

Informes



Informe 1/2015

9

***La dimensión humanitaria tras
los acuerdos de paz:
propuestas para la comunidad
internacional en Colombia***

Francisco Rey Marcos y Sophie Duval¹

Madrid, enero 2015

¹ Este estudio fue preparado por encargo de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Colombia pero su contenido no compromete la posición institucional de la organización. La realización del estudio contó con el apoyo del Centro Noruego de Construcción de la Paz (NOREF). El original en inglés puede consultarse en <http://www.peacebuilding.no>

Índice

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
Las situaciones posbélicas en el escenario internacional. El papel de la comunidad internacional.....	5
Enfoques teóricos y aplicación práctica. Las situaciones de transición.....	5
La dimensión humanitaria de la transición.....	6
Algunos aprendizajes y buenas prácticas recientes.....	7
Colombia. Situación humanitaria durante el proceso de diálogo de paz y perspectivas....	8
Desplazamiento forzado.....	9
Restricciones a la movilidad y al acceso de bienes y servicios básicos.....	9
Explosivos remanentes de guerra	10
Niñez y conflicto armado.....	11
Violencia sexual basada en género en el marco del conflicto.....	12
Otros problemas humanitarios.....	12
La respuesta estatal a la situación humanitaria.....	13
La respuesta humanitaria internacional: realidad y tendencias.....	13
Dinámicas de violencia e impacto humanitario en un escenario post-acuerdo.....	14
Conclusiones	17
Opciones a considerar.....	17
Referencias.....	20

Resumen ejecutivo

La posibilidad de llegar a un acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) tras más de cincuenta años de conflicto armado puede abrir un nuevo panorama en el que la transición hacia una paz sostenible sea real.

En los últimos años, el Gobierno colombiano ha hecho esfuerzos significativos para reconocer las condiciones de las víctimas y sus necesidades. Aun así, a pesar de la mejoría en algunos indicadores humanitarios, la situación humanitaria que vive el país sigue siendo grave y por tanto debe ser considerada uno de los pilares en la planificación de la transición. La experiencia internacional muestra que una retirada de la ayuda humanitaria demasiado apresurada puede tener consecuencias sobre las poblaciones vulnerables y afectar el propio proceso de paz. Más aún cuando las regiones más afectadas por el conflicto enfrentan rezagos y retos históricos en materia de desarrollo.

A partir de la revisión de algunas experiencias internacionales y de entrevistas con actores claves en Colombia, el informe trata de extraer enseñanzas que puedan ser aplicables en la evolución de la situación colombiana. Analiza también las posibles dinámicas de la violencia en un escenario post acuerdo y sus consecuencias humanitarias. El informe pone a consideración una serie de opciones para la comunidad internacional y otros actores clave con el fin de contribuir a la reflexión sobre cómo considerar las cuestiones humanitarias dentro de posibles iniciativas de apoyo a la paz. Entre éstas se encuentran el desarrollar una estrategia única de la comunidad internacional que enmarque los esfuerzos humanitarios, de desarrollo y construcción de la paz, velando porque la protección de los derechos humanos y la situación de las víctimas sean ejes centrales en el post acuerdo; contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel local, y promover un cambio en el modo de relacionarse con el Estado.

Introducción

Tras dos años de diálogo entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP, los avances en la negociación y los acuerdos parciales alcanzados hasta la fecha permiten concebir cierto optimismo sobre la firma de un acuerdo de paz entre ambas partes en el mediano plazo. No obstante, durante estos dos años la situación humanitaria en algunas zonas del territorio colombiano ha continuado complicándose al no acordarse un alto el fuego bilateral sino haber optado por una “negociación en medio del conflicto”. A esto se ha sumado la actuación del ELN, de los Grupos Armados Post Desmovilización (GAPD)² y de otras estructuras armadas que han tenido graves efectos sobre la población civil. La asistencia y la protección humanitaria hacia las víctimas ha seguido siendo necesaria y, pese a los avances en la atención brindada por las instituciones públicas colombianas, persisten brechas en la respuesta, frente a las que la actuación de las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales sigue siendo esencial.

La posible firma de un acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC-EP plantea nuevos retos a las organizaciones humanitarias que deberán adaptar su actuación al nuevo escenario, contribuyendo a la consecución de soluciones duraderas. Comprender estos cambios, preverlos y anticiparse a ellos es uno de los retos fundamentales que la comunidad internacional deberá asumir y que desde la perspectiva humanitaria tiene particulares consecuencias. La experiencia de anteriores procesos de paz, y la evidencia de acuerdos de paz previos en Colombia, muestra que los escenarios post acuerdo pueden generar graves consecuencias en materia humanitaria o de derechos humanos que pueden poner en peligro el propio proceso de paz.

El presente informe pretende extraer enseñanzas y lecciones de anteriores situaciones de post acuerdo que puedan ser útiles en Colombia. Basándose en el análisis de las evidencias sobre la situación humanitaria en el país, realiza recomendaciones a los diversos actores e instituciones implicadas en la negociación y en el trabajo humanitario o de desarrollo, especialmente de la comunidad internacional, con el fin de aportar orientaciones para sus actuaciones en el futuro.

Para su realización se mantuvieron entrevistas con más de cien personas de diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, durante los meses de agosto y septiembre de 2014, visitando además de Bogotá, los Departamentos de Córdoba, Nariño y Valle del Cauca.

² Esta terminología será usada para referirse a los grupos armados surgidos tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares entre 2003 y 2006.

Las situaciones posbélicas en el escenario internacional. El papel de la comunidad internacional

Los cambios producidos a escala internacional desde principios de los años noventa permitieron la puesta en marcha de procesos de paz que concluyeron algunos conflictos armados, abriendo paso a escenarios posbélicos. La rehabilitación posbélica y la construcción de la paz post acuerdo se convirtieron en dos elementos fundamentales en el escenario internacional. El protagonismo en estos procesos debe tener una sólida base local y corresponde a los gobiernos de los países afectados y a su sociedad civil, pero es innegable el papel de la comunidad internacional.

Enfoques teóricos y aplicación práctica. Las situaciones de transición³

En el plano teórico el abordaje de este tipo de situaciones ha dado lugar desde el origen a ciertas confusiones conceptuales que han contribuido a errores en la práctica. Desde el uso del término posconflicto, que no reconoce la permanencia de las causas profundas de la conflictividad después de los acuerdos (Romeva, 2003), hasta la focalización en la dimensión económica de la reconstrucción exclusivamente (Carbonnier, 1998), pasando por la utilización del enfoque Vinculación Ayuda, Rehabilitación, Desarrollo (VARD) que, surgido del ámbito de los desastres naturales, plantea problemas en las situaciones posbélicas (Pugh, 1998, Roche, 1998).

