

Intercambio Humanitario

En este número

La Acción Humanitaria en Colombia

- 2 Implementación de la reforma humanitaria en Colombia
- 5 Neutralidad, imparcialidad e independencia en Colombia: una perspectiva del CICR
- 7 La participación militar en la acción humanitaria: reflexiones sobre el caso colombiano
- 10 La crisis de las minas antipersonal en Colombia
- 11 Protegiendo civiles y mejorando la seguridad en Colombia: ¿Cuál es la diferencia?
- 14 Desplazamiento y retorno en Colombia
- 16 La transformación del conflicto y el desplazamiento urbano en Colombia
- 19 Narcotráfico, política antidroga y seguridad: otro costo humanitario del conflicto colombiano

Sobre HPN

La *Humanitarian Practice Network en el Overseas Development Institute* es un foro independiente donde trabajadores, directivos y políticos del sector humanitario comparten información, análisis y experiencias. *Las opiniones expresadas en las publicaciones de HPN no reflejan necesariamente aquéllas del Humanitarian Policy Group o el Overseas Development Institute.*



El think-tank británico independiente más influyente en asuntos de desarrollo internacional y cuestiones humanitarias.

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399

Correo electrónico de HPN: hpn@odi.org.uk
Página web de HPN: www.odihpn.org

Coordinado y publicado por la *Humanitarian Practice Network* en ODI

Esta edición de *Intercambio Humanitario (Humanitarian Exchange)*, preparada en colaboración con el Instituto de Estudios Humanitarios, se centra en la situación humanitaria en Colombia. Aunque el Gobierno colombiano ha insistido en demostrar el éxito de los avances para derrotar y desmovilizar a los varios grupos armados del país, y en describir a Colombia como un país que ha entrado en una etapa de postconflicto, todavía existen apremiantes preocupaciones humanitarias en relación al desplazamiento masivo y a la continua violación de derechos humanos.

Aunque el Gobierno haya adoptado una postura de "postconflicto", los artículos en este número destacan los obstáculos que el retorno de desplazados internos encuentra persistentemente, y las dificultades para hacer llegar ayuda y proporcionar protección a aquéllos que más lo necesitan. Estos desafíos se derivan en gran medida de la permanencia del conflicto, incluyendo el uso continuado de minas antipersonal. La decisión del Gobierno de redefinir el conflicto como una guerra contra el terrorismo, la criminalización de los cultivadores de coca al vincular indistintamente cultivos ilícitos con el conflicto armado, o la



©REUTERS/Eliana Aponte

politicación de la acción humanitaria, son algunas de las razones que han contribuido a reducir el espacio en el cual puede llevarse a cabo una acción humanitaria neutral e imparcial.

Como siempre, nos complace recibir cualquier comentario u opinión, que puede dirigirse a hpn@odi.org.uk o a The Coordinator, Humanitarian Practice Network, 111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, Reino Unido.

Implementación de la reforma humanitaria en Colombia

Bruno Moro, ONU Colombia¹

El proceso de Reforma Humanitaria (RH), iniciado hace tres años en Colombia, ha mejorado significativamente la calidad de la coordinación y respuesta humanitaria. Aunque aún queda mucho por hacer para consolidar plenamente la reforma, Colombia ha progresado notablemente hacia su objetivo último, que es “mejorar la efectividad de la respuesta humanitaria asegurando una mayor previsibilidad, responsabilidad y colaboración; y llegar a más beneficiarios, con una ayuda y protección más comprensiva basada en las necesidades, de una manera más eficaz y oportuna.”²

¿Por qué Colombia?

En el 2006 se seleccionó a Colombia como uno de los países en que se llevaría a cabo la reforma, teniendo en cuenta una serie de razones. La primera y más importante era la necesidad de abordar mejor los problemas humanitarios de los más afectados por el prolongado conflicto armado interno del país, y por los cada vez más severos desastres naturales. Con las diferentes facciones armadas encerradas en una lucha constante, y con dos temporadas anuales de lluvias inundando de manera recurrente vastas zonas del país, las comunidades rurales siguen siendo extremadamente vulnerables.

El segundo factor fue el aumento de la presencia humanitaria internacional, que requería de mejores mecanismos de coordinación para garantizar la no duplicidad y una respuesta humanitaria con un valor añadido. Se consideró que era necesario no sólo mejorar la coordinación dentro de la comunidad humanitaria internacional, sino también entre las organizaciones internacionales y las autoridades nacionales. El Gobierno de Colombia es, en términos generales, el principal proveedor de asistencia a los desplazados internos (\$500 millones anuales desde el 2004). Sin embargo, las capacidades institucionales locales de respuesta son a menudo insuficientes o limitadas por la magnitud de las emergencias, bien sea porque los presupuestos municipales dejan márgenes muy estrechos para la asistencia humanitaria o porque hay brechas de conocimiento técnico. En algunos casos, tales como el desplazamiento causado por la erradicación de cultivos ilícitos, el Gobierno Central no proporciona ningún tipo de asistencia y la capacidad local de respuesta es rápidamente desbordada. Aunque la Corte Constitucional ha establecido un marco jurídico sólido para la atención a los desplazados internos y grupos vulnerables, y el

compromiso del Gobierno es significativo, para incrementar la capacidad nacional de respuesta se necesita un cambio considerable en la forma en que las organizaciones humanitarias trabajan. Esto incluye un aumento de la presencia humanitaria en el terreno; el establecimiento de mecanismos de coordinación efectivos a nivel local; el análisis de las necesidades sectoriales, geográficas y demográficas con programas de respuesta humanitaria basados en evidencias reales; el desarrollo de estrategias de movilización de recursos; y el establecimiento de un Equipo Humanitario consolidado.

Finalmente, se reconoció que la aplicación de la Reforma Humanitaria en Colombia representaba una oportunidad para desarrollar un marco de acción humanitaria basado en el contexto. Aunque las directrices de política global resumen los principales componentes de la RH, en Colombia – como en muchos otros países – el objetivo fue desde el principio que las nuevas estructuras y mecanismos reflejaran y se ajustaran al contexto local.

La Reforma Humanitaria en Colombia

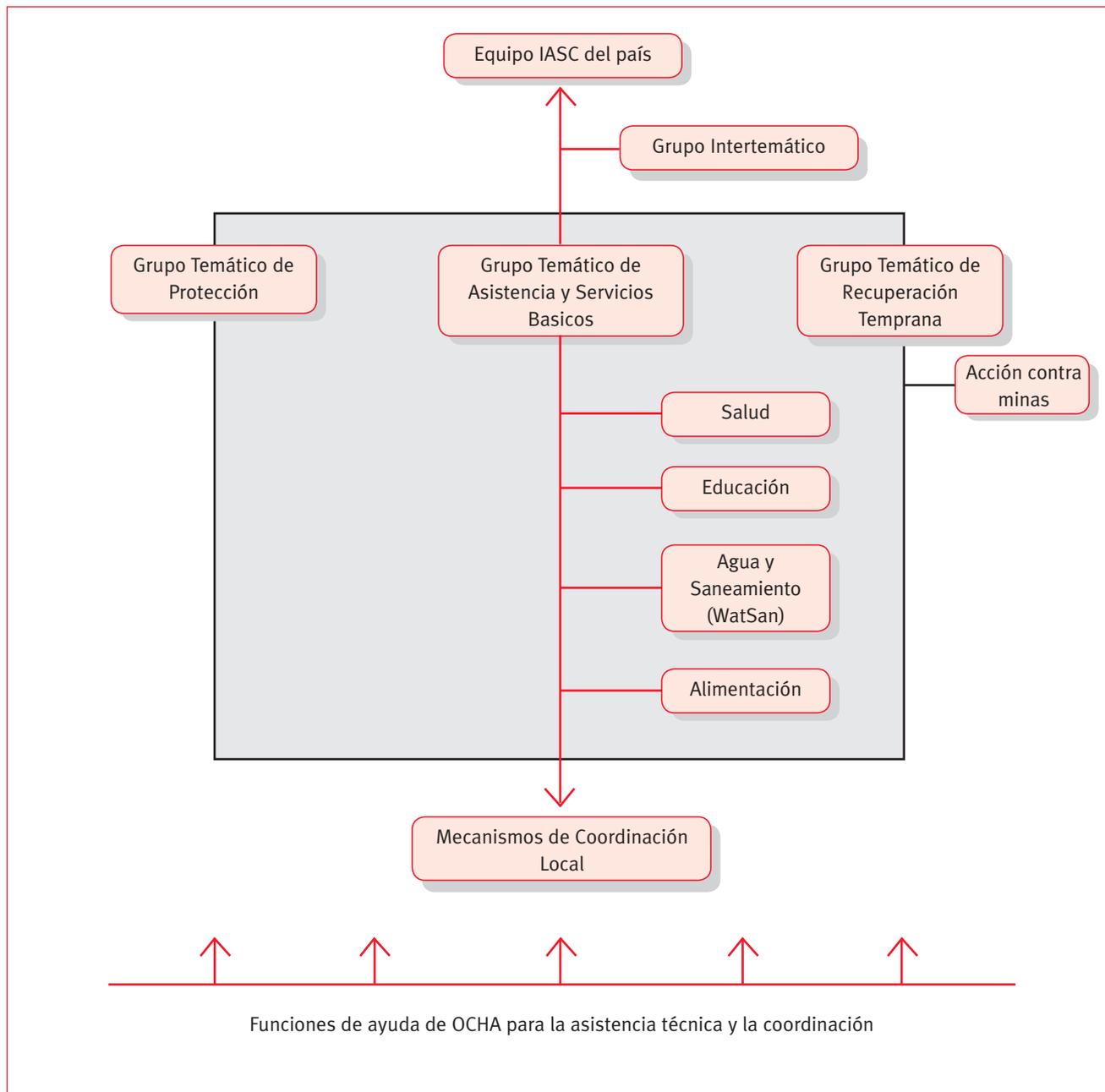
En septiembre del 2006, un grupo de delegados del Comité Permanente Interagencial (conocido como IASC, por sus siglas del nombre en inglés “Inter-Agency Standing Committee”), dirigido por Dennis McNamara, Representante Especial de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno, visitó Colombia. La delegación hizo nueve recomendaciones al Coordinador Humanitario y al Equipo de las Naciones Unidas en Colombia, que todavía sirven hoy como punto de referencia para medir el progreso en la aplicación de la RH:

1. Consolidar el Equipo Humanitario del país (IASC CT o “IASC Country Team” en inglés) como el principal mecanismo para la coordinación, formulación de políticas y toma de decisiones en temas relacionados con la respuesta internacional.
2. Garantizar un enfoque coherente y una visión común para la acción humanitaria.
3. Coordinación con las autoridades gubernamentales, las instituciones del Estado y la sociedad civil.
4. Desarrollar una estrategia para el IASC Colombia y un plan de trabajo anual.
5. Establecer tres Grupos Temáticos IASC para promover enfoques comunes y evitar la introducción de demasiados mecanismos de coordinación (los grupos son Protección, Asistencia y Servicios Básicos, y Recuperación Temprana).
6. Reforzar la presencia humanitaria en el terreno.
7. Promover enfoques que sean específicos a las distintas áreas y comunidades.

¹ Traducido al español por Luby Aragón, Universidad Jorge Tadeo Lozano, diciembre de 2009.

² Ver <http://www.humanitarianreform.org>.

Figura 1. Estructura actual de la coordinación humanitaria



8. Reforzar las instituciones locales a través de programas de generación de capacidades.
9. Mejorar la gestión de la información sobre la situación y respuesta humanitaria para asegurar su actualización y disponibilidad en todo momento.

Un IASC CT fue establecido en Colombia con la participación de 11 agencias de la ONU y cerca de un 80% de todas las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) humanitarias que operan en el país, con el CICR, la FICR y ECHO actuando en calidad de observadores. Las reuniones mensuales del IASC CT son presididas por el Coordinador Humanitario (CH) y sirven para compartir información y facilitar la planificación y toma de decisiones sobre cuestiones estratégicas. Los tres Grupos Temáticos, con sus subgrupos, corresponden

a áreas de interés dentro del Enfoque de Grupo Sectorial (o “Cluster Approach”) a nivel mundial. Estos grupos asumen el liderazgo en el desarrollo y puesta en funcionamiento de los planes sectoriales. Un Grupo Inter-Temático también fue creado para garantizar la coherencia entre los tres grupos y sus subgrupos. El primer objetivo del IASC CT y de los Grupos Temáticos fue la realización de una evaluación de las necesidades del país – que se ha mantenido actualizada desde entonces – y, de acuerdo con sus resultados, establecer Mecanismos de Coordinación Local (o LCM, del nombre en inglés) del IASC. La Figura 1 ilustra la estructura actual de la coordinación humanitaria.

En la actualidad, hay nueve mecanismos de coordinación como el IASC en regiones y provincias consideradas

como “zonas rojas” y en las que, a su vez, se da prioridad a comunidades específicas. La selección de las nueve regiones prioritarias se basó en investigaciones llevadas a cabo e información recopilada por OCHA. Los planes de trabajo humanitario formulados al comienzo de cada año han ayudado a reunir las capacidades conjuntas de las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales no gubernamentales en la práctica para hacer frente a emergencias prolongadas y repentinas. Además, a través de los LCM, la comunidad humanitaria ha llevado a cabo actividades de promoción destinadas a integrar asuntos humanitarios y de desarrollo en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales y en otras políticas, tales como planes de contingencia, protección de civiles, y preparación y reducción del riesgo de desastres. El objetivo de este proceso es asegurar una fuerte presencia y cobertura en áreas propensas a emergencias humanitarias. Los LCM son facilitados por OCHA. Los Grupos Temáticos proporcionan asistencia técnica y trabajan en conjunción con los LCM, con el fin de garantizar enfoques específicos de área y sector. Entre las iniciativas llevadas a cabo por los LCM están las misiones conjuntas de terreno y la elaboración de informes de seguimiento sobre situaciones humanitarias, el apoyo para la implementación de proyectos financiados a través del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y actividades más amplias de promoción llevadas a cabo con defensores del pueblo regionales y gobernadores.

