CINEP:** Centro de Investigación y Educación Popular

**CND:** Consejo Nacional para el Desplazamiento

**CODHES:** Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

**CPDDHH:** Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos

**CRC:** Cruz Roja Colombiana

**DAS:** Departamento Administrativo de Seguridad

**DIH:** Derecho Internacional Humanitario

**ECHO:** Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (Unión Europea)

**ELN:** Ejército de Liberación Nacional

**EPL:** Ejército Popular de Liberación

**ERG:** Ejército Revolucionario Guevarista

**ERP:** Ejército Revolucionario del Pueblo

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

**FARC:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

**FNUAP:** Fondo de Población de las Naciones Unidas

**GTD:** Grupo Temático de Desplazamiento

**ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**INCORA:** Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

**INURBE:** Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana

**OACDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**ONUDI:** Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

**OPS-OMS:** Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud

**OREWA:** Organización Regional Embera Wounaan

**PAH:** Plan de Acción Humanitaria

**PCS:** Project Counselling Service (Servicio de Asesoría para Proyectos)

**PDI:** Persona (Población) Desplazada Interna

**PI:** Plan International

**PIB:** Producto Interno Bruto

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**PROROM:** Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Gitano) de Colombia

**RSS:** Red de Solidaridad Social

**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje

**SNAIPD:** Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

**UNDCP:** Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**UNIFEM:** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**UTJ:** Unidad Técnica Conjunta, RSS/ACNUR

**ZRC:** Zona de Rehabilitación y Consolidación

## ANEXO C

### CUADROS

**Cuadro 1: Número estimado de desplazados internos en Colombia, 2000-31 mayo 2003**

Institución/año	2000	2001	2002	1 enero-31 mayo 2003
<b>RSS (registrados)</b>	263.501	319.934	338.370	75.725
<b>CODHES</b>	317.000	342.000	412.000	N.D.
<b>CICR (asistidos)</b>	123.651	114.000	187.717	45.500*

\* enero-abril 2003.

Fuentes: RSS, CODHES y CICR (Bogotá, 2003).

**Cuadro 2: Departamentos más afectados por el desplazamiento interno en Colombia, 2002**

Departamento	Número de desplazados/porcentaje de población total
1) Antioquia	31.007/0.56
2) Norte de Santander	22.618/1.6
3) Chocó	20.497/5.0
4) Caquetá	18.260/4.2
5) Magdalena	17.530/1.3
6) Cesar	14.196/1.4
7) Bolívar	13.664/0.65
8) Putumayo	13.516/3.85
9) Caldas	13.078/1.15
10) Córdoba	10.639/0.79

Fuente: CODHES (Bogotá, 2003).

**Cuadro 3: Departamentos más afectados por el desplazamiento interno en Colombia, 1 enero-31 mayo 2003\***

Departamento	Número de desplazados
1) Antioquia	12.834
2) Cesar	6.889
3) Cundinamarca	6.139
4) Putumayo	5.708
5) Bolívar	5.475
6) Norte de Santander	3.407
7) Caquetá	3.315
8) Magdalena	3.050
9) Arauca	2.640
10) Tolima	2.517

\* Registrados por la RSS

Fuente: RSS: Registro Único de Población Desplazada por la Violencia (SUR) (Bogotá, 2003).

**Cuadro 4: Regiones más afectadas por el desplazamiento interno en Colombia, 2002**

Región	Número de desplazados/porcentaje de población total
1) Sierra Nevada	24.622/1.9
2) Magdalena Medio	21.990/1.8
3) Catatumbo	19.509/14.0
4) Oriente antioqueño	15.148/3.1
5) Atrato	13.795/6.8
6) Putumayo medio bajo	13.348/4.3

Fuente: CODHES (Bogotá, 2003).

## ANEXO D

### ACERCA DEL INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El Internacional Crisis Group es una organización independiente de carácter internacional y sin ánimo de lucro con más de 90 empleados en cinco continentes y que combina el trabajo de especialistas regionales con experiencia sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel. Su objetivo es prevenir y resolver los conflictos sangrientos.

El trabajo de ICG se basa en el análisis de la situación sobre el terreno. Grupos de analistas políticos, con base en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada de violencia o reaparición de conflicto, recopilan información de un amplio número de fuentes, analizan las condiciones locales y elaboran, de forma regular, análisis con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman las decisiones en el ámbito internacional.

Los informes de ICG son distribuidos vía email y copia impresa entre un amplio número funcionarios de Ministerios de Asuntos Exteriores y organizaciones internacionales, y publicados en la página de internet de la organización, [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org). La organización trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y quienes les influyen (incluida la prensa), para llamar la atención sobre sus análisis y generar apoyo para sus recomendaciones políticas.