Por ello, actualmente el tema de la transición “post conflicto” se aborda desde enfoques más amplios (OECD, 2012). El uso de un término como “transición” puede ayudar a abordar estas situaciones desde perspectivas más amplias que engloben los diversos instrumentos de la cooperación internacional.

“Un período de transición abarca un amplio espectro de actividades a lo largo del período de salida de un conflicto y hacia el desarrollo sostenible, con una mayor apropiación por parte del Estado y un incremento de la capacidad estatal. Incluye actividades de recuperación y reconstrucción que tradicionalmente caen dentro de lo humanitario y del desarrollo, junto a otras relacionadas con la seguridad y la construcción de la paz”. (OECD, 2012)

OCHA entiende la transición como la fase donde la vulnerabilidad aguda empieza a disminuir de manera consistente, aunque no necesariamente sin tropiezos, y los indicadores humanitarios empiezan a mejorar. La transición puede ocurrir como resultado de una disminución en el riesgo (como una reducción en los niveles de violencia) o por el aumento en las capacidades de resiliencia y respuesta (ej. mejoras significativas en la capacidad de los gobiernos locales de responder a las necesidades de la población) (OCHA, 2010).

³ Los enfoques teóricos y ejemplos de otros países mencionados en este apartado buscan ilustrar experiencias y aprendizajes internacionales, aunque no necesariamente aplican al caso colombiano.

Otro aspecto relevante es el papel que puede jugar la acción humanitaria en la construcción de la paz posbélica (OCHA, 2011). Las tensiones entre esos dos enfoques, asociadas principalmente al riesgo de comprometer los principios humanitarios y afectar el espacio humanitario dada la naturaleza política de la construcción de paz, ha generado resistencias de los humanitarios para apoyar o involucrarse en iniciativas de largo plazo que no responden a necesidades humanitarias. Aún así, también hay oportunidades de cooperación para que la acción humanitaria contribuya a la construcción de la paz sin comprometer sus principios. Por ejemplo, el interés compartido del trabajo humanitario y de la construcción de paz en fortalecer la capacidad comunitaria e institucional para enfrentar nuevas emergencias puede favorecer una mayor articulación entre ambos enfoques. De igual forma, el diálogo entre ambos enfoques es esencial para prevenir vacíos ante la disminución y/o salida de los humanitarios de una determinada zona.

Desde una perspectiva vinculada con la financiación internacional a estas situaciones de transición se han puesto en marcha diversas iniciativas que han tratado de rellenar el vacío entre la financiación humanitaria y la del desarrollo o la construcción de la paz de largo plazo con una lógica de gradualidad (Steets, 2011).

La dimensión humanitaria de la transición

Aunque lo humanitario es una parte esencial del apoyo internacional en situaciones de transición es muy frecuente que los acuerdos de paz no hagan referencias explícitas a esta materia, o se limiten a los aspectos más visibles de la misma: retorno de poblaciones desplazadas o desminado humanitario que, en cualquier caso, se cumplen lenta y parcialmente (Lederach, 2014). En las actuales negociaciones de paz con las FARC-EP es importante destacar que el tema de víctimas no sólo forma parte de la agenda sino que se ha convertido en un eje central de las discusiones. Es positivo que las partes hayan recibido a varias delegaciones de víctimas y que hayan acordado discutir medidas para mitigar el impacto del conflicto. Aún así, la implementación de eventuales acuerdos humanitarios y de apartados específicos sobre víctimas representa un reto importante dada la magnitud de la victimización en Colombia.

Al estudiar las diferentes experiencias internacionales se evidencia que “las sociedades que emergen después de un conflicto presentan siempre altos niveles de violencia” (Steenkamp, 2009). Según un estudio del Banco Mundial el 57% de los países que tuvieron guerras civiles entre 1945 y 2009 recayeron en situaciones de conflicto armado debido a la persistencia de las causas estructurales que motivaron la violencia (Walter, 2010). Esto representa un gran desafío para el gobierno nacional que, más que considerar el período de post-acuerdo como el fin del conflicto, tiene que pensarlo como un proceso hacia la superación de las causas estructurales que implican medidas de recuperación de la economía nacional pero también de reducción del riesgo de caer en un nuevo conflicto (Collier, 2008). Si bien es cierto que la agenda de negociación de La Habana aborda las causas estructurales del conflicto (desarrollo agrario, participación política, narcotráfico, etc.), implementar los acuerdos a los que se llegue será un reto de largo plazo para Colombia.

Esto supone la presencia de actores enfocados en la prevención del riesgo de agravamiento de la situación humanitaria y en la respuesta de emergencia. Por consiguiente, la salida de los actores humanitarios de un país o región tendría que ser paulatina y estar vinculada con un aumento de la

capacidad local institucional y comunitaria de respuesta, así como con la consecución de ciertos indicadores que evidencien el mejoramiento significativo de la situación humanitaria, después de la firma de un acuerdo de paz.

Sin embargo, las experiencias pasadas no confirman siempre este enfoque. Muy a menudo, los actores humanitarios internacionales reciben presiones para salir del país de manera anticipada, comprometiendo la protección de la población civil y generando brechas en la respuesta. La disminución precipitada de la ayuda humanitaria en escenarios posbélicos suele provenir de las presiones de tres actores diferentes: los gobiernos, los donantes y los medios de comunicación.

En Sri Lanka, por ejemplo, tras la elección de Mahuda Rajapaksa en noviembre de 2005, el gobierno empezó a politizar la ayuda humanitaria internacional, calificada de neocolonialista o a favor de los Tigres Tamiles (Gowrinathan, 2009). Así, cuando el **gobierno** decidió ir hasta la solución final militarizada al conflicto armado, los actores humanitarios recibieron varios tipos de amenazas, como el hecho de declarar oficialmente no poder asegurar la seguridad del personal de las Naciones Unidas en la región del Wannu, lo que condujo a la retirada de este personal de la zona, a pesar de la degradación importante de las condiciones humanitarias locales (Naciones Unidas, 2012, Keenan, 2010).

En Somalia entre 2007 y 2008, la comunidad internacional, sometida a presiones políticas por parte de países **donantes** clave, se dedicó a tratar la situación del país como un “post conflicto” mientras que la situación humanitaria se había empeorado. Eso implicó la implementación de programas de asistencia de transición o de reforma del sector de la seguridad en mitad del conflicto, con un gobierno de transición que seguía cometiendo violaciones de derechos humanos (Menkhaus, 2009).