En el 2009 se estableció un Fondo de Respuesta a Emergencias (FRE)

En febrero del 2009, el CH y OCHA organizaron un retiro nacional para evaluar el funcionamiento de estas reformas, así como para definir las prioridades y metas del año. Un resultado importante de esta reunión fue la preparación de un documento conjunto sobre criterios de impacto e indicadores para medir mejor los avances. En particular, los participantes coincidieron sobre la necesidad de incrementar la respuesta humanitaria en zonas donde antes no había presencia, de transversalizar la respuesta a desastres dentro de la estructura del IASC, y de fortalecer la promoción y la defensa del humanitarismo en Bogotá y en el terreno.

La capacidad general del IASC Colombia para abordar las necesidades humanitarias se ha visto impulsada a través de la movilización de recursos adicionales desde 2007. En particular, \$11 millones de la Ventana de Respuesta Rápida del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (FCRE) establecido por la ONU, que se han asignado para responder a las emergencias relacionadas con desastres; y \$5 millones adicionales de la Ventana para Emergencias con Financiación Insuficiente han sido utilizados para abordar necesidades de protección y asistencia entre

comunidades afrodescendientes e indígenas en la costa Pacífica de Colombia. Mientras tanto, en el 2009 se estableció un Fondo de Respuesta a Emergencias (FRE) – un fondo canasta local principalmente para las ONG-, bajo la supervisión del CH y administrado por OCHA. Los delegados de los Grupos Temáticos constituyen un comité evaluador que examina los proyectos presentados al Fondo.

Colombia no tiene un Proceso de Apelación Consolidado (CAP) y, si bien el Gobierno sostiene que la capacidad nacional hace que este mecanismo sea innecesario, también reconoce que las agencias de las Naciones Unidas y sus ONG socias necesitan una planificación y mecanismos de financiación más coherentes y estratégicos. El Gobierno y el Subsecretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, John Holmes, quien visitó Colombia a principios del 2009, acordaron que el IASC CT desarrollaría marcos humanitarios locales o planes para las regiones más afectadas del país.

También vale la pena mencionar que el Equipo Técnico de Emergencia de las Naciones Unidas (UNETT), que incluye organizaciones internacionales no gubernamentales, la Cruz Roja Colombiana y autoridades nacionales, ha elaborado un Plan de Respuesta a las Inundaciones con el fin de atender las necesidades humanitarias inmediatas causadas por dichos desastres naturales, y movilizar recursos para asegurar la recuperación temprana y alcanzar soluciones más duraderas, en particular en los temas de agua y saneamiento, y generación de ingresos. El UNETT y la amplia estructura de la Reforma Humanitaria, aunque se dividen en los temas de desastres naturales y emergencias complejas, interactúan en una serie de niveles e involucran a muchos de los miembros de ambos.

¿Qué se ha logrado?

La puesta en funcionamiento de la RH ha significado un nuevo lenguaje y forma de pensar; la organización de numerosas reuniones para establecer un terreno común sobre guías estratégicas y operacionales; (re)pensar los términos de referencia para los Grupos Temáticos; emprender la producción colectiva de planes de acción comunes; y mantener el nivel necesario de compromiso y participación entre los actores clave. Durante los primeros tres años de la reforma se ha ido observado una mejora gradual general de la coordinación humanitaria y de la efectividad de respuesta. Los costos logísticos y de información han disminuido significativamente como consecuencia de una mayor coordinación y sinergia. Las misiones conjuntas se han convertido en una característica distintiva y estándar, involucrando a las agencias de las Naciones Unidas y a sus organizaciones no gubernamentales internacionales socias. Aún más importante, la implementación de la RH está contribuyendo a definir la propiedad de estrategias comunes, planes, intervenciones y acciones, y ha mejorado la interacción entre la comunidad humanitaria internacional y las autoridades gubernamentales colombianas.

Sin embargo, por más significativos que hayan sido estos avances, siguen existiendo desafíos. La presencia internacional en el terreno es todavía insuficiente y aún se necesitan mayores esfuerzos para reforzar la protección de civiles. Dado que Colombia es un país extenso y diverso, y la protección a través de la presencia física es esencial, los operativos humanitarios deben aumentar su presencia para asistir y defender a las comunidades afectadas por conflictos y desastres, y responder mejor a necesidades específicas a nivel local. También es importante enfatizar que todas las intervenciones humanitarias deben reflejar e incorporar las preocupaciones contextuales específicas en el ámbito de la protección. Se necesita un enfoque diferenciado que reconozca las distinciones de género, edad y comunidad (afrocolombianas e indígenas). Esto incluye apoyar los esfuerzos para prevenir el desplazamiento, tales como el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, con miras a desarrollar un diálogo estratégico y sistemático con los militares y las demás partes del conflicto y la puesta en funcionamiento de una estrategia para reducir la violencia sexual y de género, como un componente integral del trabajo humanitario.

Finalmente, en ausencia de una CAP, es necesario encontrar formas para garantizar la financiación de las operaciones humanitarias en Colombia que permitan flexibilidad y respuesta rápida a conflictos y desastres regionalizados. Es especialmente importante continuar el diálogo con el Gobierno colombiano sobre cómo movilizar y administrar recursos, incluyendo el aumento de sus propios presupuestos para financiar intervenciones humanitarias. Una posible solución podría ser la definición de planes locales de acción humanitaria, uno de los cuales está siendo preparado para la costa del Pacífico. En este sentido, la reciente aprobación de \$5 millones a través de la Ventana para Emergencias con Financiación Insuficiente es un avance importante. Los donantes están cada vez más interesados en mecanismos de canasta de fondos y han apoyado la creación del FRE para Colombia. Es esencial relacionar la financiación humanitaria con temas relacionados con la pronta recuperación y la preparación, y vincular el trabajo humanitario y la ayuda de emergencia a soluciones duraderas.

Bruno Moro es Coordinador Humanitario de la ONU en Colombia.

Neutralidad, imparcialidad e independencia en Colombia: una perspectiva del CICR

Maurizio Geremia, CICR¹

Tras cuarenta y cinco años y los que quedan, el conflicto armado interno en Colombia es uno de los más largos de la historia reciente. Sus consecuencias son devastadoras. Ejecuciones extrajudiciales, amenazas, reclutamiento forzoso de niños, secuestros, violencia sexual y uso de minas antipersonal, han tenido serios costos humanitarios, especialmente en los últimos veinte años. Asimismo, este conflicto ha generado una de las mayores poblaciones de desplazados del mundo y, según cifras oficiales y privadas, entre tres y cuatro millones de personas han sido obligadas a abandonar sus hogares debido a enfrentamientos armados, alistamientos forzados y coacción.

EL CICR y el “espacio humanitario”

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha estado presente en Colombia desde 1969, cuando el Gobierno permitió que delegados de la organización visitaran a personas detenidas en relación con el conflicto. En mayo de 1980, al aumentar las necesidades humanitarias con la intensificación de los enfrentamientos, el CICR suscribió con el Gobierno colombiano un Acuerdo de Sede que permitía a la organización llevar a cabo un programa completo de actividades de apoyo a las víctimas del conflicto, y que reconocía de manera implícita los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad; la *raison d'être* del CICR.

Junto con el “principio supremo” de humanidad, la neutralidad, la independencia y la imparcialidad son fundamentales para que el CICR pueda llevar a cabo su misión humanitaria en relación a las víctimas del conflicto armado. La organización cree firmemente en la importancia de estos principios, no sólo en Colombia sino en todos los países en los que trabaja, considerándolos algo más que expresiones teóricas de valores morales básicos. Los principios humanitarios garantizan el acceso seguro a las poblaciones necesitadas, con el fin de ayudar a aquéllos que llevan la carga del conflicto y de la violencia y, así mismo, refuerzan la eficacia de la ayuda humanitaria que proporciona protección y asistencia. El proclamar simplemente que la ayuda humanitaria está guiada por los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad no es, sin embargo, suficiente. De hecho, puede que el componente más importante del espacio humanitario sean las acciones humanitarias específicas que el CICR lleva a cabo. Es la efectividad operacional de la organización la que promueve el debate sobre su mandato y principios, no viceversa. Las palabras tienen poco valor si no van acompañadas de acciones, y son sus acciones las que establecen la credibilidad del CICR, proporcionando acceso a las víctimas y asegurando la efectividad de sus intervenciones. La aceptación, por otro lado, se gana haciendo ver que la acción humanitaria es relevante, influyente y, en última instancia, beneficiosa (o al menos no perjudicial) para todas las partes involucradas.

¹ Traducido al español por Juan Pablo Caicedo, Universidad Jorge Tadeo Lozano, diciembre de 2009.

Éstos son elementos de percepción (no de los actores humanitarios sino del resto de los involucrados en un determinado contexto), para los que la distinción entre la presencia y la acción humanitaria, y entre los actores políticos y militares puede ser esencial.

El espacio humanitario también tiene que entenderse como el elemento de respuesta al conflicto que se encarga exclusivamente y de manera irrefutable de los asuntos de esta índole y que, por ende, no representa amenaza alguna para los implicados en el conflicto. Sin embargo, para que esto funcione, los agentes humanitarios deben suscribir estos principios de manera consistente en el tiempo y en el espacio. Una acción políticamente motivada o influenciada en un momento y contexto determinado tiende a definir cómo son percibidas las acciones futuras, ya sea en relación al comportamiento individual del personal humanitario o de la organización.

Las palabras tienen poco valor si no van acompañadas de acciones

El CICR se adhiere a la que es probablemente la interpretación más estricta de la acción humanitaria imparcial, neutral e independiente. El cómo sea percibido el CICR determinará su aceptación y será por tanto esencial para asegurar su acceso físico a las poblaciones afectadas. Persuadir a todas las partes de la neutralidad, independencia e imparcialidad del CICR, y de su capacidad para llevar a cabo una respuesta creíble y puramente humanitaria, depende del mantenimiento de un amplio diálogo con todas las partes involucradas, y del desarrollo de sus acciones en todos los contextos operacionales. La confidencialidad estricta, el uso mínimo de la denuncia pública y el rechazo formal a colaborar o testificar en tribunales, sirven para minimizar la percepción de la presencia del CICR como amenazadora.

Principios en la práctica

Dentro del amplio programa de actividades humanitarias puestas en marcha por el CICR en Colombia, su papel como mediador en secuestros ilustra de manera ejemplar la importancia de ser percibida como una organización humanitaria neutral, independiente e imparcial. El CICR ha participado en la liberación de cientos de rehenes



Un miembro del CICR con desplazados en la zona rural de El Charco, Departamento de Nariño

©CICR/Christophe Von Toggenburg

en Colombia desde 1980 y, para poder actuar como un intermediario neutral, la agencia ha tenido que desarrollar y mantener diálogos con todas las partes del conflicto. Sólo a través de esta conversación no excluyente puede la organización conservar la confianza y aceptación necesarias que le permitan operar de manera efectiva y segura en los distintos territorios. Construir esta confianza y aceptación lleva tiempo y requiere paciencia; es un proceso a largo plazo cuyo objetivo es convencer a todos los involucrados de que el CICR es realmente neutral y que no es partidista de ninguna agenda política o militar.

El hecho de que el CICR haya estado presente en Colombia desde hace más de cuarenta años desarrollando un programa completo de asistencia humanitaria ha contribuido, sin duda alguna, a que la organización sea conocida, reconocida y respetada como un actor *estrictamente* imparcial, neutral e independiente, con una misión exclusivamente humanitaria. Esta confianza es, no obstante, frágil. Percepciones erróneas, malentendidos y confusión con otros actores pueden destruir rápidamente esta confianza y poner en peligro la acción humanitaria. Es por ello esencial que todas las partes respeten el mandato específico del CICR, y no busquen explotar o instrumentalizar el carácter estrictamente independiente y neutral de la organización.

Los delegados del CICR necesitan estar presentes en las zonas afectadas por el conflicto para alcanzar su objetivo de proporcionar protección y asistencia a la población necesitada. Para ello deben encontrarse, negociar o llegar a acuerdos con todos aquéllos que porten armas y con otras partes influyentes. A través de este diálogo permanente, el CICR también intenta influir en el comportamiento y las actitudes de aquéllos que suelen ser identificados como la fuente de los problemas humanitarios.

El CICR sostiene que la búsqueda de diálogo con todas las partes del conflicto, y la no participación en cualquier acción o declaración que pueda interpretarse como parcial, facilita su aceptación y posibilita su presencia a largo plazo y de manera segura. El diálogo es, por tanto, un aspecto esencial de la política del CICR para afianzar la seguridad de su personal. Del mismo modo, la organización está convencida de que es este enfoque estrictamente neutral lo que le permite continuar con su trabajo humanitario. Gracias a su carácter imparcial, independiente y neutral, el CICR es capaz de llegar a zonas fuera del alcance de las entidades gubernamentales (tanto militares como civiles). En 2008, el CICR proporcionó comida y artículos para el hogar a más de 73,000 desplazados, lo que representó un aumento del 10% en relación al año anterior. Este incremento se debió en parte al hecho de que el CICR y su socio local, la Cruz Roja Colombiana, habían mejorado su capacidad para atender a familias desplazadas en el suroccidente del Departamento Nariño, afectado fuertemente por el conflicto.