Los miembros del Consejo Directivo de ICG – figuras preminentes en los campos de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación – participan de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización. El Consejo está encabezado por el antiguo Presidente de Finlandia, Martti Ahtisaari; su Presidente Ejecutivo y Consejero Delegado es, desde Enero de 2000, el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Australia, Gareth Evans.

La oficina central de ICG se encuentra en Bruselas, contando el grupo además con oficinas de enlace en Washington, New York, Moscú y París, además de una oficina de prensa en Londres. La organización cuenta en este momento con doce oficinas sobre el

terreno (en Ammán, Belgrado, Bogotá, Islamabad, Jakarta, Nairobi, Osh, Prístina, Sarajevo, Sierra Leona, Skopje y Tbilisi), y analistas trabajando en más de 30 países y regiones en crisis en cuatro continentes.

En *Africa*, esos emplazamientos incluyen: Burundi, Ruanda, la República Democrática del Congo, Sierra Leona-Liberia-Guinea, Somalia, Sudán y Zimbabwe; en *Europa*, Albania, Bosnia, Georgia, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia; en *Asia*: Indonesia, Myanmar, Kyrgyzstán, Tayikistán, Uzbekistán, Pakistán, Afganistán y Cachemira; en *Oriente Medio*, la región comprendida desde el Norte de África a Irán; y en *América Latina*, Colombia.

ICG recauda fondos de gobiernos, fundaciones, compañías privadas y donantes individuales. Actualmente aportan fondos a ICG los siguientes gobiernos: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, la República de China (Taiwán), Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Entre las fundaciones y los donantes del sector privado se encuentran The Atlantic Philanthropies, Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Bill and Melinda Gates Foundation, William and Flora Hewlett Foundation, The Henry Luce Foundation, Inc., John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, The John Merck Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Ploughshares Fund, Pro-Democratia Stiftung, The Ruben and Elisabeth Rausing Trust, The Sasakawa Peace Foundation, The Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund, Smith Richardson Foundation y The United States Institute of Peace.

**July 2003**

## ANEXO E

### INFORMES Y DOCUMENTOS INFORMATIVOS DEL ICG\*

#### AFRICA

##### ALGERIA\*\*

*The Algerian Crisis: Not Over Yet*, Africa Report N°24, 20 October 2000 (also available in French)

*The Civil Concord: A Peace Initiative Wasted*, Africa Report N°31, 9 July 2001 (also available in French)

*Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence*, Africa Report N°36, 26 October 2001 (also available in French)

##### ANGOLA

*Dealing with Savimbi's Ghost: The Security and Humanitarian Challenges in Angola*, Africa Report N°58, 26 February 2003

*Angola's Choice: Reform Or Regress*, Africa Report N°61, 7 April 2003

##### BURUNDI

*The Mandela Effect: Evaluation and Perspectives of the Peace Process in Burundi*, Africa Report N°21, 18 April 2000 (also available in French)

*Unblocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners*, and Freedom of the Press, Africa Briefing, 22 June 2000

*Burundi: The Issues at Stake. Political Parties, Freedom of the Press and Political Prisoners*, Africa Report N°23, 12 July 2000 (also available in French)

*Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead*, Africa Briefing, 27 August 2000

*Burundi: Neither War, nor Peace*, Africa Report N°25, 1 December 2000 (also available in French)

*Burundi: Breaking the Deadlock, The Urgent Need for a New Negotiating Framework*, Africa Report N°29, 14 May 2001 (also available in French)

*Burundi: 100 Days to put the Peace Process back on Track*, Africa Report N°33, 14 August 2001 (also available in French)

*Burundi: After Six Months of Transition: Continuing the War or Winning the Peace*, Africa Report N°46, 24 May 2002 (also available in French)

*The Burundi Rebellion and the Ceasefire Negotiations*, Africa Briefing, 6 August 2002

*A Framework For Responsible Aid To Burundi*, Africa Report N°57, 21 February 2003

##### DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

*Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War*, Africa Report N°26, 20 December 2000 (also available in French)

*From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo*, Africa Report N°27, 16 March 2001

*Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention*, Africa Briefing, 12 June 2001

*The Inter-Congolese Dialogue: Political Negotiation or Game of Bluff?* Africa Report N°37, 16 November 2001 (also available in French)

*Disarmament in the Congo: Jump-Starting DDRRR to Prevent Further War*, Africa Report N°38, 14 December 2001

*Storm Clouds Over Sun City: The Urgent Need To Recast The Congolese Peace Process*, Africa Report N°38, 14 May 2002 (also available in French) *The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict*, Africa Report N°56, 24 January 2003