Y en la República Democrática del Congo entre 2007 y 2008, la asistencia humanitaria se enfocó en la región del Kivu Norte, donde el conflicto fue más intenso, mientras que otras zonas del país sufrían problemas de desnutrición, enfermedades, entre otros problemas graves. Cuando la comunidad internacional quiso reorientar su acción en esas zonas, fue muy difícil convencer a los donantes, debido a la focalización enorme de los **medios de comunicación** sobre la situación humanitaria en el Kivu Norte (Lilly, 2008).

Algunos aprendizajes y buenas prácticas recientes

Estas experiencias ponen de relieve dos puntos particularmente importantes en contextos post-acuerdo. Primero, hay que enfrentar una eventual disminución de la visibilidad de las condiciones humanitarias en el país, con la atención muy a menudo enfocada en las operaciones de recuperación y reconstrucción, y encontrar un equilibrio y coordinación entre las actividades humanitarias y los planes de desarrollo y construcción de la paz. Segundo, este trabajo tiene que hacerse en colaboración con el gobierno, en la medida en que éste sea receptivo al reconocimiento de la situación humanitaria y al trabajo conjunto con la comunidad internacional.

El trabajo global de las Naciones Unidas en Uganda del Norte a partir de 2009 se destacó por la implementación de una estrategia única cubriendo las actividades humanitarias, de recuperación temprana y de desarrollo, conjuntamente con las autoridades locales. Este UN *Peacebuilding, Recovery and Assistance Programme* (UNPRAP), fue una estrategia de tres años que buscaba orientar

las actividades operacionales del Sistema de Naciones Unidas en la transición de la asistencia humanitaria a la recuperación y el desarrollo en el norte de Uganda (Martin, 2010). Aunque se presentaron algunos problemas de confianza entre los dos sectores, este modelo aborda el desafío de integrar las problemáticas de construcción de capacidad dentro de la agenda humanitaria, gracias a la transferencia a instituciones estatales del conocimiento acumulado dentro de la arquitectura humanitaria, con el fin de hacer más eficiente el puente con las actividades de desarrollo.

Estos ejemplos muestran la importancia de planificar bien las actuaciones humanitarias en los contextos post acuerdo no manteniéndolas innecesariamente, pero tampoco suprimiéndolas súbitamente, ya que el impacto sobre la población puede ser muy elevado y el costo de la puesta en marcha de nuevo, si fuera necesario, también.

Colombia. Situación humanitaria durante el proceso de diálogos de paz y perspectivas⁴

Aunque los diálogos de paz han tenido un impacto positivo indirecto en algunos indicadores humanitarios—llevando por ejemplo a disminuciones en los desplazamientos masivos y los accidentes por minas antipersonal—, desde el inicio de los diálogos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, la violencia continúa generando nuevas víctimas en Colombia, especialmente entre las poblaciones indígenas y afrocolombianas. La persistencia de la violencia armada se debe también al conflicto con el ELN (grupo con el que hay actualmente diálogos exploratorios) y a otras fuentes generadoras de violencia, entre las que se destacan los GAPD. Estos grupos son responsables de una porción creciente de la afectación humanitaria que no debe considerarse como residual y que podría cobrar aún mayor protagonismo en un escenario post-acuerdo. De igual forma, Colombia es también un país vulnerable frente a desastres de origen natural en donde muchas veces las zonas y poblaciones más afectadas por estas emergencias son también las más afectados por el conflicto y la violencia, llevando a situaciones de doble vulnerabilidad/ afectación.

Las raíces de la crisis humanitaria colombiana son muy profundas y muchas de ellas sólo encontrarán soluciones duraderas si se abordan los problemas ligados a la debilidad o ausencia del Estado en algunas zonas del país, al narcotráfico y otras economías ilícitas, a la tenencia de la tierra, al despojo a que han sido sometidos millones de campesinos o al recurso a la violencia para la resolución de conflictos en el territorio. Aunque algunos de estos temas hacen parte de la agenda de negociación, su implementación será un reto de largo plazo para los colombianos y puede inclusive desencadenar nuevos conflictos. De igual forma, la urbanización de la violencia y la afectación humanitaria, así como el impacto humanitario de la minería o los megaproyectos representan nuevos retos para las instituciones colombianas y sus contrapartes humanitarias.

⁴ Con excepción de la información sobre limitaciones a la movilidad y al acceso a bienes y servicios básicos, todos los datos de este apartado provienen de fuentes oficiales (Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Dirección de Acción Integral contra Minas (DAICMA), etc.)

Desplazamiento forzado

Entre noviembre de 2012 y septiembre de 2014, al menos 347.286 personas fueron desplazadas en Colombia. Esto significa que mientras se llevan a cabo las negociaciones con las FARC-EP en La Habana, cada mes, cerca de 15.100 personas son forzadas a abandonar su lugar de origen como consecuencia del conflicto y la violencia. Cerca de la mitad de los desplazamientos en este período (48%) fue producto de las acciones de las FARC-EP y el ELN, mientras que los GAPD (“BACRIM” en el lenguaje oficial) generaron uno de cada cinco desplazamientos (19%)⁵.

Dado que las FARC-EP participan en la mayoría de los desplazamientos, bien sea como resultado de combates con la fuerza pública o de acciones unilaterales, es posible que el número de eventos y víctimas de desplazamiento forzado disminuya rápidamente en un escenario post-acuerdo. Sin embargo, es posible un aumento en el número de declaraciones de desplazamiento y otros hechos que producen víctimas en zonas en donde las FARC-EP ejercen el control.

Restricciones a la movilidad y al acceso a bienes y servicios básicos

Entre enero de 2013 y noviembre de 2014 1.4 millones de personas sufrieron limitaciones de movilidad que restringieron su acceso a bienes y servicios indispensables para su supervivencia. De este total, para una de cada cinco personas las restricciones duraron más de una semana y afectaron su acceso a al menos tres servicios básicos, lo que según criterios de OCHA configura una situación de confinamiento⁶ (OCHA, 2014). Las causas más comunes de estas restricciones son las hostilidades, amenazas o limitaciones impuestas por los grupos armados no estatales, presencia y uso de MAP/MUSE/AEI⁷, bloqueos de vías y alteraciones del orden público en el marco de protestas sociales.