El “espacio humanitario” puede abrirse a una variedad de operativos, tanto civiles como militares

El enfoque del CICR frente al problema del espacio humanitario no es el único, y la organización no reclama el monopolio sobre la acción humanitaria en este conflicto. De hecho, el “espacio humanitario” puede abrirse a una variedad de operativos, tanto civiles como militares. Además de las ONG humanitarias, el Estado también tiene la responsabilidad y el deber de asistir y proteger a

sus propios ciudadanos. En este contexto, sin embargo, existe el riesgo de que la acción “humanitaria” sea instrumentalizada y usada para fines políticos, militares o propagandísticos, distorsionando los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad, y poniendo en peligro el trabajo de las organizaciones humanitarias en Colombia (incluyendo posibles repercusiones para el trabajo del CICR en otros contextos). Por ello es imperativo que el mandato específico del CICR, basado en sus principios fundamentales, sea preservado.

Frente a una multitud de enfoques distintos (algunos de los cuales son llamados “humanitarios” sin serlo realmente), el objetivo principal del CICR es asegurar un mayor respeto por su enfoque particular, basado en el estricto cumplimiento de su idiosincrasia neutral, independiente e imparcial como actor humanitario. Sin menospreciar la efectividad de otras perspectivas, el CICR está convencido de que se requiere una acción humanitaria neutral e independiente en tiempos de conflicto armado. La neutralidad es un aspecto central de las intervenciones humanitarias y no un concepto que pueda ser abandonado y retomado nuevamente a voluntad. La neutralidad no está dada (nadie es neutral por definición o simplemente por declararse como tal), sino que debe ser reconocida por los otros participantes en conflicto de acuerdo con su percepción de las acciones y comunicaciones de la organización. Ya sea en Colombia o en cualquier otro contexto donde un conflicto armado afecte a la población civil, el CICR continuará actuando como un actor humanitario neutral, independiente e imparcial.

Maurizio Geremia ha sido Coordinador del CICR, responsable de las operaciones en el terreno en Colombia. Actualmente trabaja en el Departamento de Comunicaciones de la organización en Ginebra.

La participación militar en la acción humanitaria: reflexiones sobre el caso colombiano

Francisco Rey Marcos, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)¹

El papel de las fuerzas armadas en operaciones humanitarias ha sido desde hace tiempo un tema de debate. Con el fin de la Guerra Fría y el nuevo auge de los temas humanitarios durante los años noventa, la participación de contingentes militares en operaciones de ayuda de emergencia ha sido revaluada, y la ONU ha lanzado iniciativas para abordar esta cuestión y acordar criterios para manejar estas intervenciones. Mientras agencias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Médicos Sin Fronteras (MSF) intentan evitar la colaboración militar, la mayoría de las organizaciones humanitarias han trabajado, en un momento u otro, con fuerzas militares, especialmente para obtener apoyo logístico y protección. En el marco del proceso de Oslo, se ha desarrollado un conjunto de directrices para definir la intervención del ejército en

respuestas humanitarias, incluyendo el respeto por los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad; el uso de medios militares como último recurso; el control civil del componente humanitario; y la no participación militar directa en las misiones de ayuda.

Los temas relacionados con la participación militar en operaciones humanitarias tienen especial relevancia en Colombia, donde las Fuerzas Militares se encuentran en conflicto directo con los diversos grupos armados del país. Este artículo explora la intervención del Ejército colombiano en las operaciones de asistencia humanitaria en este país; el contexto político en el que esta participación tiene

¹ Traducido al español por Juan Pablo Caicedo, Universidad Jorge Tadeo Lozano, diciembre de 2009.

lugar; y las difíciles implicaciones que la mediación militar genera para la acción humanitaria.

Contexto

El primer gobierno de Álvaro Uribe, entre 2002 y 2006, introdujo la “Política de Seguridad Democrática” diseñada para restaurar el control estatal “sobre la mayor parte del territorio nacional”. Esta agenda ha sido revisada durante la segunda administración de Uribe, concretándose en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Bajo la PCSD, el Gobierno ha priorizado el control territorial por parte de las Fuerzas Armadas sobre la recuperación social.

El nuevo plan de guerra se fundamenta en la Doctrina de Acción Integral (DAI), un “conjunto de principios que deben orientar la acción coordinada de la fuerza legítima con la acción social del Estado y la sociedad civil”. El objetivo es destinar recursos del sector defensa a proyectos de asistencia social en los que participa la Fuerza Pública, pero donde el resto del Estado aún no está presente. Con este enfoque, el Gobierno busca fortalecer la gobernabilidad, credibilidad y legitimidad del Estado en áreas en las que la presencia estatal ha sido precaria o inexistente.

El instrumento para materializar esta estrategia es el Centro para la Coordinación de Acción Integral (CCAI), que lidera la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social o AS), y del que forman parte fundamental las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. AS es una entidad gubernamental responsable de la política pública relacionada con las poblaciones afectadas por el conflicto armado, y sirve como un canal fundamental para la asistencia internacional. El CCAI ha iniciado actividades en sesenta municipios de once zonas del país. El criterio seguido para priorizar regiones de intervención se basa en la existencia de actividades militares especiales; la necesidad de atender una crisis humanitaria; la evidencia de altos niveles de pobreza y marginalización; la presencia de cultivos ilícitos; y la débil representación del aparato estatal en la zona.

La Directiva Presidencial 01 del 2009 refuerza el vínculo entre los componentes militares y civiles de la “Acción Integral”:

Con el propósito de cumplir con los objetivos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva, el Gobierno Nacional, se ha concentrado en diseñar un mecanismo que permita fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, denominado SALTO ESTRATÉGICO.²

La Directiva continúa:

Es responsabilidad de cada entidad aportar la información y análisis territorial para la definición, ejecución y

² Todas las citas son tomadas del texto de la Directiva 01.



©REUTERS/Eduardo Muñoz

Un soldado registra el bolso de una mujer cerca de Toribio, provincia del Cauca, escena de lucha entre el Ejército colombiano y rebeldes de las FARC.

monitoreo de los planes regionales de consolidación, orientado a la articulación de los esfuerzos militares y civiles. Éstos serán elaborados y aprobados durante el primer cuatrimestre del año 2009 y tendrán en cuenta los componentes de Atención Humanitaria de Emergencias, Justicia, Seguridad, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Gobernabilidad y Ordenamiento de la Propiedad. Es fundamental definir con los gobiernos locales el ejercicio de priorización de cada uno de los componentes de intervención planteados en el SALTO ESTRATÉGICO.

Los temas relacionados con la participación militar en operaciones humanitarias tienen especial relevancia en Colombia.

Finalmente, la Directiva 01 plantea que “las fuentes potenciales derivadas de la Cooperación Internacional serán coordinadas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL, a través de la Dirección de Cooperación Internacional”.

Desafíos para la acción humanitaria: la delgada línea roja

El “Salto Estratégico” presenta una serie de retos para la acción humanitaria en Colombia. El primero está relacionado con el mantenimiento y el respeto por los principios humanitarios. La presente política gubernamental convierte a la acción humanitaria en un instrumento para alcanzar objetivos claramente no-humanitarios, sin consideración por la imparcialidad, la neutralidad y la independencia de las organizaciones humanitarias. Evidentemente, ni las guerrillas ni los grupos paramilitares respetan las normas humanitarias, pero esto no significa que el Estado no deba exigir adhesión a los instrumentos legales internacionales que determinan el estatus y la función de las organizaciones civiles en situaciones de conflicto. La asistencia humanitaria está siendo claramente manipulada para servir otros fines, y es percibida como parcial y politizada por la misma gente a la que se está intentando ayudar.

En segundo lugar, el principio de distinción entre la acción civil y militar se ha perdido. Según Gloria Flórez, Directora de la ONG Minga: “Cuando un programa social o humanitario depende de las Fuerzas Armadas, se involucra a la población en el conflicto armado. Recibir ayuda o cualquier tipo de apoyo de uno de los grupos en confrontación inmediatamente convierte a la población en objetivo militar del grupo rival”.³ En un caso como el colombiano, donde los varios grupos armados no han cumplido con el principio de distinción, el aumento de la confusión es peligroso, y agrava por consiguiente el sufrimiento de la población civil. En numerosas ocasiones,

la mera presencia de un grupo armado en un territorio ha sido usada para estigmatizar a la población civil que allí reside, justificando ataques en su contra.

En tercer lugar, las organizaciones sociales están siendo cooptadas por el Estado y las Fuerzas Armadas. El predominio de las entidades gubernamentales en el CCAI y la instrumentalización de la asistencia humanitaria y de desarrollo hacen aparecer a las organizaciones de ayuda como instituciones al servicio del Gobierno, lo cual complica a su vez el acceso de las agencias humanitarias a ciertas zonas del país. Un comunicado reciente del Frente 29 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), recibido por las organizaciones humanitarias en el Departamento de Nariño, sostiene que las guerrillas consideran objetivos militares al CCAI y a las organizaciones que en él participan.

En cuarto lugar, la vida civil está siendo militarizada y el espacio de paz en medio del conflicto se está viendo reducido. Apostar por “soluciones” militares supone renunciar a abordar las causas estructurales de la violencia y rechazar las iniciativas locales para resolverlas. Según una activista, “la generación de la paz se logra a partir de reconocer la vida local y por ello la acción integral de la estrategia debe fortalecer las capacidades de las comunidades para potenciar su desarrollo”.⁴ La militarización de la vida civil dificulta, de hecho, los intentos para reforzar las instituciones civiles en Colombia y presupone la usurpación de la autonomía local, destruyendo el potencial para construir cualquier capacidad local para la paz.

Referencias y lectura recomendada

Jane Barry and Anna Jefferys, *A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*, Network Paper 37 (London: ODI, 2002).

Lakhdar Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (New York: UN, 2000).

Raj Rana, ‘Contemporary Challenges in the Civil–Military Relationship: Complementarity or Incompatibility?’, *International Review of the Red Cross*, no. 855, September 2004, pp. 565–92.

Francisco Rey, ‘El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y respuestas’, *La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el Siglo XXI*. Cuadernos IECAH, no. 1, 2006.

Francisco Rey, J. Nunex and L. Thieux, *La participación de contingentes militares en misiones internacionales de carácter humanitario. Doctrina internacional y experiencia española. Análisis y propuestas*, Centro de Estudios de América latina y la Cooperación internacional, CEALCI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2006.

Adam Roberts, ‘Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action’, *International Review of the Red Cross*, no. 839, 2000, pp. 673–98.

Hugo Slim, ‘The Stretcher and the Drum: Civil–Military Relations in Peace Support Operations’, *International Peacekeeping*, vol. 3, no. 2, 1996, pp. 123–40.

Meinrad Studer, ‘The ICRC and Civil–Military Relations in Armed Conflict’, *International Review of the Red Cross*, no. 842, 2001.

³ Declaración de Gloria Flórez, Directora de la organización no gubernamental Minga, “Ejes de reflexión sobre la recuperación social.” En *Hechos del Callejón* No 36. PNUD. Junio 2008. Página 5. http://indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/Boletin_hechos_del_callejon_36_opt.pdf.

⁴ Declaración de Gyna López, Coordinadora de Redprodepaz. “Ejes de reflexión sobre la recuperación social”. En *Hechos del Callejón* No 36. PNUD. Junio 2008. Página 6. http://indh.pnud.org.co/files/boletin_hechos/Boletin_hechos_del_callejon_36_opt.pdf

Finalmente, el espacio humanitario se está reduciendo. Todos los temas discutidos nos llevan a concluir que el espacio en el que la acción humanitaria puede actuar con arreglo a sus principios, y satisfacer las necesidades y proteger los derechos de las víctimas del conflicto se está reduciendo.

Conclusión

Desde el nacimiento del humanitarismo moderno tras la Batalla de Solferino en 1859, la sociedad internacional ha buscado articular una clara distinción entre los derechos y las responsabilidades de los combatientes, y la función de las organizaciones humanitarias de carácter civil para aliviar el sufrimiento causado por los conflictos. El paradigma humanitario que emergió después de Solferino enfatiza que la ayuda humanitaria debe ser proporcionada por organizaciones imparciales, asegurando que ésta llegue a las víctimas de ambos bandos del conflicto. Este

principio concierne a los Estados, como signatarios de los instrumentos legales internacionales, y a sus fuerzas militares, y ambos deben respetar las provisiones legales que permiten a las organizaciones civiles llevar a cabo su trabajo. En Colombia, sin embargo, esta distinción entre los ámbitos civil y militar está siendo amenazada puesto que el Gobierno busca instrumentalizar la acción humanitaria para servir objetivos políticos, militares y estratégicos. El debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas colombianas en operaciones humanitarias debe ser abordado con mayor rigor y claridad. Hoy más que nunca en Colombia, como en otros contextos difíciles, es imperativo preservar la delgada línea roja entre la acción humanitaria y militar.