*Rwandan Hutu Rebels in the Congo: a New Approach to Disarmament and Reintegration*. Africa Report N°63, 23 May 2003

*Congo Crisis: Military Intervention in Ituri*, Africa Report N°64, 13 June 2003

##### RWANDA

*Uganda and Rwanda: Friends or Enemies?* Africa Report N°15, 4 May 2000

*International Criminal Tribunal for Rwanda: Justice Delayed*, Africa Report N°30, 7 June 2001 (also available in French)

*"Consensual Democracy" in Post Genocide Rwanda: Evaluating the March 2001 District Elections*, Africa Report N°34, 9 October 2001

*Rwanda/Uganda: a Dangerous War of Nerves*, Africa Briefing, 21 December 2001

*The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Countdown*, Africa Report N°50, 1 August 2002 (also available in French)

*Rwanda At The End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation*, Africa Report N°53, 13 November 2002 (also available in French)

##### SOMALIA

*Somalia: Countering Terrorism in a Failed State*, Africa Report N°45, 23 May 2002

*Salvaging Somalia's Chance For Peace*, Africa Briefing, 9 December 2002

*Negotiating a Blueprint for Peace in Somalia*, Africa Report N°59, 6 March 2003

##### SUDAN

*God, Oil & Country: Changing the Logic of War in Sudan*, Africa Report N°39, 28 January 2002

\* Released since January 2000.

\*\* The Algeria project was transferred to the Middle East Program in January 2002.