Para el mismo período, cada mes cerca de 61.500 personas fueron afectadas por situaciones que limitan su movilidad y su acceso a asistencia humanitaria o a bienes/servicios básicos. Los departamentos más afectados fueron Nariño, Putumayo, Antioquia y Caquetá.

Teniendo en cuenta que las FARC-EP participan sólo en el 21% de las situaciones de confinamiento, tanto por acciones unilaterales como por enfrentamientos con la fuerza pública, los niveles de afectación no disminuirían de manera significativa tras la firma de un acuerdo de paz.

⁵ El nivel de participación de las FARC-EP en los desplazamientos masivos (eventos en los que se desplazan más de 10 familias o 50 personas) es similar. Entre noviembre de 2012 y noviembre de 2014, 17% de los desplazamientos monitoreados por OCHA se dieron como resultado de acciones unilaterales de este grupo y 37% fueron consecuencia de combates con la fuerza pública.

⁶ El monitoreo de las limitaciones a la movilidad y restricciones al acceso representa un desafío para la comunidad humanitaria. Actualmente no hay un entendimiento común sobre la definición de confinamiento y sólo se cuenta con información de las zonas donde hay presencia de Equipos Humanitarios Locales.

⁷ Las siglas MAP/MUSE/AEI se refieren a Minas Antipersona, Munición Sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados, respectivamente

Explosivos remanentes de guerra

El uso y la contaminación por MAP/MUSE/AEI en Colombia siguen causando muertes, heridas graves e impactos sobre la salud mental de las víctimas, sus familias y comunidades, así como consecuencias socioeconómicas que afectan a miles de personas en zonas rurales, dado que es una de las principales causas de las restricciones a la movilidad y de acceso a servicios básicos. Los grupos armados no estatales persisten en el uso de este tipo de artefactos para proteger cultivos de coca, corredores estratégicos y para disuadir o frenar operaciones militares en su contra. Entre noviembre de 2012 y septiembre de 2014, se registraron 644 víctimas de MAP/MUSE según cifras oficiales (40% de los cuales son civiles), lo que significa que cada día una persona (militar o civil) es víctima de estos artefactos explosivos. Los niños, niñas y adolescentes representan el 37% de las víctimas civiles. En este período, cinco departamentos (Antioquia, Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Putumayo) han concentrado el 67% de las víctimas.

Dado que las guerrillas son los principales responsables de la siembra de minas antipersonal, es de esperar que un acuerdo de paz con las FARC-EP reduzca de manera significativa la colocación de este tipo de armas. No obstante, las minas ya sembradas en buena parte del territorio nacional, seguirán representando un factor de riesgo para la población civil por varios años aún después de la firma de un acuerdo.

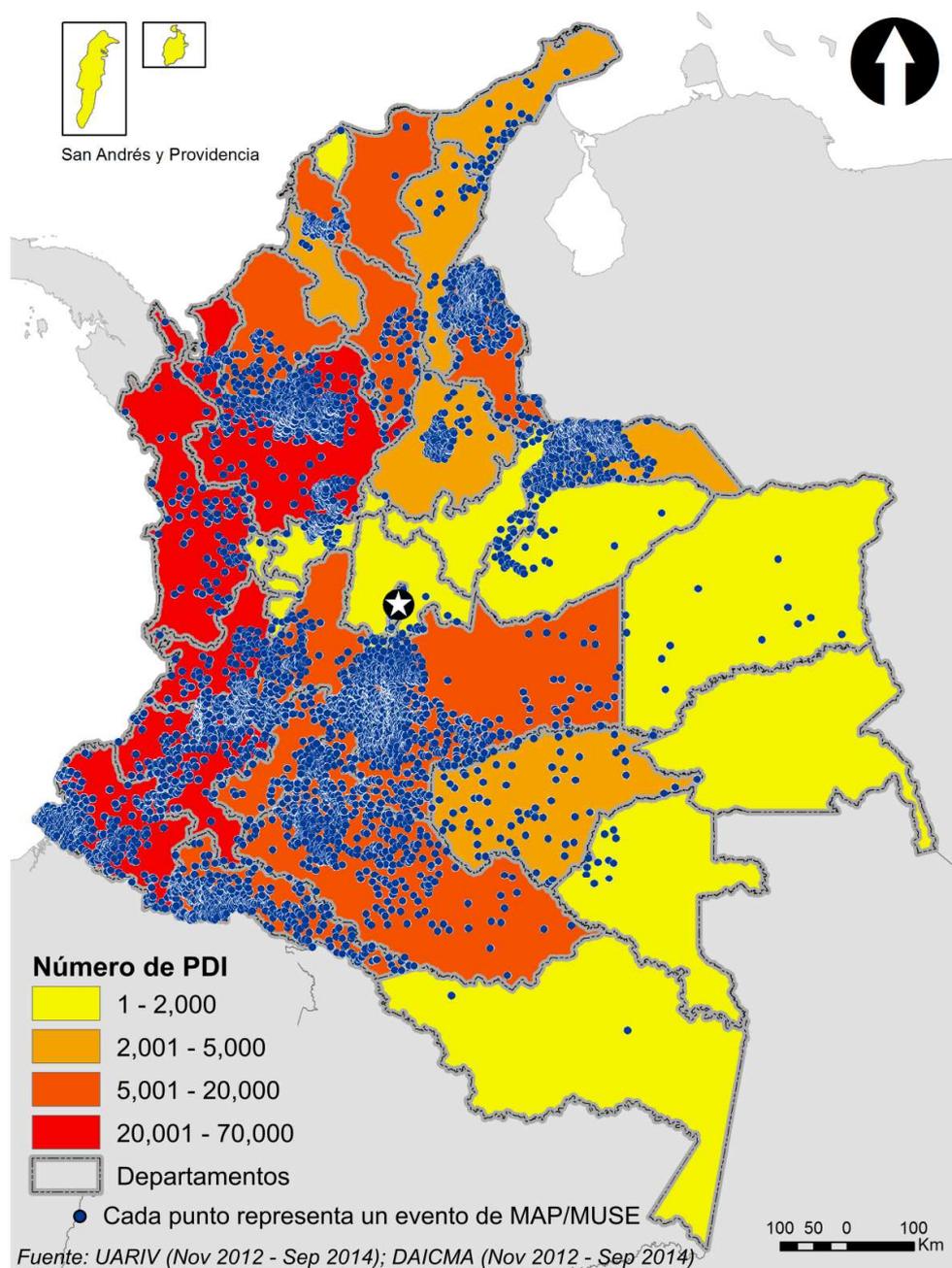


Gráfico 1. Personas desplazadas internamente (PDI) y eventos de MAP/MUSE en el territorio colombiano.