Francisco Rey Marcos es Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

La crisis de las minas antipersonal en Colombia

Ana María Arango Domínguez, Information Management and Mines Action Program (iMMAP), Colombia.¹

Las minas antipersonal y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) matan o hieren a aproximadamente 1,000 colombianos cada año; más que en cualquier otro país del mundo. Por ello, el Gobierno y la comunidad internacional han intentado acabar con este tipo de armas y asistir a las víctimas. La Vicepresidencia de la República actúa como coordinador de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, grupo compuesto por 14 instituciones estatales que ha desarrollado un programa especial para abordar este tema. Así mismo, el Gobierno Central ha aprobado un número significativo de leyes, programas, procesos y procedimientos relacionados con el problema de las minas, y se ha adherido a la normativa internacional que prohíbe la producción, el almacenamiento y el uso de este tipo de armas. Varias ONG nacionales e internacionales trabajan simultáneamente para apoyar a las víctimas de las minas y para reforzar la capacidad del Gobierno para hacer frente al problema. Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, los grupos armados del largo conflicto colombiano continúan sembrándolas a lo largo del país, con efectos devastadores para la población civil.

Un país con miedo

El conflicto armado colombiano ha desangrado al país durante casi cinco décadas. Las organizaciones guerrilleras y paramilitares están presentes en 31 de los 32 departamentos de la nación y mantienen sus operaciones militares gracias al control de la población y la tierra, muchas veces utilizando AEI. La estrecha relación entre el conflicto armado colombiano y el narcotráfico ha favorecido, por otro lado, el uso de minas con el fin de controlar el territorio y permitir el cultivo, el procesamiento y la distribución de narcóticos. Las medidas adoptadas por el Gobierno para restringir y prevenir el tráfico de

drogas, incluyendo la erradicación manual de cultivos y la destrucción de laboratorios para el procesamiento de narcóticos, han provocado el aumento de artefactos explosivos que los grupos armados no estatales usan para proteger cultivos y laboratorios.²

Los límites del campo de batalla se han vuelto difusos y los combatientes no son fácilmente identificables.

Como las minas antipersonal son costosas y difíciles de obtener, las guerrillas y los grupos paramilitares suelen preferir las minas “caseras” (o AEI) que son mucho más inestables y difíciles de ubicar que las minas convencionales. Estos artefactos explosivos son normalmente colocados como blancos específicos y de forma oportunista, es decir, su emplazamiento depende de las valoraciones que los grupos armados hagan respecto al tránsito de tropas enemigas. Así, los artefactos que quedan sembrados después de un ataque y que afectan a los civiles son remanentes aislados. De cualquier forma, esto no disminuye el sufrimiento que causan los explosivos residuales, e incluso puede dificultar futuros intentos de retirar o desactivar las restantes minas.

La ofensiva militar del Gobierno colombiano contra los grupos armados no estatales, lejos de desalentar la utilización de este tipo de armas, la ha incrementado, pues al ser estos grupos forzados a cambiar constantemente de posición, la

² Para mayor información sobre la relación entre conflicto armado y narcotráfico, ver Ana María Díaz and Fabio Sánchez, *Geografía de los Cultivos Ilícitos y Conflicto Armado en Colombia. Documentos*, CEDE 002766: Universidad de los Andes-CEDE, 2004.

¹ Traducido al español por Juan Pablo Caicedo, Universidad Jorge Tadeo Lozano (diciembre 2009).

identificación de campos minados resulta más difícil. Los límites del campo de batalla se han vuelto, de este modo, aun más difusos, trasladándose hacia contextos públicos como centros de población y vías usadas por civiles, en los que los combatientes no son fácilmente identificables.

Las minas antipersonales y los AEI, junto con otros efectos del conflicto armado, han creado una sensación de miedo en la población afectada. La gente teme viajar dentro de su región, lo que restringe el acceso a servicios públicos como salud y educación, así como a la satisfacción de sus necesidades básicas como comida y agua. Cuando el daño causado por las minas se suma a los otros aspectos negativos del conflicto como desplazamiento, reclutamiento y aislamiento de poblaciones enteras, la crisis se hace insostenible.

En Colombia persistentemente se ignoran los derechos y libertades de la población que no participa activamente en el conflicto, mientras la “dramática espiral de violencia que afecta a todos los sectores de la sociedad, socava los cimientos mismos del Estado, y conmueve a la comunidad internacional por entero”.³ Las minas, junto con las masacres, asesinatos, secuestros y detenciones, crean una atmósfera de miedo, intimidando diariamente a miles de colombianos y forzándolos a abandonar sus tierras y su historia. No es sorprendente, por ello, que exista una estrecha relación entre la victimización por minas y el desplazamiento forzoso y, aunque se desconozca el número exacto de afectados, muchos de los más de tres millones de desplazados colombianos son también víctimas de minas antipersonales o AEI.

Respondiendo en medio del conflicto

En la práctica, el Ejército es la única entidad autorizada para iniciar operaciones de desminado en Colombia, lo cual es problemático pues estas operaciones siguen una lógica militar en lugar de una humanitaria. Así, por ejemplo, la detonación controlada de minas halladas por el Ejército durante incursiones militares se interpreta como alerta para otros grupos armados de la presencia de tropas estatales. Por razones similares, las Fuerzas Militares evitan hacer pública la localización de campos minados descubiertos.

³ Organización para los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa No. 20/97, Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos 1997, OEA/Ser.LVII.98, Doc. 7 rev. Washington DC: OEA, 1998, p. 1,153.

A principios del 2009 se dio, sin embargo, un paso positivo importante, al aceptar el Gobierno colombiano la participación de organizaciones civiles en procesos de desminado. Aunque esta política no se haya materializado todavía en la práctica, debería asegurar, en principio, la consideración de la lógica humanitaria sobre la militar.

Responder a la situación creada por las minas es difícil debido a la naturaleza del conflicto colombiano, que es dinámico y cambiante en intensidad y localización. Algunas regiones han sido controladas durante años y de manera alternativa por distintos grupos armados ilegales. Por otro lado, es habitual que regiones “recuperadas” por el Estado caigan de nuevo presas del conflicto. Por ejemplo, aunque el Gobierno haya declarado recientemente haber derrotado a los insurgentes en la Sierra Nevada de Santa Marta y los Montes de María, ambas regiones se han visto envueltas en nuevos enfrentamientos armados. Otras zonas del país sufren un conflicto menos dinámico, caracterizado por combates permanentes. Por consiguiente, en Colombia coexisten simultáneamente regiones en crisis, en transición y en recuperación. Como resultado, aunque es posible proporcionar asistencia a algunas de las víctimas de minas, la naturaleza cambiante del conflicto hace que muchas veces éstas sean afectadas de nuevo. Entretanto, los esfuerzos de desminado que buscan reducir el riesgo al que se enfrentan los civiles deben afrontar la realidad de que los grupos armados no estatales continúan sembrando minas.

El desafío es, por lo tanto, enorme. En medio del conflicto, el Estado es responsable de eliminar el miedo y el daño producido por las minas. Con este fin, el Ejército debe llevar a cabo costosos procesos de desminado mientras guerrillas y paramilitares siguen colocando nuevos artefactos explosivos. También es una responsabilidad estatal el identificar y asistir a los supervivientes de explosiones de minas, que muchas veces se esconden por miedo o se confunden entre las otras muchas víctimas del conflicto y la población civil en general. Asimismo, el Estado necesita asegurar la restitución de los derechos de aquéllos que han sido afectados por la violencia y garantizar su seguridad, mientras continúa participando en un conflicto cuyo fin es incierto.

Ana María Arango Domínguez es Gerente de Proyectos del Information Management and Mines Action Program -iMMAP en Colombia.

Protegiendo civiles y mejorando la seguridad en Colombia: ¿Cuál es la diferencia?

Samir Elhawary, Humanitarian Policy Group (ODI)¹

Una mirada superficial al discurso político del Gobierno colombiano llevaría a la conclusión de que el esfuerzo para hacer frente a los grupos armados y al crimen organizado

¹ Traducido al español por Luisa Fernanda Pineda, Universidad Jorge Tadeo Lozano (diciembre de 2009).

es sinónimo de proteger a la población civil. En un análisis más profundo, este artículo demuestra sin embargo, que la agenda de seguridad del Gobierno, a pesar de usar el lenguaje de “protección de civiles” y “derechos humanos”, en la práctica ha ignorado el respeto por el

Derecho Internacional Humanitario (DIH) y ha fracasado en reducir los niveles de desplazamiento forzado y la violencia contra civiles.

El discurso de seguridad

Desde la elección del Presidente Álvaro Uribe en 2002, el Gobierno ha intentado mejorar la seguridad en Colombia a través de lo que se ha conocido como la política de “seguridad democrática”. El objetivo de esta política es derrotar a las guerrillas y recuperar el control del territorio mediante el aumento de la efectividad y del número de tropas militares y unidades de policía estacionadas a lo largo del país. Combatir la producción de cultivos ilegales y el tráfico de drogas es primordial para esta política, pues estas actividades son consideradas la mayor fuente de ingresos de los grupos guerrilleros. Las acciones contra la producción de drogas incluyen fumigación aérea, erradicación manual, financiación de proyectos de desarrollo alternativo y operaciones destinadas a capturar a aquéllos involucrados en el narcotráfico.

Con los grupos paramilitares del país se ha adoptado un enfoque menos estricto, iniciándose un proceso de negociación para pactar su desarme. El acuerdo incluye condiciones relativamente indulgentes, como penas bajas de prisión, amnistías e indultos, a cambio del desarme y la participación en un proceso de verdad y reconciliación. Se estima que 30.000 paramilitares se han acogido a este proceso. La política de “seguridad democrática” ha intentado además asegurar el control de los principales centros económicos del país, incluyendo áreas urbanas clave, carreteras principales, zonas de explotación petrolera y minera, áreas de agricultura latifundista y otras oportunidades de inversión.

Los temas relacionados con la participación militar en operaciones humanitarias tienen especial relevancia en Colombia.

La política de “seguridad democrática” también se compromete a promover los derechos humanos, proteger a los civiles de la violencia y mejorar sus sistemas de subsistencia a través del desarrollo. Para poner en práctica esta política, el Centro de Coordinación de la Acción Integral (CCAI) fue creado en 2004, agrupando a diferentes instituciones gubernamentales dedicadas a asuntos relacionados con desarrollo y seguridad. El objetivo del CCAI es proveer asistencia social básica, proteger y promover los derechos humanos, y hacer efectivo el Estado de Derecho en áreas recuperadas por el Gobierno, incrementando la legitimidad gubernamental, atrayendo la inversión y promoviendo el desarrollo. En teoría, por tanto, el Gobierno ha aunado esfuerzos para mejorar la seguridad con estrategias para asegurar la protección y una mínima calidad de vida para la población civil. En la práctica, no obstante, una estrategia puede, en ocasiones, obstaculizar a la otra.

Separando seguridad y protección

El principal objetivo de la política de “seguridad democrática” es proteger al Estado contra las amenazas que representan los grupos armados, particularmente guerrillas, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y narcotraficantes (la distinción entre ambos se confunde a menudo). Los esfuerzos del Gobierno para derrotar a los diferentes grupos armados se describen como parte de la lucha internacional contra el terrorismo. Aunque no es nada nuevo que los grupos armados cometan actos terroristas, su catalogación como organizaciones terroristas sirve para deslegitimarlos, obtener apoyo internacional (particularmente de Estados Unidos), y justificar restricciones a las libertades civiles y a la capacidad de la sociedad civil para cuestionar y someter a escrutinio los objetivos y métodos de la política del Gobierno. A excepción del CICR, las agencias humanitarias tienen prohibido hablar con los grupos armados. En este contexto, se ha descrito como defensoras del terrorismo a aquéllas organizaciones de derechos humanos, grupos de la sociedad civil y ONG que han sido críticas al Gobierno², y la “etiqueta terrorista” también se ha utilizado para negar la existencia de un conflicto armado que estaría bajo la influencia del DIH.

Asimismo, el Gobierno ha buscado desprestigiar a sus oponentes alegando que éstos ya no tienen objetivos políticos, sino que están “haciendo la guerra” simplemente por los beneficios económicos que ésta les reporta, de ahí su involucramiento en el tráfico de drogas. Al cuestionar las que se entienden como causas del conflicto (como los desacuerdos sobre la propiedad de la tierra, el acceso a los medios de subsistencia, el respeto por los derechos humanos, y la naturaleza del sistema político y del modelo de desarrollo) el Gobierno protege los intereses de grupos que se benefician de su status quo, incluyendo élites poderosas, altos funcionarios del Estado y empresas privadas.

El Gobierno sostiene que estos esfuerzos para mejorar su seguridad no afectan a la protección de civiles. De hecho, estudios sobre niveles de violencia, particularmente entre 2002 y 2004, sugieren que el Gobierno ha tenido cierto éxito asegurando las principales áreas urbanas del país y disminuyendo los niveles de violencia.³ Aun así, muchos de los que se desarmaron en el proceso de desmovilización se están ahora rearmando para formar nuevos grupos paramilitares, lo que está resultando en un renovado aumento de la violencia.

Pautas similares pueden verse en los patrones seguidos por el desplazamiento forzado. En 2002 y 2003, cifras oficiales muestran que los niveles de desplazamiento disminuyeron el 44% y el 9% respectivamente, pero desde entonces se han incrementado un 19% en 2004, un 5% en 2005, un 6% en 2006 y un 6.3% en 2007, lo que representa un total aproximado de cerca de 2,5 millones de desplazados

² Ejemplo por el Presidente Álvaro Uribe: Ver Larry Minear, *Agenda Humanitaria 2015: Colombia caso de estudio*, Feinstein International Centre, 2006, p. 32.