**Capturing the Moment: Sudan's Peace Process in the Balance**, Africa Report N°42, 3 April 2002

**Dialogue or Destruction? Organising for Peace as the War in Sudan Escalates**, Africa Report N°48, 27 June 2002

**Sudan's Best Chance For Peace: How Not To Lose It**, Africa Report N°51, 17 September 2002

**Ending Starvation as a Weapon of War in Sudan**, Africa Report N°54, 14 November 2002

**Power and Wealth Sharing: Make or Break Time in Sudan's Peace Process**, Africa Report N°55, 18 December 2002

**Sudan's Oilfields Burn Again: Brinkmanship Endangers The Peace Process**, Africa Briefing, 10 February 2003

**Sudan's Other Wars**, Africa Briefing, 25 June 2003

**Sudan Endgame** Africa Report N°65, 7 July 2003

## WEST AFRICA

**Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy**, Africa Report N°28, 11 April 2001

**Sierra Leone: Managing Uncertainty**, Africa Report N°35, 24 October 2001

**Sierra Leone: Ripe For Elections?** Africa Briefing, 19 December 2001

**Liberia: The Key to Ending Regional Instability**, Africa Report N°43, 24 April 2002

**Sierra Leone After Elections: Politics as Usual?** Africa Report N°49, 12 July 2002

**Liberia: Unravelling**, Africa Briefing, 19 August 2002

**Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start?**, Africa Briefing, 20 December 2002

**Tackling Liberia: The Eye of the Regional Storm**, Africa Report, 30 April 2003

## ZIMBABWE

**Zimbabwe: At the Crossroads**, Africa Report N°22, 10 July 2000

**Zimbabwe: Three Months after the Elections**, Africa Briefing, 25 September 2000

**Zimbabwe in Crisis: Finding a way Forward**, Africa Report N°32, 13 July 2001

**Zimbabwe: Time for International Action**, Africa Briefing, 12 October 2001

**Zimbabwe's Election: The Stakes for Southern Africa**, Africa Briefing, 11 January 2002

**All Bark and No Bite: The International Response to Zimbabwe's Crisis**, Africa Report N°40, 25 January 2002

**Zimbabwe at the Crossroads: Transition or Conflict?** Africa Report N°41, 22 March 2002

**Zimbabwe: What Next?** Africa Report N° 47, 14 June 2002

**Zimbabwe: The Politics of National Liberation and International Division**, Africa Report N°52, 17 October 2002

**Zimbabwe: Danger and Opportunity**, Africa Report N°60, 10 March 2003

## ASIA

### AFGHANISTAN/SOUTH ASIA

**Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development**, Asia Report N°26, 27 November 2001

**Pakistan: The Dangers of Conventional Wisdom**, Pakistan Briefing, 12 March 2002

**Securing Afghanistan: The Need for More International Action**, Afghanistan Briefing, 15 March 2002

**The Loya Jirga: One Small Step Forward?** Afghanistan & Pakistan Briefing, 16 May 2002

**Kashmir: Confrontation and Miscalculation**, Asia Report N°35, 11 July 2002

**Pakistan: Madrasas, Extremism and the Military**, Asia Report N°36, 29 July 2002

**The Afghan Transitional Administration: Prospects and Perils**, Afghanistan Briefing, 30 July 2002

**Pakistan: Transition to Democracy?**, Asia Report N°40, 3 October 2002

**Kashmir: The View From Srinagar**, Asia Report N°41, 21 November 2002

**Afghanistan: Judicial Reform and Transitional Justice**, Asia Report N°45, 28 January 2003

**Afghanistan: Women and Reconstruction**, Asia Report N°48, 14 March 2003

**Pakistan: The Mullahs and the Military**, Asia Report N°49, 20 March 2003

**Nepal Backgrounder: Ceasefire – Soft Landing or Strategic Pause?**, Asia Report N°50, 10 April 2003

**Afghanistan's Flawed Constitutional Process**, Asia Report N°56, 12 June 2003

**Nepal: Obstacles to Peace** Asia Report N°57, 17 June 2003

### CAMBODIA

**Cambodia: The Elusive Peace Dividend**, Asia Report N°8, 11 August 2000

### CENTRAL ASIA

**Central Asia: Crisis Conditions in Three States**, Asia Report N°7, 7 August 2000 (also available in Russian)

**Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences**, Central Asia Briefing, 18 October 2000

**Islamist Mobilisation and Regional Security**, Asia Report N°14, 1 March 2001 (also available in Russian)

**Incubators of Conflict: Central Asia's Localised Poverty and Social Unrest**, Asia Report N°16, 8 June 2001 (also available in Russian)

**Central Asia: Fault Lines in the New Security Map**, Asia Report N°20, 4 July 2001 (also available in Russian)

**Uzbekistan at Ten – Repression and Instability**, Asia Report N°21, 21 August 2001 (also available in Russian)

**Kyrgyzstan at Ten: Trouble in the "Island of Democracy"**, Asia Report N°22, 28 August 2001 (also available in Russian)

**Central Asian Perspectives on the 11 September and the Afghan Crisis**, Central Asia Briefing, 28 September 2001 (also available in French and Russian)

**Central Asia: Drugs and Conflict**, Asia Report N°25, 26 November 2001 (also available in Russian)

**Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development**, Asia Report N°26, 27 November 2001 (also available in Russian)

**Tajikistan: An Uncertain Peace**, Asia Report N°30, 24 December 2001 (also available in Russian)

**The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign**, Central Asia Briefing, 30 January 2002 (also available in Russian)

**Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential**, Asia Report N°33, 4 April 2002

**Central Asia: Water and Conflict**, Asia Report N°34, 30 May 2002

**Kyrgyzstan's Political Crisis: An Exit Strategy**, Asia Report N°37, 20 August 2002

**The OSCE in Central Asia: A New Strategy**, Asia Report N°38, 11 September 2002

**Central Asia: The Politics of Police Reform**, Asia Report N°42, 10 December 2002

**Cracks in the Marble: Turkmenistan's Failing Dictatorship**, Asia Report N°44, 17 January 2003

**Uzbekistan's Reform Program: Illusion or Reality?**, Asia Report N°46, 18 February 2003 (also available in Russian)

**Tajikistan: A Roadmap for Development**, Asia Report N°51, 24 April 2003

**Central Asia: A Last Chance for Change**, Asia Briefing Paper, 29 April 2003

**Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir**, Asia Report N°58, 30 June 2003

## INDONESIA

**Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute**, Asia Report N°6, 31 May 2000

**Indonesia's Maluku Crisis: The Issues**, Indonesia Briefing, 19 July 2000

**Indonesia: Keeping the Military Under Control**, Asia Report N°9, 5 September 2000 (also available in Indonesian)

**Aceh: Escalating Tension**, Indonesia Briefing, 7 December 2000

**Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku**, Asia Report N°10, 19 December 2000

**Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations**, Asia Report N°12, 2 February 2001

**Indonesia: National Police Reform**, Asia Report N°13, 20 February 2001 (also available in Indonesian)

**Indonesia's Presidential Crisis**, Indonesia Briefing, 21 February 2001

**Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia**, Asia Report N°15, 13 March 2001

**Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round**, Indonesia Briefing, 21 May 2001

**Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace**, Asia Report N°17, 12 June 2001 (also available in Indonesian)

**Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?** Asia Report N°18, 27 June 2001

**Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan**, Asia Report N°19, 27 June 2001

**Indonesian-U.S. Military Ties**, Indonesia Briefing, 18 July 2001  
**The Megawati Presidency**, Indonesia Briefing, 10 September 2001

**Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya**, Asia Report N°23, 20 September 2001

**Indonesia: Violence and Radical Muslims**, Indonesia Briefing, 10 October 2001

**Indonesia: Next Steps in Military Reform**, Asia Report N°24, 11 October 2001

**Indonesia: Natural Resources and Law Enforcement**, Asia Report N°29, 20 December 2001 (also available in Indonesian)

**Indonesia: The Search for Peace in Maluku**, Asia Report N°31, 8 February 2002

**Aceh: Slim Chance for Peace**, Indonesia Briefing, 27 March 2002

**Indonesia: The Implications of the Timor Trials**, Indonesia Briefing, 8 May 2002

**Resuming U.S.-Indonesia Military Ties**, Indonesia Briefing, 21 May 2002

**Al-Qaeda in Southeast Asia: The case of the "Ngruki Network" in Indonesia**, Indonesia Briefing, 8 August 2002

**Indonesia: Resources And Conflict In Papua**, Asia Report N°39, 13 September 2002

**Tensions on Flores: Local Symptoms of National Problems**, Indonesia Briefing, 10 October 2002

**Impact of the Bali Bombings**, Indonesia Briefing, 24 October 2002

**Indonesia Backgrounder: How The Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates**, Asia Report N°43, 11 December 2002 (also available in Indonesian)

**Aceh: A Fragile Peace**, Asia Report N°47, 27 February 2003 (also available in Indonesian)

**Dividing Papua: How Not To Do It**, Asia Briefing Paper, 9 April 2003 (also available in Indonesian)

**Aceh: Why The Military Option Still Won't Work** Indonesia Briefing Paper, 9 May 2003 (also available in Indonesian)

## MYANMAR

**Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime?** Asia Report N°11, 21 December 2000

**Myanmar: The Role of Civil Society**, Asia Report N°27, 6 December 2001

**Myanmar: The Military Regime's View of the World**, Asia Report N°28, 7 December 2001

**Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid**, Asia Report N°32, 2 April 2002

**Myanmar: The HIV/AIDS Crisis**, Myanmar Briefing, 2 April 2002

**Myanmar: The Future of the Armed Forces**, Asia Briefing, 27 September 2002

**Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics**, Asia Report N°52, 7 May 2003

## TAIWAN STRAIT

**Taiwan Strait I: What's Left of 'One China'?** Asia Report N°53, 6 June 2003



*Taiwan Strait II: The Risk of War*, Asia Report N°54, 6 June 2003

*Taiwan Strait III: The Chance of Peace*, Asia Report N°55, 6 June 2003

---

## EUROPE

---

### ALBANIA

*Albania: State of the Nation*, Balkans Report N°87, 1 March 2000

*Albania's Local Elections, A test of Stability and Democracy*, Balkans Briefing, 25 August 2000

*Albania: The State of the Nation 2001*, Balkans Report N°111, 25 May 2001

*Albania's Parliamentary Elections 2001*, Balkans Briefing, 23 August 2001

*Albania: State of the Nation 2003*, Balkans Report N°140, 11 March 2003

### BOSNIA

*Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze*, Balkans Report N°86, 23 February 2000

*European Vs. Bosnian Human Rights Standards*, Handbook Overview, 14 April 2000

*Reunifying Mostar: Opportunities for Progress*, Balkans Report N°90, 19 April 2000

*Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers*, Balkans Report N°91, 28 April 2000

*Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready?* Balkans Report N°95, 31 May 2000

*War Criminals in Bosnia's Republika Srpska*, Balkans Report N°103, 2 November 2000

*Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles*, Balkans Report N°104, 18 December 2000

*Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina*, Balkans Report N°106, 15 March 2001

*No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia*, Balkans Report N°110, 22 May 2001

*Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business*; Balkans Report N°115, 7 August 2001 (also available in Bosnian)

*The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, Balkans Report N°118, 8 October 2001 (also available in Bosnian)

*Bosnia: Reshaping the International Machinery*, Balkans Report N°121, 29 November 2001 (also available in Bosnian)

*Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina*, Balkans Report N°127, 26 March 2002 (also available in Bosnian)

*Implementing Equality: The "Constituent Peoples" Decision in Bosnia & Herzegovina*, Balkans Report N°128, 16 April 2002 (also available in Bosnian)

*Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda*, Balkans Report N°130, 10 May 2002 (also available in Bosnian)

*Bosnia's Alliance for (Smallish) Change*, Balkans Report N°132, 2 August 2002 (also available in Bosnian)

*The Continuing Challenge Of Refugee Return In Bosnia & Herzegovina*, Balkans Report N°137, 13 December 2002 (also available in Bosnian)

*Bosnia's BRCKO: Getting In, Getting On And Getting Out*, Balkans Report N°144, 2 June 2003

### CROATIA

*Facing Up to War Crimes*, Balkans Briefing, 16 October 2001

*A Half-Hearted Welcome: Refugee Return to Croatia*, Balkans Report N°138, 13 December 2002 (also available in Serbo-Croat)