Niñez y conflicto armado

El conflicto y la violencia armada en Colombia continúan teniendo un impacto desproporcionado sobre los niños, niñas y adolescentes. Aunque no se cuenta con información oficial sobre el número de niños y niñas involucrados con grupos armados no estatales, entre enero de 2013 y octubre de 2014 cerca de 570 niños, niñas y adolescentes desvinculados ingresaron a programas especializados

del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Esto significa que cada mes al menos 26 niños y niñas se desvincularon de grupos armados no estatales.

A pesar del subregistro de las violaciones contra la niñez en el conflicto colombiano, según el informe global del Secretario General de Naciones Unidas sobre los Niños y los Conflictos Armados (ONU 2014), en el año 2013 las Naciones Unidas pudieron verificar 81 casos de reclutamiento y uso de menores por grupos armados en 25 de los 32 departamentos de Colombia, lo que evidencia la dispersión geográfica de esta problemática. En el 71% de los casos las FARC-EP son el actor armado responsable y en el 21% de los casos es el ELN. Estos casos se suman a los 343 casos de niños/as que en 2013 ingresaron al programa de desvinculados del ICBF.

Violencia sexual basada en género en el marco del conflicto

La violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado ha sido una práctica recurrente, sistemática y generalizada en Colombia y una de las más invisibles del conflicto. En muchos casos las víctimas no denuncian por miedo a represalias, estigmatización, falta de credibilidad en las instituciones y altos niveles de impunidad. Debido a la falta de información, la extensión y magnitud de esta problemática es difícil de estimar. Entre noviembre de 2012 y septiembre de 2014 fueron registradas 548 víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, 88% de las cuales fueron mujeres. Los niños, niñas y adolescentes constituyen el 27% de las víctimas.

Otros problemas humanitarios

La problemática de las personas víctimas de desaparición forzada, que debería ser uno de los asuntos de más obvio abordaje en los diálogos de paz, sigue sin tratarse. Según el CICR en el año 2013 hubo más de 7.500 nuevos desaparecidos con lo que la cifra de personas que seguían desaparecidas a final de año era de 67.195. (CICR, 2014). Asimismo, preocupa el incremento en eventos de ataque, uso u ocupación de infraestructura y/o bienes civiles por parte de grupos armados (con un promedio de 20 eventos al mes mientras se dialoga en La Habana según datos de MONITOR), así como las amenazas y violencia contra reclamantes de tierras, líderes sociales y defensores de derechos humanos. Este último tipo de violencia podría inclusive incrementarse en la fase de implementación de los acuerdos de paz, generando retos importantes de protección.

La respuesta estatal a la situación humanitaria

Colombia cuenta con un entramado legislativo e institucional muy desarrollado en materia de atención a las víctimas del conflicto. La aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como entidad que debe liderar y coordinar la acción pública en materia de víctimas, han supuesto avances muy importantes. Algunas debilidades del dispositivo asistencial colombiano en lo relativo al rol de los entes territoriales han sido puestas de manifiesto reiteradamente (Rey y Pineda, 2013). Asimismo, los recursos destinados a la asistencia a las víctimas, que no siempre puede considerarse asistencia humanitaria pues no se realiza siguiendo los principios y prácticas que deben regir este sector, son muy considerables.

En algunas de las zonas más afectadas por el conflicto, los recursos, capacidad y/o presencia de las entidades estatales de respuesta es limitada lo que limita el acceso de las personas y comunidades afectadas a la asistencia. Además la Ley establece un modelo de asistencia “a demanda” que exige a las víctimas la presentación de una declaración que resulta complicada en zonas bajo control de los actores armados no estatales.

La respuesta humanitaria internacional: realidad y tendencias

La presencia de las organizaciones internacionales de carácter humanitario sigue siendo muy relevante en el país. Desde mediados de los años noventa tienen presencia la mayor parte de las agencias humanitarias de la ONU y un buen número de ONG internacionales y nacionales especializadas. Colombia fue uno de los primeros países en los que se puso en marcha la Reforma Humanitaria y en los que se constituyó un Equipo Humanitario País (Rey y Pineda, 2013) además de un sistema de clústeres que se ha fortalecido.

El perfil de la cooperación para el desarrollo en el país ha ido cambiando y, al ser Colombia un país de desarrollo medio, y también donante de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria, algunos cooperantes, tradicionalmente humanitarios, se están replanteando su actuación valorando su eventual retirada o cambio de enfoque.

Sin embargo, hay una gran unanimidad entre los entrevistados sobre que el rol de la comunidad internacional humanitaria en un escenario post acuerdo debe al menos mantenerse y de ser necesario incrementarse ya que los riesgos en el corto plazo aconsejan una presencia internacional sólida en este ámbito. Motivos como la capacidad de acceder y generar confianza en zonas golpeadas por la violencia, el trabajo independiente e imparcial, el enfoque de protección de los derechos de las víctimas y el acompañamiento, son generalmente evocados en las entrevistas.

También existe un gran acuerdo en que el rol de la comunidad internacional humanitaria debe cambiar, reconociendo que la firma de un acuerdo de paz supone un replanteamiento de su relación con las autoridades estatales y locales orientado a fortalecer la coordinación, complementariedad y fortalecimiento de las capacidades institucionales. No obstante, la experiencia de muchos actores en su relación con la institucionalidad, aconsejaría que en el ámbito humanitario exista una garantía

clara de trabajo en torno a los principios humanitarios que evite la politización de las acciones humanitarias.

Dinámicas de violencia e impacto humanitario en un escenario post-acuerdo

Entre noviembre de 2012 y noviembre de 2014 se registraron más de 1.400 acciones bélicas que afectaron a 25% de los municipios del país (MONITOR⁸). Las acciones bélicas (principalmente combates y hostigamientos) se concentraron en el norte del Cauca, Arauca, la región del nudo de Paramillo, la antigua zona de distensión en Caquetá, la costa pacífica y la región del Catatumbo. En contextos urbanos, los GAPD y estructuras armadas locales no identificadas suelen ser los principales protagonistas de la violencia armada.

Las FARC-EP siguen siendo el actor con mayor participación en las acciones bélicas (52%), asociadas tanto a acciones unilaterales como a combates con la fuerza pública. Esto explica la reducción importante en las acciones bélicas registrada durante los tres períodos de cese al fuego unilateral de las FARC-EP que han tenido lugar desde el inicio de las negociaciones. Aun así, la participación de otros grupos armados en las acciones bélicas, incluyendo al ELN y los GAPD, se acerca al 48%. Esto significa también que la violencia y afectación humanitaria en un escenario post-acuerdo no será del todo residual, pues otras fuentes de violencia son responsables de cerca de la mitad de las acciones armadas reportadas.