³ Ver por ejemplo M. Spagat, ‘La Desmovilización y el desarme paramilitar en Colombia: Éxito provisional y silencioso’, sin fecha, http://www.cerac.org.co/pdf/UNDP_DDR_V1.pdf.



©REUTERS/Eliana Aponte

Un niño desplazado en Cazucá, cerca de Bogotá

internos registrados en el sistema del Gobierno. La gran mayoría de estos desplazamientos – un 65% – ocurrieron entre 2002 y 2008, un 83% concentrado en 15 de los 32 departamentos de Colombia.⁴ Esta tendencia a un descenso en las cifras seguido por un firme incremento puede ser atribuida en parte al rearme de los paramilitares desmovilizados, al aumento de la acción militar por parte del Estado y al desarrollo de programas antinarcóticos.⁵

El principal objetivo de la política de “seguridad democrática” es proteger al Estado contra las amenazas que representan los grupos armados.

El hecho de que un número significativo de desplazamientos se deban a las iniciativas contrainsurgencia y antinarcóticos del Gobierno, pone en duda hasta qué punto se prioriza la seguridad sobre la protección de civiles. Así, existe la creciente preocupación entre las organizaciones humanitarias de que estos esfuerzos para mejorar la seguridad están en realidad difuminando la distinción entre civiles y combatientes, y violando las Convenciones de Ginebra que exigen la toma de medidas efectivas para asegurar la protección de la población civil en operaciones militares.

En áreas de actividad militar, frecuentemente se pide a los civiles que proporcionen información sobre las guerrillas o la ubicación de minas, a cambio de recompensas en metálico o ayudas de manutención y sustento. Esto les sitúa en una situación peligrosa, pues pueden ser vistos como partícipes

4 Cifras de Acción Social, citadas en un documento confidencial de la agencia.

5 ACNUR, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004–Abril 2007* (Bogotá: ACNUR, 2007).

de actividades militares. Las FARC, por ejemplo, ha justificado el ataque a civiles por su colaboración con las tropas estatales. En un incidente, en febrero del 2009, la guerrilla asesinó a varias personas en un ataque a la comunidad indígena Awá, siendo el Gobierno incapaz de proporcionar protección o de ni siquiera recuperar los cuerpos después del ataque.⁶

Los militares también se han visto implicados en el asesinato de civiles, en lo que se ha conocido como el Escándalo de los falsos positivos. Estas revelaciones involucran a las tropas del Gobierno colombiano en

asesinatos extrajudiciales de civiles con el fin de hacerlos pasar por guerrilleros. De este modo se aumentan falsamente las cifras de muertos en combate, un criterio clave para evaluar el éxito militar en el logro de la seguridad. Asimismo, cuando los territorios son recuperados por el Ejército, las prioridades económicas frecuentemente tienen preferencia sobre los medios de sustento de la población. En La Macarena, por ejemplo, (un territorio históricamente controlado por las FARC) el Gobierno se ha negado a ofrecer títulos de propiedad a la población campesina, favoreciendo a los agroexportadores mayoristas. Según un analista, muchos campesinos se han visto forzados en consecuencia a participar en la producción de cultivos ilegales, a pesar de la inseguridad que eso conlleva.⁷

En resumen, a pesar de la política gubernamental para la mejora de la seguridad, necesitamos preguntarnos: ¿seguridad para quién? La evidencia indica que la agenda de seguridad del Estado no es necesariamente compatible con la protección de civiles.

Consecuencias para los actores humanitarios

Las agencias humanitarias involucradas en el suministro de asistencia humanitaria y en la protección de civiles en Colombia deben entender la naturaleza de la gobernabilidad y el comportamiento y desarrollo de las instituciones, especialmente con respecto a la violencia contra los ciudadanos. Lo que está claro es que el discurso de los beligerantes no siempre coincide con la realidad en el terreno y, si los actores humanitarios deciden apoyar la política del Gobierno (o de otros), estas discrepancias deben tenerse en cuenta. Los ataques contra civiles deben ser aceptados como parte de la estrategia seguida por todos los sectores armados en Colombia – el Estado, las guerrillas, los paramilitares y los

6 ‘FARC reconocen muerte de 8 indígenas Awá’, *Semana*, 19 Noviembre 2009, <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/farc-reconocen-muerte-indigenas-awa/120837.aspx>.

7 Alejandro Reyes, ‘Consolidación del Territorio’, *el Tiempo*, 25 Marzo 2009, http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/consolidacion-del-territorio_4897542-1

narcotraficantes. Es igualmente importante reconocer que cualquiera de estos grupos restringe el uso de violencia contra los civiles cuando se identifican ventajas militares y políticas para hacerlo.⁸ De este modo, el reto para los actores humanitarios es llevar a cabo un análisis político que vaya más allá de los meros discursos e intentar entender los factores subyacentes que determinan el comportamiento individual y colectivo, así como la adherencia (o el rechazo) a una agenda de protección de civiles.⁹ Este

8 F. Gutiérrez Sanín, 'Conflicto Interno, Terrorismo y Crimen en Colombia', *Journal of International Development*, vol. 18 (1), pp. 137–50, 2006

9 D. Keen and V. Lee, 'Estatus Civil y las Nuevas Agendas de Seguridad', en S. Collinson et al., *Realising Protection: The Uncertain Benefits of Civilian, Refugee and IDP Status*, HPG Report 28 (London: ODI, 2009).

análisis podría proporcionar la base para desarrollar estrategias con la capacidad de influir en el comportamiento de los beligerantes y promover la protección de civiles. Así, por ejemplo, se podría hacer incidencia para subrayar la importancia de la conducta en la guerra para alcanzar estabilidad en el país, mientras, por otro lado, se les podría hacer ver que las bajas civiles, en cambio, no harían sino crear resentimiento y dañar la legitimidad de la que estos esfuerzos dependen.

Samir Elhawary es Oficial de Investigación del Humanitarian Policy Group (ODI). Su correo electrónico es s.elhawary@odi.org.uk.

Desplazamiento y retorno en Colombia

Andrés Celis, ACNUR, Colombia¹

Colombia sufre una de las mayores crisis de desplazamiento interno del mundo. Desde mediados de los años noventa, más de 3,2 millones de personas se han visto obligadas a dejar sus casas. Entre el 2000 y el 2009, una media de 300.000 personas huyó cada año en busca de protección. En el 2008, 294.000 ciudadanos abandonaron sus lugares de residencia. A finales del 2008, el Gobierno calculó que cerca de 176.000 personas (unos 40.000 hogares) habían regresado a sus lugares de origen escoltadas por las fuerzas del orden.

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en Colombia es uno de los sistemas más desarrollados del mundo (www.accionsocial.gov.co). Sin embargo, en éste no se incluye ninguna información sobre hogares que han alcanzado soluciones duraderas a través del retorno. La precariedad de las cifras de los que regresan genera una distorsión: por un lado, existen cálculos del número de personas que han sido desplazadas, pero, por otro, no se sabe cuántos de ellos permanecen en situación de desplazamiento. La ausencia de tal información crea una brecha en el sistema de protección, hasta el punto de que poco se sabe sobre las condiciones en las que viven las personas que retornan.

La política gubernamental de retorno

Trece años después de que Colombia aprobara la Ley del Desplazado y de la Responsabilidad del Estado (Ley 387 de 1997), la política del Gobierno en materia de retorno aún no se ha consolidado. En 2006, la Corte Constitucional señaló la falta de seguridad como uno de los defectos más preocupantes de la política de retorno. Los fallos en la puesta en funcionamiento de esta política persistieron durante 2008, lo que llevó a que la Corte ordenara una vez más que se corrigieran estos problemas (a través del Auto 08 del 2009). Como respuesta, el Gobierno presentó las guías generales de su política de retorno en octubre de 2009. El Gobierno basa su política en seis ejes: (i)

¹ Traducido al español por Felipe Jaramillo, Universidad Jorge Tadeo Lozano (diciembre de 2009).

seguridad; (ii) participación de la población desplazada; (iii) reconocimiento de las diferentes necesidades – de mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrodescendientes y discapacitados; (iv) coordinación entre el Gobierno Central y los municipios; (v) sistemas de información que garanticen el seguimiento de la política y evalúen el progreso en la consolidación de las comunidades; y (vi) el goce efectivo de derechos (GED).

Entre el 2000 y el 2009, una media de 300.000 personas huyó cada año en busca de protección.

El criterio del GED es una de las contribuciones más importantes de la Corte Constitucional. Según este principio, las políticas públicas deben ser diseñadas para garantizar que la población desplazada disfrute de sus derechos, comenzando con su derecho a la vida y a su integridad personal y seguridad, e incluyendo una asistencia adecuada que los habilite para que alcancen unas condiciones dignas e independientes de vida y consigan, así, reestablecer las circunstancias previas al desplazamiento.

La política pública sobre retorno establece 12 componentes para alcanzar el goce efectivo de los derechos: (i) acceso a programas de subsidio de vivienda; (ii) acceso a tierras productivas a través de la recuperación de tierras abandonadas y la formalización legal de la propiedad; (iii) inclusión de la población en el sistema de salud pública; (iv) educación para los niños menores de 15 años; (v) rehabilitación de las rutas de acceso a los lugares de retorno; (vi) facilitación del acceso a la justicia para hacer efectivo los derechos de verdad, justicia y reparación; (vii) servicios básicos como electricidad, agua y alcantarillado; (viii) acceso a una alimentación suficiente y adecuada; (ix) acceso a fuentes de ingreso y trabajo; (x) seguimiento

humanitario, que es considerado como una garantía para el ejercicio de los derechos de la población en retorno; (xi) apoyo a la organización social; y (xii) ayuda psicológica a las comunidades que retornan.

Uno de los instrumentos más importantes de esta política es el protocolo de retorno, cuya correcta aplicación garantizaría los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. El protocolo define cinco fases: (i) exploratoria, en la que se logra un acuerdo inicial entre las comunidades y las autoridades para avanzar en el proceso de retorno; (ii) análisis de la situación, en la cual las causas del desplazamiento, las condiciones de seguridad y las necesidades de la población en retorno son evaluadas; (iii) preparación, que incluye visitas con las comunidades desplazadas a su lugar de origen, y en las que los compromisos institucionales son definidos; (iv) retorno; y (v) seguimiento, en la que las condiciones de la población en retorno y la rapidez con la que las entidades gubernamentales cumplen sus compromisos son evaluadas.

Para aplicar esta política de forma comprensiva, el Gobierno ha dado prioridad a la consolidación de 25 procesos de retorno que afectan a cerca de 35.000 personas. La nueva política para devolver a los civiles a sus lugares de origen es correcta porque se basa en la evaluación de los procesos de retorno que ya se han efectuado. En el pasado, muchos de estos procesos no se consolidaron debido a un precario seguimiento institucional. Para garantizar el impacto de la política de retorno, la tendencia actual, en la que los procesos de retorno se promueven y se realizan pero en la que los esfuerzos institucionales luego decaen, debe ser abordada.

Los obstáculos del retorno

El principal obstáculo para que el retorno sea una solución duradera se debe a la continuidad del conflicto y a la presencia de altos niveles de violencia a pesar del progreso que muestran los indicadores de secuestros, masacres y asesinatos. Mientras que en el 2002 hubo 2.986 secuestros, 115 masacres y 28.837 homicidios, en el 2008 el Estado comunicó 437 secuestros, 37 masacres y 16.140 homicidios.

En los últimos cuatro años, el conflicto ha sufrido una transformación a consecuencia de la creciente efectividad de las fuerzas militares del Gobierno y de la casi total desmovilización de los grupos paramilitares. Sin embargo, la mayoría de las causas de desplazamiento persisten o se han transformado. Para contrarrestar la mejora de la eficiencia militar, los grupos insurgentes han incrementado el uso de minas antipersonal, y han aumentando la presión sobre las comunidades, particularmente aquéllas que participan en los programas del Estado asociados con la sustitución de cultivos ilícitos o que colaboran con las fuerzas de seguridad.

El impacto de la desmovilización no ha alcanzado los resultados esperados en términos de disminución de la violencia: numerosos grupos armados, muchos de ellos vinculados con el narcotráfico, operan en las zonas abandonadas por los paramilitares desmovilizados,

luchando por el control sobre la producción, procesamiento y tráfico de drogas. La dificultad en la identificación de las cadenas y estructuras de mando ha facilitado la proliferación de amenazas contra oficiales públicos, defensores de los derechos humanos, líderes sociales y de la comunidad, y la gente corriente, obligando a muchos al destierro.

Las condiciones son difíciles en los municipios en los que tienen lugar procesos de retorno. Así por ejemplo, 306.000 personas fueron expulsadas entre el 2006 y el 2009 en los 115 municipios donde se habían llevado a cabo procesos de retorno. Por otro lado, en el 95% de estos municipios, se presentaron incidentes con artefactos explosivos y 1.157 personas fueron heridas por este tipo de arma durante el mismo período. La tasa de asesinatos en 52 de los municipios mencionados se estima, además, más alta que el promedio nacional. Uno de estos municipios tuvo un índice de homicidios de 312 por cada 100.000 habitantes, y 12 de ellos mostraron tasas de 100 por cada 100.000 habitantes. Finalmente, aproximadamente en el 85% de los municipios se llevaron a cabo intentos de eliminar cultivos ilícitos, con los esfuerzos de 53 municipios contribuyendo a erradicar 23.563 hectáreas de coca (27% del total nacional, en un país con 1.098 municipios). Estas cifras resaltan los riesgos con los que muchas de las familias que retornan se pueden enfrentar.