### KOSOVO

*Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business*, Balkans Report N°85, 26 January 2000

*What Happened to the KLA?* Balkans Report N°88, 3 March 2000

*Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica*, Balkans Report N°96, 31 May 2000

*Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999*, Balkans Report, 27 June 2000

*Elections in Kosovo: Moving Toward Democracy?* Balkans Report N°97, 7 July 2000

*Kosovo Report Card*, Balkans Report N°100, 28 August 2000

*Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory*, Balkans Briefing, 10 October 2000

*Religion in Kosovo*, Balkans Report N°105, 31 January 2001

*Kosovo: Landmark Election*, Balkans Report N°120, 21 November 2001 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

*Kosovo: A Strategy for Economic Development*, Balkans Report N°123, 19 December 2001 (also available in Serbo-Croat)

*A Kosovo Roadmap: I. Addressing Final Status*, Balkans Report N°124, 28 February 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

*A Kosovo Roadmap: II. Internal Benchmarks*, Balkans Report N°125, 1 March 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

*UNMIK's Kosovo Albatross: Tackling Division in Mitrovica*, Balkans Report N°131, 3 June 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

*Finding the Balance: The Scales of Justice in Kosovo*, Balkans Report N°134, 12 September 2002

*Return to Uncertainty: Kosovo's Internally Displaced and The Return Process*, Balkans Report N°139, 13 December 2002 (also available in Albanian and Serbo-Croat)

*Kosovo's Ethnic Dilemma: The Need for a Civic Contract* ICG Balkans Report N°143, 28 May 2003 (Also available in Serbo-Croat and Albanian)

### MACEDONIA

*Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf*, Balkans Report N°98, 2 August 2000

*Macedonia Government Expects Setback in Local Elections*, Balkans Briefing, 4 September 2000

*The Macedonian Question: Reform or Rebellion*, Balkans Report N°109, 5 April 2001

**Macedonia: The Last Chance for Peace**, Balkans Report N°113, 20 June 2001

**Macedonia: Still Sliding**, Balkans Briefing, 27 July 2001

**Macedonia: War on Hold**, Balkans Briefing, 15 August 2001

**Macedonia: Filling the Security Vacuum**, Balkans Briefing, 8 September 2001

**Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It**, Balkans Report N°122, 10 December 2001 (also available in Serbo-Croat)

**Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags The Country Down**, Balkans Report N°133, 14 August 2002 (also available in Macedonian)

**Moving Macedonia Toward Self-Sufficiency: A New Security Approach for NATO and the EU**, Balkans Report N°135, 15 November 2002 (also available in Macedonian)

## MONTENEGRO

**Montenegro: In the Shadow of the Volcano**, Balkans Report N°89, 21 March 2000

**Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition?** Balkans Report N°92, 28 April 2000

**Montenegro's Local Elections: Testing the National Temperature**, Background Briefing, 26 May 2000

**Montenegro: Which way Next?** Balkans Briefing, 30 November 2000

**Montenegro: Settling for Independence?** Balkans Report N°107, 28 March 2001

**Montenegro: Time to Decide, a Pre-Election Briefing**, Balkans Briefing, 18 April 2001

**Montenegro: Resolving the Independence Deadlock**, Balkans Report N°114, 1 August 2001

**Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union**, Balkans Report N°129, 7 May 2002 (also available in Serbian)

**A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003**, Balkans Report N°142, 16 April 2003

## SERBIA

**Serbia's Embattled Opposition**, Balkans Report N°94, 30 May 2000

**Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop**, Balkans Report N°93, 5 June 2000

**Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections**, Balkans Report N°99, 17 August 2000

**Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro**, Balkans Report N°101, 19 September 2000

**Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth**, Balkans Report N°102, 19 September 2000

**Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia**, Balkans Briefing, 10 October 2000

**Serbia on the Eve of the December Elections**, Balkans Briefing, 20 December 2000

**A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia for Regional Stability**, Balkans Report N°112, 15 June 2001

**Peace in Presevo: Quick Fix or Long-Term Solution?** Balkans Report N°116, 10 August 2001

**Serbia's Transition: Reforms Under Siege**, Balkans Report N°117, 21 September 2001 (also available in Serbo-Croat)

**Belgrade's Lagging Reform: Cause for International Concern**, Balkans Report N°126, 7 March 2002 (also available in Serbo-Croat)

**Serbia: Military Intervention Threatens Democratic Reform**, Balkans Briefing, 28 March 2002 (also available in Serbo-Croat)