Un escenario post-acuerdo con las FARC-EP no significaría de manera automática el fin de todas las violencias. A pesar de posibles mejoras en los indicadores humanitarios a nivel nacional al reducirse significativamente las acciones de las FARC-EP, persistirían otros actores generadores de violencia cuyo impacto humanitario puede tener variaciones regionales significativas. Tomando como base los enfoques sobre la variación espacial de la violencia en los conflictos armados de Stathis Kalyvas (2001), se podrían contemplar cuatro tipos de dinámicas regionales en un escenario post acuerdo:

1. **Territorios con control territorial hegemónico del Estado:** Los territorios en donde el Estado ha logrado consolidar o logre consolidar rápidamente su control territorial serían los menos violentos. En estos territorios es de esperar que la situación humanitaria mejore de manera considerable, entrando así en una fase de transición.
2. **Zonas en disputa entre dos o más actores armados:** Serían los más violentos, caracterizándose por enfrentamientos abiertos (por ejemplo entre GAPD, entre estos grupos y el ELN o reductos de las FARC-EP, o con la fuerza pública) y altos niveles de violencia indiscriminada y/o selectiva que durarían mientras algún actor se hace con el control o se

⁸ OCHA, a través del sistema de información Monitor, recopila, categoriza y georreferencia eventos de violencia armada. En la categoría de Acciones Bélicas se incluyen eventos de: ataque a infraestructura militar, bloqueo de vías/retén ilegal, combates, emboscada, enfrentamiento entre actores no estatales, eventos de fuego amigo, hostigamientos e incursiones. Estas acciones bélicas pueden ser realizadas por grupos armados no estatales, GAPD, fuerza pública o autores no identificados.

logran acuerdos de convivencia entre los actores presentes (basados en la distribución geográfica de su presencia y acciones o en la división de tareas en el manejo de las economías ilegales). En estas zonas tendrían lugar las situaciones humanitarias más visibles (como los desplazamientos masivos).

3. **Zonas de “convivencia” entre dos o más actores armados:** En zonas con presencia de varios actores armados (GAPD, reductos de las FARC-EP, etc.), en donde se han establecido relaciones de convivencia basadas en beneficios mutuos asociados a la distribución del control de economías ilícitas, la violencia será limitada mientras que se respete el equilibrio de poder acordado. La violencia ejercida por los actores armados para mantener su control sería sobretodo selectiva (homicidios, amenazas, desapariciones, desplazamientos individuales, uso y reclutamiento de niños) o masiva pero menos visible (limitaciones a la movilidad, extorsiones). La ausencia de confrontaciones abiertas evitaría las situaciones de emergencias más visibles, lo que no significa, sin embargo que no haya necesidades humanitarias y de protección.
4. **Territorios con control territorial de un actor armado no estatal:** La violencia será también reducida, menos visible y estaría orientada a mantener el control social, reflejándose en amenazas, restricciones a la movilidad, homicidios selectivos, extorsiones, desplazamientos individuales y uso y reclutamiento de niños, y las necesidades de la población serán sobretodo de protección.

La dinámica de la violencia y afectación humanitaria post-acuerdo en los territorios dependerá de la presencia o ausencia de condiciones para la paz (estabilidad política y económica, estado de derecho, capacidad institucional, etc.) y de factores heredados del conflicto o asociados con su terminación (Aguirre, 2013).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, los factores críticos que pueden determinar los niveles de violencia y afectación post-acuerdo en zonas que hoy en día tienen fuerte presencia de las FARC-EP serían:

- i. Existencia de economías ilícitas y participación previa de las FARC-EP en éstas. Es probable que miembros de las FARC-EP decidan no cesar su participación en actividades ilegales, lo que puede llevar a que engrosen las filas de otros actores armados presentes en la zona o que surjan nuevas estructuras armadas.
- ii. Capacidad del Estado para tomar el control de las zonas dejadas por las FARC-EP, combatir a los GAPD y evitar su expansión. Si el Estado no llena rápidamente los vacíos dejados por una eventual desmovilización de las FARC-EP, otros actores lo harán, especialmente si se trata de zonas estratégicas para el control de economías ilegales.
- iii. Divisiones al interior de las FARC-EP y capacidad del Secretariado para implementar los acuerdos. En algunas zonas habría tensiones y diferencias al interior de las FARC-EP que podrían llevar a desmovilizaciones parciales y a que persistan reductos de las FARC-EP en un escenario post-acuerdo.
- iv. Modelo de dejación y/o entrega de armas acordado con las FARC-EP. Dependiendo de lo que se acuerde sobre zonas, tiempos y disposición final de las armas entregadas habrá mayor

o menor riesgo de proliferación de armas cortas y ligeras y reciclaje por parte de otros grupos armados.

- v. Militarización del territorio y rol de las Fuerzas Armadas en el post-acuerdo. Aunque es previsible que haya un incremento en la presencia militar en zonas anteriormente controladas por las FARC-EP, el impacto que ésta tenga dependerá de los roles que éstos asuman y la relación que establezcan con las instituciones civiles y las comunidades.
- vi. Oposición violenta a los acuerdos de paz. La implementación de los acuerdos a los que se llegue con las FARC-EP en algunas zonas puede enfrentarse con poderes locales de facto que se oponen al proceso de paz.
- vii. Calidad de la oferta institucional y oportunidades socioeconómicas. La capacidad del Estado para mejorar rápidamente la calidad de vida de las comunidades más afectadas por el conflicto (aumentando por ejemplo el acceso a servicios básicos) y responder a las expectativas generadas por la firma de la paz, será clave para la credibilidad y sostenibilidad de los acuerdos de a nivel local. De igual forma, en caso de no haber una oferta institucional suficiente acompañada de condiciones de seguridad, se corre el riesgo de que haya cooptación de los desmovilizados por parte de otros actores armados o que los desmovilizados terminen alimentando las dinámicas de delincuencia común y violencia urbana.
- viii. Capacidades de las instituciones a nivel local. El post-acuerdo posiblemente va a implicar responsabilidades nuevas para instituciones locales cuando sus capacidades actuales ya están desbordadas.
- ix. Mecanismos institucionales para tramitar conflictos. En un escenario post-acuerdo pueden salir a la superficie muchos conflictos sociales que han estado invisibilizados por el conflicto armado o pueden surgir nuevos conflictos producto de la implementación de los acuerdos.