En cuanto a la seguridad, las autoridades remarcan la importancia de una acción integrada por parte de las fuerzas de seguridad y de las entidades responsables de proveer servicios sociales en el marco de la orden presidencial 001 de 2009, la estrategia de consolidación territorial del Gobierno. Sin embargo, esta política no tiene en cuenta el riesgo al que se expondrían las comunidades y las instituciones que efectúan trabajos humanitarios en este contexto. La confusión en torno a la acción humanitaria es evidente si se tiene en cuenta el hecho de que la estrategia vincula la participación humanitaria con programas enfocados al desmantelamiento de grupos armados y al desarme, desmovilización y reintegración.

La inseguridad explica parcialmente la resistencia de muchas personas a retornar.

La inseguridad explica parcialmente la resistencia de muchas personas a retornar, con sólo entre el 3% y el 5% de la población en situación de desplazamiento interno expresando su deseo de regresar. Otro punto importante es la naturaleza del desplazamiento y de la reubicación. Más de 2 millones de desplazados internos están dispersos en las grandes ciudades de Colombia; de los cuales el 85% llegaron solos o con sus familias. Este patrón de dispersión hace que los programas de retorno sean difíciles de organizar, pues las operaciones de retorno efectivas normalmente tienen una naturaleza colectiva. Otros problemas tienen que ver con la coordinación de las 21 entidades nacionales involucradas, con la que hay entre éstas y los municipios afectados, y con temas de vivienda y propiedad en las zonas de retorno.

La debilidad de los municipios en los que se originan los desplazamientos y las grandes distancias también suponen problemas para el retorno. Estudios de ACNUR han revelado que algunos de los retornados han recibido atención inadecuada; que las autoridades locales y los desplazados internos desconocen el protocolo de retorno y que su aplicación es limitada; y que la falta de seguimiento limita la sostenibilidad. Los procesos de retorno son especialmente frágiles cuando las comunidades han sido forzadas a regresar por grupos armados; cuando se enfrentan a dificultades con la comunidad que los recibe (incluyendo la falta de atención por parte del Estado) y cuando han sufrido una falta de seguimiento después del retorno.

Asegurando un retorno sostenible

Aún en las complejas circunstancias del conflicto armado colombiano, con una diversidad de grupos armados combatiendo por el control de territorios con importancia estratégica a nivel político, militar o económico, el retorno sigue siendo posible. Para muchos puede ser la mejor alternativa, particularmente para las comunidades indígenas y afro-descendientes, en las que los retornos han sido más exitosos. Las medidas tomadas por el Estado colombiano son las adecuadas para conseguir regresos efectivos, y por eso se debe hacer un esfuerzo aun mayor para garantizar su aplicación y reforzar el seguimiento de todas las fases del retorno.

En lo referente a la seguridad, los informes de las fuerzas militares estatales deben ser complementados por análisis comprensivos de las condiciones en estos territorios. Hay zonas donde es posible promover el retorno. Así, por ejemplo, en 27 de los 115 municipios analizados (23%), los índices de homicidio están por debajo del promedio nacional, los grupos armados ilegales están menos activos que en otras regiones, los accidentes con minas no son frecuentes, los cultivos ilícitos no son un problema significativo, y ha habido muy pocos nuevos

desplazamientos forzados entre el 2006 y el 2008. En otras palabras, existen condiciones objetivas que muestran que los retornos pueden ser exitosos en estas áreas.

Aun así, en todos los casos, el establecimiento de mecanismos de monitorización, alerta temprana y respuesta rápida son necesarios para mitigar cualquier riesgo futuro. Para limitar la estigmatización de estas comunidades, se debe evitar su participación en actividades que puedan conllevar represalias de grupos armados ilegales (como las redes de informantes o liderazgo visible en los programas de sustitución de cultivos). La participación de la comunidad en la identificación de necesidades y alternativas debe complementarse con instrumentos que faciliten la financiación de las iniciativas identificadas; la inflexibilidad de los recursos del Gobierno y de la comunidad internacional obstaculiza los esfuerzos de las comunidades y reducen el impacto de las inversiones.

Se debe llevar a cabo un inventario completo de los procesos de retorno para identificar las brechas de protección y detectar las necesidades de la comunidad. La participación de las agencias humanitarias puede ayudar a limitar la presión sobre las comunidades en áreas donde los actores armados ilegales tienen una presencia significativa, y donde existen restricciones considerables de movilidad. Es posible que, en ciertos casos, inversiones específicas por parte del Estado o los actores internacionales ayuden a consolidar algunos de estos procesos. La propuesta de dar prioridad a la respuesta del Estado en 25 casos específicos de retorno constituye un primer paso positivo en hacer del retorno una alternativa genuina y una solución duradera.

Andrés Celis es Coordinador de la Unidad de Protección de ACNUR en Colombia. Su correo electrónico es celis@unhcr.org. Las opiniones expresadas por el autor no reflejan necesariamente la posición de ACNUR Colombia.

La transformación del conflicto y el desplazamiento urbano en Colombia

Kimberly Howe, Tufts University¹

Las tendencias de la violencia en Colombia han ido cambiando en la última década. Históricamente, el conflicto se ha desarrollado en su mayor parte en áreas rurales, lo que ha llevado a un desplazamiento masivo de poblaciones desde estas zonas a otras áreas rurales vecinas, ciudades locales y áreas urbanas más alejadas. Sin embargo, en años recientes, la mayor parte de la violencia (política y criminal) se ha dado en zonas urbanas, creando nuevas formas de desplazamiento. En consecuencia, en Colombia existe una amplia gama de patrones de desplazamiento: de rural a rural; de rural a periurbano; de rural a urbano; y aquéllos donde individuos, familias o comunidades enteras

se ven forzadas a abandonar sus hogares y trasladarse a otras áreas de la misma ciudad (intra-urbano), o tal vez a otros núcleos urbanos (inter-urbano). Este artículo explora el fenómeno del desplazamiento urbano en Colombia y los desafíos que éste genera para la acción humanitaria. Una herramienta de investigación para identificar el perfil del desplazado interno en áreas urbanas es analizada, basándose en los resultados del caso de Santa Marta, la capital del Departamento de Magdalena.

Los desplazados internos urbanos y el caso de Santa Marta

La población de desplazados internos en centros urbanos está compuesta por un número de personas difícil de

¹ Traducido al español por Felipe Jaramillo, Universidad Jorge Tadeo Lozano (diciembre de 2009).

estimar por varias razones. Algunos prefieren permanecer en el anonimato para protegerse de los grupos armados o para evitar enfrentamientos con otros residentes urbanos. Los hay que llegan en busca de empleo y se mezclan con otros inmigrantes y habitantes urbanos (frecuentemente pobres). Otros son recibidos por familiares y amigos no desplazados. Muchos no son conscientes de que su estatus de desplazado interno les da derecho a apoyo y protección adicionales. Independientemente de sus circunstancias y preferencias, se sabe relativamente poco sobre los desplazados internos urbanos, lo que dificulta el trabajo de las organizaciones humanitarias para calcular cuántos son, valorar sus necesidades de asistencia y protección, o entender si y cómo su situación difiere de la población urbana en situación de pobreza. Sin esta información básica, las organizaciones humanitarias y el Gobierno se enfrentan a enormes desafíos a la hora de diseñar programas efectivos de ayuda y protección para estas personas.

La población de desplazados internos en centros urbanos está compuesta por un número de personas difícil de estimar.

El Departamento de Magdalena en la costa del Caribe colombiano presenta el índice per cápita más alto de desplazamiento interno en el país. Entre 1996 y 2004, Magdalena fue el escenario de una gran campaña paramilitar contra grupos guerrilleros. El ataque a la población civil por parte de ambos bandos generó un desplazamiento masivo desde el campo a las ciudades, principalmente a Santa Marta, la capital de Magdalena. Tras el programa de desmovilización paramilitar en 2006, Santa Marta pasó a ser el centro de violentas luchas de poder entre paramilitares desmovilizados, nuevos grupos armados ilegales y narcotraficantes. Todo ello ha dado lugar a nuevas olas de desplazamiento intra-urbano, así como a una mayor inseguridad, tanto entre la población desplazada como entre grupos marginales de residentes urbanos.²

A pesar de estos datos generales, se sabe relativamente poco sobre la situación de los desplazados internos en Santa Marta. ¿Cuántos de ellos están viviendo en la ciudad? ¿Cómo se puede comparar su situación con la de la población no desplazada? ¿Cuáles son sus características demográficas y de subsistencia, y sus necesidades de asistencia y protección? Para abordar estos temas, el Observatorio de Desplazamiento Interno (conocido como IDMC, por sus siglas del nombre en inglés “Internal Displacement Monitoring Centre”) en Ginebra y el Feinstein International Center de Tufts University crearon una herramienta de investigación para la caracterización de la población desplazada en áreas urbanas, siendo Santa Marta uno de los tres casos prácticos estudiados (los otros dos fueron Jartum en Sudán y Abiyán en Costa de Marfil).

² Karen Jacobsen y Kimberly Howe con el IDMC, *Rural Displacement to Urban Areas: The Tufts-IDMC Profiling Study: Santa Marta, Colombia*, disponible en www.internal-displacement.org o <http://fic.tufts.edu>.

Este método permite una estimación bastante precisa del número de desplazados internos que viven en un área urbana, utilizando una estrategia de muestreo aleatoria estratificada en tres etapas. De este modo se averiguó que la cantidad de desplazados internos que viven en Santa Marta suman entre las 56.055 y 75.839 personas (entre el 13,4% y el 18,2% del total de la población de la ciudad). El estudio también proporcionó evidencia de que la situación de los desplazados internos en Santa Marta es peor que la de los no desplazados de acuerdo a todos los indicadores de bienestar social y calidad de vida.³ Así por ejemplo, los desplazados internos tienen niveles de educación más bajos que la población no desplazada y, aunque esto no resulte extraño ya que la gran mayoría de desplazados proviene de áreas rurales, probablemente sí les genera una desventaja en términos de permanencia en el empleo en un contexto urbano. En consecuencia, los resultados del estudio vienen a demostrar que los desplazados internos tienen mayor tendencia al desempleo y menor probabilidad de encontrar trabajo bajo contratación que los no desplazados. El empleo informal no contractual es mucho menos estable e inseguro, lo que sugiere que los medios de vida de los desplazados internos son más precarios que los de la población no desplazada. Por otro lado, según el estudio, los desplazados internos tienen también menor probabilidad de ser dueños de sus propios hogares, y éstos son normalmente de inferior calidad y carecen más a menudo de conexión directa de agua, incrementando así el riesgo de enfermedades y haciéndolos más vulnerables a fenómenos naturales como inundaciones y derrumbes. Continúa el estudio señalando que los desplazados internos son más proclives a tener problemas de infraestructura e inseguridad, y que sus relaciones con las autoridades, comunidades y vecinos tienen mayor probabilidad de ser problemáticas. Los problemas de infraestructura incluyen exposición a desagües o residuos, ruido y falta de acceso a transporte público. Estos resultados también sugieren que los desplazados internos tienen menos seguridad física que la población no desplazada, y se enfrentan a una discriminación y estigmatización significativa en sus ambientes sociales. En resumen, los desplazados internos tienen niveles más bajos de seguridad humana que los no desplazados.

Al comparar la situación de los desplazados internos en ciudades con la de inmigrantes urbanos (es decir, personas que emigran hacia Santa Marta por razones no relacionadas con el conflicto), se encuentra que es más probable que los desplazados internos hayan dejado o abandonado tierras, casas, cosechas, ganado y otras posesiones en su lugar de origen que los inmigrantes no desplazados. También son los desplazados más proclives a tener dificultades si deciden regresar a sus hogares, incluyendo el acceso a los alimentos, la educación, la salud y la vivienda, así como problemas de seguridad. Estos resultados no son inesperados dado que los desplazados internos tienen mayor probabilidad de haber sido forzados a abandonar sus hogares rápidamente, sin la posibilidad de liquidar sus bienes o traer sus pertenencias con ellos. La inseguridad que caracteriza sus lugares de origen acarrea escasas posibilidades de recuperar sus posesiones, incrementando así su situación de desventaja al llegar a las áreas urbanas.

³ Se encontró que todos los resultados discutidos en el artículo tienen un nivel de significancia de por lo menos 0.05.

Todos estos resultados sugieren que sería adecuado crear un programa específico para poblaciones de desplazados internos en Santa Marta, ya que éstos tienen muchos más problemas de protección y vulnerabilidades específicas en temas relacionados con medios de vida, vivienda y otras dimensiones de la seguridad humana. Sin embargo, como todo programa preparado para una población determinada, éste debe tener también en cuenta las necesidades de otros grupos en situaciones de desventaja. La introducción de recursos en comunidades pobres que carecen de ellos puede crear competencia, tensión y resentimiento.

la introducción de recursos en comunidades pobres que carecen de ellos puede crear competencia, tensión y resentimiento.