**Fighting To Control Yugoslavia's Military**, Balkans Briefing, 12 July 2002

**Arming Saddam: The Yugoslav Connection**, Balkans Report N°136, 3 December 2002

**Serbia After Djindjic**, Balkans Report N°141, 18 March 2003

## REGIONAL REPORTS

**After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace**, Balkans Report N°108, 26 April 2001

**Milosevic in The Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region**, Balkans Briefing, 6 July 2001

**Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism**, Balkans Report N°119, 9 November 2001

**Thessaloniki and After III: The EU, Serbia, Montenegro and Kosovo**, Europe Briefing, 20 June 2003

**Thessaloniki and After II: The EU and Bosnia** Europe Briefing, June 20 2003.

**Thessaloniki and After I: The EU's Balkan Agenda** Europe Briefing, June 20 2003.

---

## LATIN AMERICA

---

**Colombia's Elusive Quest for Peace**, Latin America Report N°1, 26 March 2002 (also available in Spanish)

**The 10 March 2002 Parliamentary Elections in Colombia**, Latin America Briefing, 17 April 2002 (also available in Spanish)

**The Stakes in the Presidential Election in Colombia**, Latin America Briefing, 22 May 2002 (also available in Spanish)

**Colombia: The Prospects for Peace with the ELN**, Latin America Report N°2, 4 October 2002 (also available in Spanish)

**Colombia: Will Uribe's Honeymoon Last?**, Latin America Briefing, 19 December 2002 (also available in Spanish)

**Colombia and its Neighbours: The Tentacles of Instability**, Latin America Report N°3, 8 April 2003 (also available in Spanish and Portuguese)

---

## MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

---

**A Time to Lead: The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict**, Middle East Report N°1, 10 April 2002

**Middle East Endgame I: Getting to a Comprehensive Arab-Israeli Peace Settlement**, Middle East Report N°2, 16 July 2002

**Middle East Endgame II: How a Comprehensive Israeli-Palestinian Settlement Would Look**, Middle East Report N°3; 16 July 2002

**Middle East Endgame III: Israel, Syria and Lebanon – How Comprehensive Peace Settlements Would Look**, Middle East Report N°4, 16 July 2002

**Iran: The Struggle for the Revolution's Soul**, Middle East Report N°5, 5 August 2002

**Yemen: Coping with Terrorism and Violence in a Fragile State**, Middle East Report N°8, 8 January 2003

**Yemen: Indigenous Violence and International Terror in a Fragile State**, Middle East Report N°8, 8 January 2003

**Radical Islam In Iraqi Kurdistan: The Mouse That Roared?**, Middle East Briefing, 7 February 2003

**Red Alert In Jordan: Recurrent Unrest In Maan**, Middle East Briefing, 19 February 2003

**Iraq Policy Briefing: Is There An Alternative To War?**, Middle East Report N°9, 24 February 2003

**War In Iraq: What's Next For The Kurds?** Middle East Report N°10, 19 March 2003

**War In Iraq: Political Challenges After The Conflict**, Middle East Report N°11, 25 March 2003

**War In Iraq: Managing Humanitarian Relief**, Middle East Report N°12, 27 March 2003

**Islamic Social Welfare Activism In The Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?**, Middle East Report N°13, 2 April 2003

**A Middle East Roadmap To Where?**, Middle East Report N°14, 2 May 2003

**Baghdad: A Race Against the Clock**. Middle East Briefing, 11 June 2003

## **ALGERIA\***

**Diminishing Returns: Algeria's 2002 Legislative Elections**, Middle East Briefing, 24 June 2002

**Algeria: Unrest and Impasse in Kabylia**

ICG Middle East/North Africa Report N°15, 10 June 2003  
(also available in French)

---

## **ISSUES REPORTS**

---

### **HIV/AIDS**

**HIV/AIDS as a Security Issue**, Issues Report N°1, 19 June 2001

**Myanmar: The HIV/AIDS Crisis**, Myanmar Briefing, 2 April 2002

### **EU**

**The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey Lane**, Issues Briefing, 26 June 2001

**EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management**, Issues Report N°2, 26 June 2001

**EU Crisis Response Capabilities: An Update**, Issues Briefing, 29 April 2002

---

\* The Algeria project was transferred from the Africa Program in January 2002.