Conclusiones

La experiencia internacional en situaciones posbélicas sugiere que es conveniente una atención específica a las cuestiones humanitarias durante los procesos de transición.

En el caso de Colombia, tras dos años de diálogos de paz, la situación humanitaria continúa siendo compleja. Algunos indicadores han mejorado levemente pero la mutación en las estrategias de los actores armados en el territorio hace que situaciones como las de restricciones a la movilidad o las presiones y control social sobre las comunidades hayan aumentado. Es unánime la percepción de que el período inmediatamente posterior a un acuerdo de paz podría ser muy complicado en materia humanitaria y de derechos humanos.

La respuesta y capacidad del Estado colombiano para la atención a las víctimas han crecido durante este período aunque aún subsisten carencias derivadas de las dificultades de acceso a zonas con fuerte presencia de otros grupos armados, y a la escasa presencia del Estado en aquellos territorios (García Espinosa, 2013). La existencia de brechas de asistencia y protección humanitaria es evidente en ciertas zonas. Esta realidad justifica y legitima la presencia internacional en el ámbito humanitario que puede dar un valor agregado, no sólo en términos de acceso, sino de asistencia y protección en torno a principios claros y sin sesgo político. La presencia territorial, experiencia y saber hacer de la comunidad humanitaria, son fortalezas que deben aprovecharse en el proceso de transición ampliando el trabajo con las instituciones públicas y privadas colombianas, y fortaleciendo sus capacidades.

Opciones a considerar por la comunidad internacional en Colombia⁹

Opciones generales

- **Desarrollar una estrategia única de la comunidad internacional**, en coordinación con el Estado, que enmarque los esfuerzos de construcción de paz, recuperación y asistencia. Planeación conjunta entre actores humanitarios y de desarrollo que determine futuros roles y responsabilidades para mantener coherencia estratégica y operacional. Esta planeación debe responder a dinámicas y avances regionales que pueden variar significativamente.
- **Seguir abogando por la inclusión de los apartados humanitarios en los acuerdos de paz y acompañar al gobierno en su implementación.** El Equipo Humanitario de País, el Coordinador Humanitario, los donantes y la sociedad civil deben continuar abogando para que los temas humanitarios sean abordados de manera explícita en los acuerdos a los que se

⁹ El informe no pretende presentar una lista exhaustiva de acciones sugeridas a la comunidad internacional y otros actores; las opciones aquí presentadas son un insumo más para la reflexión sobre las oportunidades, desafíos y roles de los actores humanitarios en un escenario post-acuerdo.

llegue con las FARC-EP de tal forma que haya apartados específicos sobre problemáticas como el uso y reclutamiento de niños, las personas desaparecidas, la instalación y uso de MAP/MUSE/AEI, y la violencia sexual, entre otros. De igual forma, las organizaciones humanitarias deberían acompañar y apoyar técnicamente a las instituciones nacionales en la implementación de acuerdos sobre temáticas humanitarias.

- **Fortalecer las capacidades institucionales a nivel local.** Se hace necesario hacer esfuerzos adicionales para fortalecer a la institucionalidad local (a través de recursos humanos, técnicos y financieros), especialmente en zonas con fuerte presencia de las FARC-EP.

En relación con la incorporación de aspectos humanitarios en el trabajo post acuerdo

- Acompañar al gobierno en la implementación temprana de compromisos a los que se llegue en materia humanitaria y prestar especial atención a que la protección de los derechos humanos, la situación humanitaria y las víctimas sean ejes centrales de la cooperación internacional en un escenario post acuerdo.
- Buscar una mayor coherencia y articulación de las actuaciones de la cooperación internacional. Compartir los documentos de diagnóstico y análisis entre las diversas agencias humanitarias, de desarrollo y de construcción de paz, evitando duplicidades.
- Elaborar conjuntamente un documento del tipo de *Post Conflict Needs Assessment (PCNA)* y plasmarlo junto con el gobierno en una matriz de resultados para la transición (*Transitional Results Matrix- TRM*) o documento similar¹⁰.
- Fortalecer el trabajo en recuperación de medios de vida en zonas con presencia histórica de FARC-EP en donde el sustento de la población depende de actividades ilegales relacionadas con la presencia del actor armado.
- Impulsar el trabajo en preparación ante emergencias por parte de los actores implicados, incluyendo la creación y/o fortalecimiento de sistemas de alerta temprana, planes de contingencia ante posible escalada de la violencia en algunas zonas y fomento de la resiliencia.
- Aprovechar el conocimiento del terreno de las organizaciones humanitarias al diseñar intervenciones de desarrollo o construcción de paz en las regiones, de tal forma que haya continuidad en las intervenciones y se eviten posibles impactos negativos (acción sin daño).
- Apoyar/asesorar técnicamente a los actores de desarrollo y a las instituciones nacionales para que ajusten su programación de forma que puedan responder a necesidades humanitarias residuales y se preparen para eventuales deterioros de la situación.

En relación con el acompañamiento y la relación con el gobierno y las instituciones locales

- Fortalecer la coordinación con las instituciones del Estado. Explorar modelos de coordinación con las instituciones locales con el fin de fortalecer y facilitar el traslado de conocimientos, estándares y capacidades de los actores humanitarios hacia las instituciones. Estudiar el traspaso de los aprendizajes de la arquitectura humanitaria y su adaptación a una nueva situación.

¹⁰ Se trata de documentos de planificación estandarizados para facilitar la ejecución y el seguimiento de las acciones.

- Apoyo técnico a las entidades estatales. Formación conjunta y acompañamiento en procesos de retorno, reubicación y desminado humanitario. Incrementar la coordinación y coherencia entre las agendas del Equipo Humanitario de País/locales y las prioridades institucionales para la atención a víctimas. Promover la implicación de actores nacionales en los mecanismos de coordinación existentes (clústeres, equipos humanitarios locales)
- Organizar “equipos de respuesta rápida” para actuar de modo oportuno en casos de agravamiento de situaciones humanitarias.
- Apoyar la presencia de las instituciones de asistencia y protección del Estado en zonas en las que hasta ahora han tenido el acceso limitado, garantizando el respeto a los principios humanitarios.
- Fortalecer el trabajo en coordinación civil-militar desde la perspectiva humanitaria previendo el rol protagónico que en un escenario post-acuerdo pueden asumir las FFMM proveyendo seguridad. Seguir estándares y orientaciones internacionales en la materia.
- Apoyar la innovación en materia humanitaria para un país de desarrollo medio y con capacidades instaladas.