Esfuerzos del Gobierno

Desde 1997, el Gobierno ha proporcionado cierta asistencia humanitaria a las personas desplazadas. Estos esfuerzos de asistencia se incrementaron después de la histórica decisión de la Corte Constitucional de Colombia en el 2004, en la que se declaraba que la respuesta del Gobierno al desplazamiento era inconstitucional. Bajo la nueva legislación y con un aumento del presupuesto, a Acción Social le fue asignada la responsabilidad de proporcionar asistencia a las poblaciones de desplazados internos. No obstante, aún existe la preocupación de que un número significativo de desplazados no está incluido en el registro, y de que todavía hay demasiadas barreras para acceder a los beneficios que les corresponden. Así, por ejemplo, hay un tiempo límite para registrarse después del desplazamiento y sólo se consideran desplazados aquéllos que se desplazan bajo ciertas circunstancias (ej. el desplazamiento causado por los esfuerzos de erradicación de drogas como fumigaciones aéreas, actividad paramilitar y la migración intra-urbana no son reconocidos). Las largas colas para inscribirse en el registro y la numerosísima documentación requerida dificultan aún más el acceso. De este modo, este estudio ha confirmado las preocupaciones de las agencias humanitarias al averiguar que menos de la mitad (42%) de los desplazados internos en Santa Marta están incluidos en el registro oficial de desplazados. Cuando se les preguntó por qué no se habían inscrito, los desplazados internos respondieron que no sabían cómo registrarse, que no creían que hacerlo les fuera a ser útil o les beneficiara, o que no pensaban que las autoridades fueran a creer sus historias de desplazamiento.

Generalización a otras ciudades

La encuesta en la que se basa este estudio tiene sus limitaciones. Primero, el diseño de sondeo no permitió que se exploraran temas sensibles como lo son los problemas relacionados con el registro, la discriminación, o el acoso de sectores o autoridades no estatales. La situación de seguridad en Santa Marta constituyó otra limitación, ya que obligó a realizar las encuestas durante el día. De esta

forma, las consultas sólo pudieron dirigirse a aquellas personas que suelen estar en el hogar durante el día, lo que generó un sesgo asimétrico en la distribución de género en la muestra final, con un fuerte predominio femenino. Asimismo, basar los cálculos de desplazamiento interno en la información oficial del censo del Gobierno (recopilada por el DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) para la ciudad de Santa Marta significó que áreas periféricas o marginales no fueran incluidas en los cálculos, lo que probablemente generó una subestimación de los desplazados internos en Santa Marta.

A pesar de estas limitaciones, este método de investigación para la caracterización de la población desplazada en áreas urbanas es una metodología prometedora que puede ser utilizada por las organizaciones humanitarias e instituciones académicas en diferentes ciudades, tanto en Colombia como en otros países. Sin embargo, aunque los resultados de este estudio de caracterización pueden ser de utilidad para los proveedores de servicios en Santa Marta, su aplicabilidad a otras ciudades colombianas no es obvia. Una forma de comprobar su relevancia sería identificar algunas características sobresalientes de Santa Marta, compararlas con las de otras ciudades y establecer paralelismos entre ellas. Aun a falta de un detallado análisis de correspondencias entre ciudades, se puede asegurar que ciertos aspectos señalados en el caso práctico de Santa Marta serían aplicables a otras áreas urbanas. Uno de estos aspectos es el proceso de registro que es administrado por una única agencia (Acción Social) en todo el país. En Santa Marta, menos de la mitad de la población desplazada estaba incluida en el registro y es probable que la población en situación de desplazamiento interno en otras ciudades también esté significativamente subestimada. Por tanto, es importante que los actores humanitarios no tomen la lista de registro de desplazamiento interno del Gobierno como una lista precisa y exhaustiva de los desplazados en una zona determinada. Otros métodos complementarios deben ser utilizados para estimar el número de desplazados.

Aunque hay mucha variación regional en el conflicto colombiano, las principales facciones violentas organizadas están presentes a nivel nacional y tienden a utilizar tácticas similares en todo el país. Como se ha mencionado anteriormente, los paramilitares y las guerrillas fuerzan el desplazamiento de civiles desde zonas rurales como consecuencia de sus campañas en el Departamento de Magdalena, muchos de los cuales acaban por desplazarse a Santa Marta tarde o temprano. Esta investigación ha revelado que la población de desplazados internos está en desventaja en relación a inmigrantes urbanos no-desplazados y otros residentes urbanos pobres. Teniendo en cuenta que los grupos violentos siguen patrones de comportamiento muy parecidos a lo largo del país, se puede asumir que los desplazados internos de otras zonas urbanas están en similar desventaja.

Mientras los organismos humanitarios y de derechos humanos son conscientes del problema del desplazamiento intra-urbano, aún no existe una documentación sistemática de su escala y alcance. Acción Social, la agencia nacional

responsable de proveer asistencia a los desplazados internos en Colombia, no incluye a los desplazados intraurbanos en el registro nacional, por lo que estos no reciben los beneficios a los que la población desplazada tiene derecho. La complejidad de este problema se acentúa aún más porque esta forma de desplazamiento, así como los índices generales de violencia, varía significativamente de una ciudad a otra. Así, es muy importante que los proveedores de asistencia humanitaria tengan un conocimiento profundo de las dinámicas del conflicto en áreas urbanas específicas. Esto significa entablar una relación no sólo con autoridades estatales y otras organizaciones, sino también con instituciones académicas y de investigación que mantengan informes actualizados sobre los grupos armados ilegales.

Este artículo ha subrayado los desafíos a los que se enfrentan los actores humanitarios al intentar operar de manera eficiente en situaciones extremadamente complicadas, donde la línea entre la guerra y la paz no está claramente definida, donde el contexto del conflicto está constantemente cambiando, y donde no está claro quién es el responsable del conflicto, del desplazamiento y de sus repercusiones. Haciendo uso de metodologías rigurosas se puede obtener información precisa y actualizada que puede ayudar a hacer frente a estos

dilemas. Con los desplazados internos en zonas urbanas, por ejemplo, los actores humanitarios necesitan saber cuántos son, dónde están, por qué están desplazados y cuáles son sus necesidades de protección y asistencia en términos generales y en comparación con aquellos no-desplazados que los rodean. La información fiable no sólo facilita la programación efectiva, sino que puede servir también como herramienta de lobby con las autoridades para que asuman la responsabilidad apropiada frente a la situación humanitaria en Colombia. El método de caracterización del desplazado interno en zonas urbanas descrito en este artículo es uno de los medios para obtener esta necesaria información. Es además lo suficientemente flexible como para funcionar en relación a diferentes poblaciones ocultas en varios contextos urbanos y puede ser utilizada por las distintas partes involucradas, incluyendo instituciones académicas, organizaciones internacionales, agencias humanitarias, gobiernos y grupos de la sociedad civil.

Kimberly Howe es candidata a PhD del Fletcher School, Tufts University, Medford, MA. Los autores del estudio están interesados en profundizar el campo metodológico, tanto de forma independiente como en asociación con organizaciones humanitarias. Por favor, contacten a Kimberly para más información: Kimberly.howe@tufts.edu.

Narcotráfico, política antidroga y seguridad: otro costo humanitario del conflicto colombiano

Ricardo Vargas Meza, Transnational Institute¹

En las dos décadas anteriores a la elección del presidente Álvaro Uribe en 2001, la producción de cultivos ilícitos en Colombia aumentó de 3.500 a 144.000 hectáreas, lo que representa un incremento anual del 25,6%, convirtiendo así a Colombia en el productor de más del 70% de la cocaína del mundo. Esta tendencia fue acompañada de un deterioro del conflicto armado, debido según Uribe a la participación de las guerrillas en el comercio de drogas. El narcotráfico fue considerado como una de las principales fuentes de financiación de los grupos guerrilleros colombianos; según cifras del Gobierno, entre 1991 y 1996, 470 millones de dólares fueron recaudados por la venta ilegal de narcóticos, lo cual representa el 41% de los ingresos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).² Para abordar el problema, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 del Gobierno propuso que “la lucha contra los grupos terroristas, los narcotraficantes y la delincuencia transnacional organizada, se centrará en el ataque a sus estructuras financieras”, es decir, en la industria ilegal de la droga.

De este modo, las estrategias utilizadas para eliminar los cultivos ilícitos, como la fumigación aérea, la erradicación

manual forzosa y los programas de desarrollo alternativo, se han convertido en instrumentos de apoyo a los objetivos de seguridad del Estado. Sin embargo, el Gobierno no distingue entre aquéllos que siembran cultivos ilícitos para su procesamiento a gran escala y las comunidades campesinas pobres que tienen pequeñas parcelas como medio de subsistencia. Así mismo, no existen alternativas viables de desarrollo para estas comunidades, pues los programas del Gobierno sólo ofrecen subsidios por la erradicación de cultivos. Estos programas carecen además de procesos de consulta y negociación con las comunidades afectadas, y es el Gobierno quien determina sus alcances y objetivos unilateralmente, lo que daña consecuentemente los niveles de confianza entre dichas comunidades y el Estado. Todo lo expuesto ha sucedido a pesar de los objetivos expresados en el Programa de Desarrollo Alternativo del Gobierno, el cual incluye el “apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, la participación y el control comunitario, a fin de consolidar la seguridad democrática y establecer las bases para el desarrollo sostenible en áreas libres de cultivos ilícitos.”³ A pesar de este discurso sobre desarrollo sostenible, este marco de erradicación está basado en el uso de la fuerza como arma disuasoria, y ésta no es una

¹ Traducido al español por Luisa Fernanda Pineda, Universidad Jorge Tadeo Lozano (diciembre de 2009).

² Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, ‘Hacia un Estado Comunitario’, 2002–2006.

³ Departamento Nacional de Planeación, Conpes 2318, Programa de Desarrollo Alternativo, 2003–2006, 3 Marzo de 2003.

forma efectiva de acercamiento a áreas afectadas por problemas de exclusión y marginalización severas. La política del Gobierno de *solamente* considerar el cultivo de coca como fuente de financiación de las guerrillas ha llevado al abandono y fracaso de la administración de problemas sociales, económicos y políticos, lo cual afecta al crecimiento de las comunidades que cultivan coca y trae consigo repercusiones humanitarias.

Colombia produce más del 70% de la cocaína del mundo

Uno de los problemas de esta política del Gobierno puede verse en la forma en que se han llevado a cabo los programas de erradicación manual forzosa, que se han utilizado como arma en el conflicto armado colombiano. Así, las primeras incursiones tuvieron lugar como parte de la respuesta estatal a los ataques de las FARC como el que se produjo contra una unidad militar el 27 de diciembre de 2005 en la Sierra de la Macarena y que dejó 29 personas muertas. La estrategia también se ha hecho efectiva en los departamentos de Nariño y Putumayo en la frontera con Ecuador, lo que ha generado protestas en las comunidades campesinas, contrarias al desplazamiento forzoso que acompaña estos programas y a su impacto sobre los medios de subsistencia.⁴ Las operaciones de fumigación de cultivos frecuentemente afectan al ganado, los cultivos, los pastos y las áreas boscosas. A principios del 2008, en respuesta a una campaña de erradicación en los municipios de Tarazá, Nechí y Valdivia en la región Antioqueña, más de 1.500 campesinos se movilizaron para exigir diálogos con el Gobierno sobre una serie de temas, incluyendo la suspensión de las fumigaciones de cultivos, la asistencia económica para familias agricultoras y el desarrollo de infraestructura.⁵

Sin embargo, el Gobierno ha buscado por lo general soluciones a corto plazo para aplacar este tipo de protestas y neutralizar sus efectos políticos, en lugar de resolver los problemas estructurales subyacentes que las provocan. Mientras tanto, las estrategias de erradicación continúan, a menudo en forma de fumigación aérea. Así, por ejemplo, el 3 de abril de 2009, un avión escoltado por el Ejército colombiano voló sobre varios centros de población en Santa María, Coteje, Cheté, Velásquez y La Fragua, rociando glifosato sobre fuentes de agua, bosques, casas y cultivos, lo cual afectó seriamente la salud de las comunidades y las fuentes de alimento y agua.⁶

Al vincular a los productores de coca con las estructuras financieras y de apoyo de las FARC, el Gobierno ha rechazado el diálogo con las comunidades involucradas, priorizando objetivos de seguridad sobre los esfuerzos que buscan

4 Ver 'Choques entre cocaleros y policías', *El Tiempo*, 1 Septiembre 2007.

5 Asociación Campesina de Antioquia, 'La legitimidad de la protesta social en el marco de la erradicación de la coca en el Bajo Cauca Antioqueño: Consecuencias y proyecciones', Enero – Marzo 2008.

6 Ver Diakonia, "Fumigaciones en Timbiquí afectan proyectos de seguridad alimentaria", Reporte de terreno, Popayán, 12 May 2009.

abordar problemas complejos como la marginalización de muchas de las áreas productoras de coca. De hecho, la nueva Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y la Estrategia de Consolidación de Territorios (ECT) refuerzan y profundizan aún más esta política errónea. El "desarrollo alternativo" que intenta fomentar el abandono de cultivos relacionados con las drogas ilícitas, se ha convertido en parte de la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, descuidando asuntos relacionados con la exclusión social grave y las necesidades humanitarias. Como resultado, las protestas campesinas continuarán; enviando el claro mensaje de que la fuerza no es la respuesta al problema de las drogas en Colombia.

La estrategia de seguridad y desarrollo

Para poner en funcionamiento la ECT, las áreas de intervención se dividen en determinadas zonas de acuerdo a los avances logrados en la ofensiva militar del Gobierno. Las áreas de interés son:

1. Áreas donde las guerrillas se han retirado.
2. Zonas donde los paramilitares se han desmovilizado.
3. Áreas fronterizas, donde generalmente la influencia de las guerrillas se contiene.
4. Áreas donde los grupos insurgentes se han replegado pero continúan concentrados.