## ANEXO F

### ICG BOARD MEMBERS

**Martti Ahtisaari, Chairman**

*Former President of Finland*

**Maria Livanos Cattau, Vice-Chairman**

*Secretary-General, International Chamber of Commerce*

**Stephen Solarz, Vice-Chairman**

*Former U.S. Congressman*

**Gareth Evans, President & CEO**

*Former Foreign Minister of Australia*

**S. Daniel Abraham**

*Chairman, Center for Middle East Peace and Economic Cooperation, U.S.*

**Morton Abramowitz**

*Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey*

**Kenneth Adelman**

*Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and Disarmament Agency*

**Richard Allen**

*Former U.S. National Security Adviser to the President*

**Saud Nasir Al-Sabah**

*Former Kuwaiti Ambassador to the UK and U.S.; former Minister of Information and Oil*

**Louise Arbour**

*Supreme Court Justice, Canada; Former Chief Prosecutor, International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*

**Oscar Arias Sanchez**

*Former President of Costa Rica; Nobel Peace Prize, 1987*

**Ersin Arioglu**

*Chairman, Yapi Merkezi Group, Turkey*

**Emma Bonino**

*Member of European Parliament; former European Commissioner*

**Zbigniew Brzezinski**

*Former U.S. National Security Adviser to the President*

**Cheryl Carolus**

*Former South African High Commissioner to the UK; former Secretary General of the ANC*

**Jorge G. Castañeda**

*Former Foreign Minister, Mexico*

**Victor Chu**

*Chairman, First Eastern Investment Group, Hong Kong*

**Wesley Clark**

*Former NATO Supreme Allied Commander, Europe*

**Uffe Ellemann-Jensen**

*Former Minister of Foreign Affairs, Denmark*

**Ruth Dreifuss**

*Former President, Switzerland*

**Mark Eyskens**

*Former Prime Minister of Belgium*

**Marika Fahlen**

*Former Swedish Ambassador for Humanitarian Affairs; Director of Social Mobilization and Strategic Information, UNAIDS*

**Yoichi Funabashi**

*Chief Diplomatic Correspondent & Columnist, The Asahi Shimbun, Japan*

**Bronislaw Geremek**

*Former Minister of Foreign Affairs, Poland*

**I.K.Gujral**

*Former Prime Minister of India*

**Carla Hills**

*Former U.S. Secretary of Housing; former U.S. Trade Representative*

**Asma Jahangir**

*UN Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions; Advocate Supreme Court, former Chair Human Rights Commission of Pakistan*

**Ellen Johnson Sirleaf**

*Senior Adviser, Modern Africa Fund Managers; former Liberian Minister of Finance and Director of UNDP Regional Bureau for Africa*

**Mikhail Khodorkovsky**

*Chairman and Chief Executive Officer, YUKOS Oil Company, Russia*

**Wim Kok**

*Former Prime Minister, Netherlands*

**Elliott F. Kulick**

*Chairman, Pegasus International, U.S.*

**Joanne Leedom-Ackerman**

*Novelist and journalist, U.S.*

**Todung Mulya Lubis**

*Human rights lawyer and author, Indonesia*

**Barbara McDougall**

*Former Secretary of State for External Affairs, Canada*

**Mo Mowlam**

*Former Secretary of State for Northern Ireland, UK*

**Ayo Obe**

*President, Civil Liberties Organisation, Nigeria*

**Christine Ockrent**

*Journalist and author, France*

**Friedbert Pflüger**

*Foreign Policy Spokesman of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Bundestag*

**Surin Pitsuwan**

*Former Minister of Foreign Affairs, Thailand*

**Itamar Rabinovich**

*President of Tel Aviv University; former Israeli Ambassador to the U.S. and Chief Negotiator with Syria*

**Fidel V. Ramos**

*Former President of the Philippines*

**Mohamed Sahnoun**

*Special Adviser to the United Nations Secretary-General on Africa*

**Salim A. Salim**

*Former Prime Minister of Tanzania; former Secretary General of the Organisation of African Unity*

**Douglas Schoen**

*Founding Partner of Penn, Schoen & Berland Associates, U.S.*

**William Shawcross**

*Journalist and author, UK*

**George Soros**

*Chairman, Open Society Institute*

**Eduardo Stein**

*Former Minister of Foreign Affairs, Guatemala*

**Pär Stenbäck**

*Former Minister of Foreign Affairs, Finland*

**Thorvald Stoltenberg**

*Former Minister of Foreign Affairs, Norway*

**William O. Taylor**

*Chairman Emeritus, The Boston Globe, U.S.*

**Ed van Thijn**

*Former Netherlands Minister of Interior; former Mayor of Amsterdam*

**Simone Veil**

*Former President of the European Parliament; former Minister for Health, France*

**Shirley Williams**

*Former Secretary of State for Education and Science; Member House of Lords, UK*

**Jaushieh Joseph Wu**

*Deputy Secretary General to the President, Taiwan*

**Grigory Yavlinsky**

*Chairman of Yabloko Party and its Duma faction, Russia*

**Uta Zapf**

*Chairperson of the German Bundestag Subcommittee on Disarmament, Arms Control and Non-proliferation*