En relación con el monitoreo y verificación de los avances humanitarios

- Desarrollar herramientas de manejo de información, compartidas por todos los actores y las autoridades, que permitan un mejor monitoreo de la situación humanitaria, especialmente frente a dinámicas de afectación que hoy en día no es posible reflejar adecuadamente (restricciones a la movilidad y al acceso humanitario, control social, etc). Los clústeres y los Equipos Humanitarios tanto a nivel de país como locales deben apoyar ese proceso.
- Alertar sobre situaciones de riesgo y eventuales incrementos en las necesidades humanitarias y de protección así como vacíos en la atención. Poner de manifiesto disminuciones en las vulnerabilidades de la población, que acompañadas en el aumento de las capacidades institucionales, constituirían un indicador útil para decidir una eventual disminución de la presencia humanitaria.
- Enfatizar los análisis sobre la evolución de conflictos en núcleos urbanos y su impacto humanitario. Hacer seguimiento de las nuevas formas de violencia y de la actuación de nuevos grupos/estructuras armadas.
- Identificar las capacidades de respuesta del conjunto de actores nacionales e internacionales con atención a sinergias y lagunas.

En relación con el apoyo a la sociedad civil y sus organizaciones

- Acompañar y orientar a las víctimas, sus organizaciones y comunidades en el conocimiento de sus derechos y el acceso a asistencia y protección.
- Acompañar a grupos poblacionales con necesidades de protección específicas (retornados, desmovilizados, líderes comunitarios, representantes de víctimas, defensores de derechos humanos).
- Fortalecer capacidades locales de respuesta en las zonas más afectadas y transferir el conocimiento humanitario internacional a las organizaciones comunitarias.
- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de base y promover la participación de las comunidades en la planificación, ejecución y seguimiento de proyectos humanitarios. Fomentar su participación en los espacios de coordinación humanitaria a nivel local.

- Fortalecer los procesos de formación y fortalecimiento de capacidades (en análisis de necesidades, gestión de proyectos, etc.) dirigidos a las organizaciones sociales y comunitarias contrapartes que operan fondos humanitarios.

En relación con la financiación humanitaria

- Mantener o incrementar los fondos ERF (Fondo de Respuesta de Emergencia) para cubrir brechas en la respuesta durante la transición.
- Incorporar aspectos humanitarios en los posibles fondos para el posconflicto (Multipartner Trust Funds, Peacebuilding funds o similares)

Referencias

Aguirre, Katherine. 2014. Disentangling violence after conflict: the case of Guatemala in a subnational analysis. Documento de trabajo CERAC no. 2014:22. Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.

Carbonnier, Gilles. 1998. Conflict, Postwar rebuilding and the Economy: a Critical review of the Literature. War-torn Societies Project's Occasional Paper no. 1998:2. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.

Collier, Paul, et al. 2008. "Post-Conflict Risks." *Journal of Peace Research*, 45(4), July: 461-478.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). 2014. Colombia: situación humanitaria. Acción 2013 y perspectivas 2014. Bogotá.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2013. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. A/HRC/22/17/Add.3. Enero.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2012. Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171. Marzo.

Forced Migration Review. 2009. "Sri Lanka: A Question of Rights." *Forced Migration Review*, 33, September: 4-5.

García Villegas, Mauricio y Espinosa, Jorge Rafael. 2013. El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Bogotá. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia.

Gowrinatha, Nimmi and Mampily Zacharia. 2009. "Aid and Access in Sri Lanka", *Humanitarian Exchange Magazine*, 43, June: 2-4.

Kalyvas, Stathis. 2001. "La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría." *Análisis Político*, 42, Enero-Abril: 3-25.

Keenan, Alan. 2010. "Human Rights in Sri Lanka in the Post-Conflict Period." International Crisis Group. Paper presented to the Subcommittee on Human Rights of the European Parliament, Strasbourg, December 6th.

Lederach, John Paul. 2014. "Procesos de paz comparados. Claves para construir la paz en Colombia". Relatoría del Seminario Escenarios posconflicto en Colombia. Barcelona.

Lilly, Damian, Bertram Alex. 2008. "Targeting Humanitarian Assistance in Post-Conflict DRC." *Humanitarian Exchange*, 41, December: 35-38.

Martin, Ellen. 2010. "Capacity-Building and Partnership in Northern Uganda." *Humanitarian Exchange Magazine*, 46, March: 41-43.

Menkhaus, Ken. 2009. "Somalia: 'They Created a Desert and Called it Peace(building)'." *Review of African Political Economy*, 36(120), June: 223-233.

Naciones Unidas. 2012. Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka. November.

Naciones Unidas. 2014. Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General A/68/878-S/2014/339. Mayo.

OCHA (Office for the Coordination of the Humanitarian Affairs). 2010. "OCHA on Message: Transition." OCHA.net, August.

<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_Transition_English.pdf>

OCHA. 2011. *Peacebuilding and Linkages with Humanitarian Action: Key Emergency Trends and Challenges*. OCHA Occasional Briefing Series no. 2011:07. OCHA Policy Development and Studies Branch.

OECD. (Organization for Economic Cooperation and Development) 2012. International Support to Post-Conflict Transition: Rethinking Policy, Changing Practice. DAC Guidelines and Reference Series. OECD Publishing. March.

Rey Marcos, Francisco and Luisa Fernanda Pineda Ariza. 2013. *Colombia: Between the Humanitarian Crisis and Hope of Peace*. NOREF Report. 2013. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Pugh, Michael. 1998. *Post-Conflict Rehabilitation: The Humanitarian Dimension*. Rehabilitation of war-torn societies Project. Geneva: Center for Applied Studies in International Negotiations.

Roche, Chris. 1998. "Operacionalidad en la turbulencia. La necesidad de un cambio." In Commins, S., ed. *Desarrollo en estados de guerra*. Madrid: Oxfam Gran Bretaña. pp: 17-28.

Steets, Julia. 2011. *Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance. A Contribution to the International Debate*. Final Report 2011:06. Berlin: Global Public Policy Institute.

Steenkamp, Christine. 2009. "Post-Accord Violence and Reconstruction", in Steekamp, C., ed. *Violence and Post-War Reconstruction: Managing Insecurity in the Aftermaths of Peace Accords*, London: I. B. Tauris, pp. 101-120.

Walter, Barbara F. 2011. *Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace*. World Development Report. San Diego: Graduate School of International Relations and Pacific Studies University of California.