En las dos primeras categorías, una combinación de fuerza militar y asistencia intenta legitimizar las acciones de las Fuerzas Armadas, abordando las necesidades básicas de las comunidades donde las ofensivas militares han tenido lugar, lo cual incluiría mejoras en la salud pública y en la infraestructura. Esto se lleva a cabo desde el Centro de Coordinación de la Acción Integral del Gobierno (CCAI), que reúne varios Ministerios. Las intervenciones en las dos últimas categorías, zonas fronterizas y áreas donde grupos insurgentes se han replegado, combinan ofensivas militares y una amplia fumigación aérea, cuyo objetivo es prevenir la financiación de los insurgentes a través del narcotráfico.

El modelo de desarrollo en Colombia está caracterizado por una creciente desigualdad que agrava la exclusión social

Asimismo, en las categorías uno y dos se incluirían zonas que se caracterizan por una profundización en el modelo agrario vigente en Colombia, que consiste en el afianzamiento del latifundio ganadero y la inversión agroindustrial con el fin de incrementar la exportación de productos como la palma africana y los agrocombustibles. Este modelo consolida la expropiación violenta a la que comunidades indígenas y afrodescendientes han sido sometidas en zonas rurales. Sus medios de vida se ven afectados, además, por las actividades de industrias extractivas, que incluyen la minera, petrolera y maderera y, así, frecuentemente fuerzan el desplazamiento de las comunidades desfavorecidas hacia centros urbanos. Estas áreas son también el objetivo de proyectos de

infraestructura cuyo fin es conectar centros de producción o extracción de recursos con puntos de salida del transporte internacional para facilitar su exportación. El resultado es un modelo de desarrollo caracterizado por una creciente desigualdad que agrava la exclusión social a través de desplazamientos masivos y del deterioro de los sistemas de sustento priorizando, en última instancia, los objetivos de seguridad.

Estos problemas estructurales son la raíz de la persistente monoproducción de coca en áreas rurales a las que los sectores más pobres de la sociedad colombiana se ven empujados. Así, la política antidroga del Gobierno aborda los efectos, más que las causas, de lo que es un problema complejo. Las tensiones sociales recurrentes, los altos niveles de delincuencia en ciudades como Medellín y otras capitales departamentales, la persistencia del desplazamiento forzoso, el incremento de la violencia criminal y la proliferación de actividades ilegales, incluyendo el cultivo de coca, son todos síntomas de un modelo socio-económico que perpetúa la exclusión de un amplio sector de la sociedad Colombiana.

Conclusión

El vincular cultivos ilícitos con conflicto armado, lleva a la consecuente criminalización de los cultivadores de coca, de modo que el Gobierno colombiano ha borrado así la distinción entre civiles y combatientes, exacerbando aún más la crisis humanitaria que sufre este país. A esto se suma

que la guerra contra las drogas se ha concentrado en las áreas de cultivo de coca (principalmente bajo el control de las guerrillas), siendo las acciones contra otros eslabones de la cadena de producción mucho menos radicales. Como resultado, el poder de los narcotraficantes está creciendo en términos de control de territorios, privatización de la seguridad, y reconfiguración y cooptación del Estado. Frente a estos problemas, las soluciones propuestas por la política actual son deficientes o no existentes. Mientras tanto, las necesidades humanitarias de la población campesina, indígena y afrodescendiente se han agravado en las zonas rurales. Estas comunidades que recurren a la coca como única alternativa, son atacadas, no tanto por involucrarse en actividades ilegales punibles, sino porque la producción de coca financia al principal enemigo del Estado. Por otro lado, estas comunidades deben hacer frente a las presiones de grupos armados y del sector privado, los cuales buscan obtener el control de los recursos naturales en los territorios en los que estas gentes viven y trabajan. En el contexto de una creciente crisis humanitaria, es necesario reconsiderar seriamente las estrategias antinarcóticos en Colombia, diferenciando entre los objetivos de seguridad y los problemas subyacentes que llevan a las comunidades a involucrarse en los cultivos ilícitos.

Ricardo Vargas Meza es Investigador Social Asociado al Instituto Transnacional (TNI), un think-tank dedicado a investigar y apoyar temas relacionados con la seguridad global, el medio ambiente y los movimientos sociales.

Gracias a los esfuerzos de Francesco Checchi y sus coautores, HPN tiene el placer de anunciar la publicación en español de uno de sus Estudios de Red más populares:

Estudio de Red 61 – Salud pública en poblaciones afectadas por crisis: una guía práctica para quienes toman las decisiones

Francesco Checchi, Michelle Gayer, Rebecca Freeman Grais y Edward J. Mills

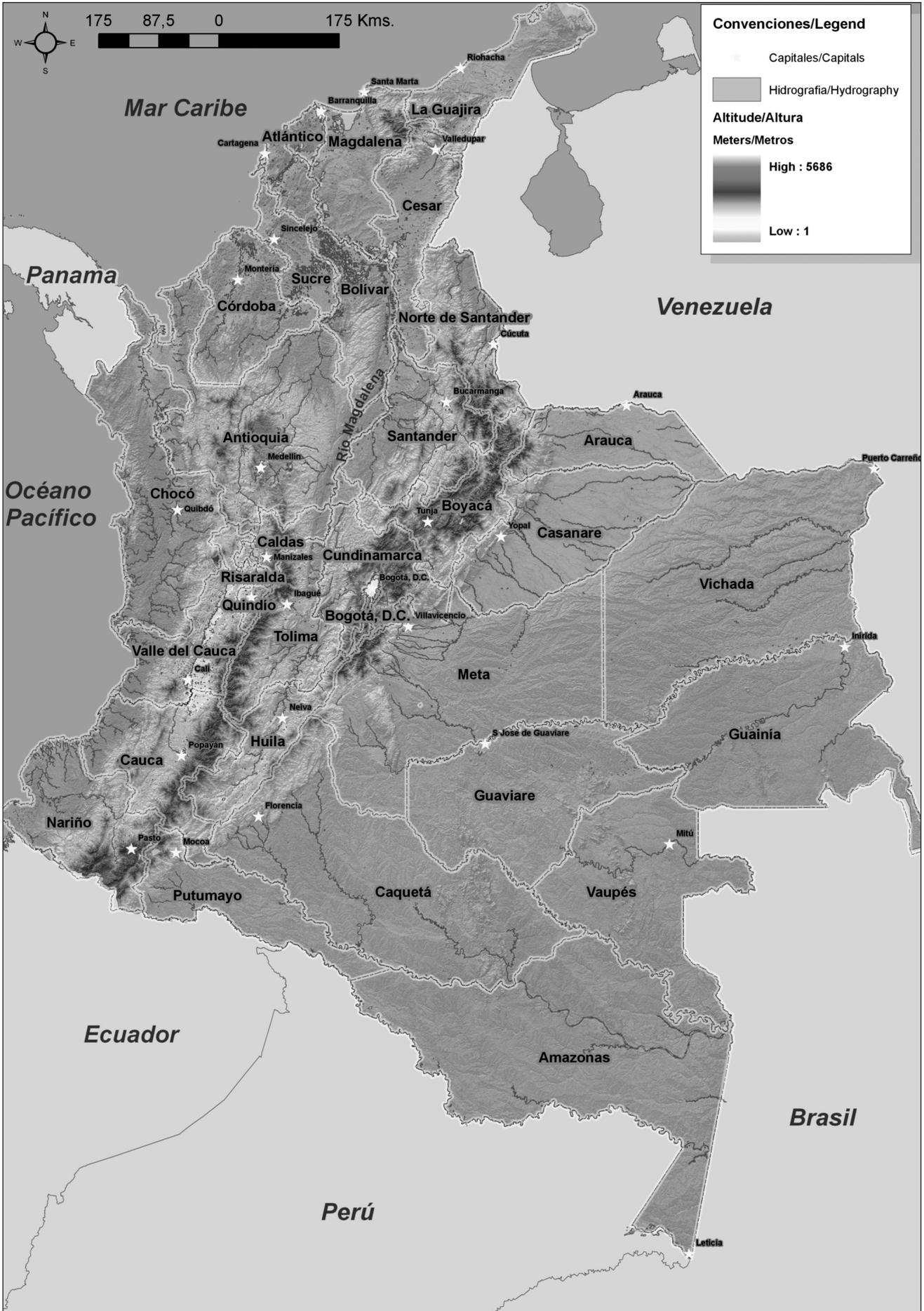
Nunca antes ha estado tan claro cuáles son las intervenciones que deben llevarse a cabo para mitigar las consecuencias perjudiciales para la salud de las guerras y los desastres naturales, y qué estándares estas intervenciones deben esforzarse por alcanzar. De manera similar, nunca ha sido mayor la gama de intervenciones a nuestra disposición.

A pesar de estos avances, estudios recientes del sistema mundial de ayuda humanitaria indican que se está produciendo un fallo en su entrega. También ponen de relieve la extrema carencia de datos fiables que nos ayuden a entender cuánto sufren las poblaciones en crisis y en qué medida las operaciones de socorro son capaces de aliviar ese sufrimiento.

Consideraciones políticas obstaculizan a menudo la entrega de la ayuda adecuada. Sin embargo, la premisa de este trabajo es que la falta de conocimiento también constituye un factor limitante de importancia. Este estudio sostiene que es necesario apoyar medidas de ayuda que sean oportunas y apropiadas, basadas en lineamientos bien definidos y científicamente válidos, que centren los debates en problemas sustanciales, y que reduzcan las posibilidades de manipulación política. Así, este documento tiene como objetivo informar a los lectores para que puedan enfrentar mejor los aspectos políticos y burocráticos del sistema mundial de ayuda humanitaria.

El documento completo puede ser accedido a través de la página web de HPN: <http://odihpn.org>

MAPA DE COLOMBIA



LA ACCIÓN HUMANITARIA EN COLOMBIA

©OCHA

HPN – Formulario de Suscripción

¿Por qué suscribirse a HPN?

Al afiliarse a HPN, se convertirá en miembro de una red global de individuos y organizaciones que trabajan en el sector humanitario.

Los miembros de HPN reciben gratuitamente todas las publicaciones que HPN produce (cuatro números anuales de la revista *Intercambio Humanitario* -Humanitarian Exchange-; *Informes de Red* -Network Papers-; y *Revisiones de Buenas Prácticas* -Good Practice Reviews- publicados ocasionalmente) y también pueden descargar todas las publicaciones en la página web. Los suscriptores reciben invitaciones a seminarios y talleres organizados por HPN de forma ocasional.

¿Cuánto cuesta?

La suscripción a HPN es gratuita para individuos y organizaciones que trabajen dentro del sector humanitario.

¿Cuánto dura?

Esta suscripción deberá renovarse cada dos años y con este fin le mandaremos un email recordatorio.

¿Más preguntas?

Para más información, contacte con nosotros en la dirección indicada al final de esta página.

Por favor, complete este formulario si:

- todavía no es miembro de HPN pero le gustaría serlo; o si
- ya es miembro de HPN pero le gustaría cambiar sus datos personales

Título (Dr/Sr/Sra, etc) _____ Nombre _____ Apellido/s _____

Cargo que ocupa/Profesión: _____

Si es estudiante (por favor, señale):

Estudios Universitarios Estudios inferiores Área de estudio _____

Organización/Institución _____

País de origen _____ País donde vive _____

Domicilio: Avda., calle o plaza y número _____

Localidad/Provincia _____ Código Postal _____ País _____

Teléfono _____ Fax _____ Email _____

Por favor, indique el tipo de organización para la que trabaja (*por favor, escoja sólo una*)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Académica/Investigación | <input type="checkbox"/> Organización Internacional |
| <input type="checkbox"/> Consultoría | <input type="checkbox"/> Biblioteca/Archivo |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática África | <input type="checkbox"/> Medios de comunicación |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática Asia | <input type="checkbox"/> Militar |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática Europa | <input type="checkbox"/> ONG |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática América Latina | <input type="checkbox"/> Cruz Roja |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática Oriente Medio | <input type="checkbox"/> ONU |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática Norte América | <input type="checkbox"/> Otra _____ |
| <input type="checkbox"/> Gubernamental/Diplomática Pacífico | |
| <input type="checkbox"/> Independiente | |

Disasters Los miembros de HPN tienen derecho a un descuento del 15% en la suscripción anual a Disasters (el precio normal es £35).

Me gustaría suscribirme a Disasters con un descuento del 15%

(por favor, marque la casilla)

www.blackwellpublishers.co.uk

Por favor, envíe este formulario a:

HPN Administrator, HPN, Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, London, SE1 7JD, UK
Tel: +44 (0)20 7922 0331/335 Fax: +44 (0)20 7922 0399 Correo electrónico: hpn@odi.org.uk

Humanitarian Practice Network

La **Humanitarian Practice Network (HPN)** es un foro independiente donde trabajadores, directivos y políticos del sector humanitario comparten información, análisis y experiencias.

El objetivo de HPN es contribuir al aprendizaje de individuos e instituciones, con el fin de mejorar los resultados de la acción humanitaria.

Las actividades de HPN incluyen:

- Una serie de publicaciones especializadas: la revista *Intercambio Humanitario (Humanitarian Exchange)*, *Informes de Red (Network Papers)* y *Revisiones de Buenas Prácticas (Good Practice Reviews)*.
- Una página web dedicada a fuentes de información y materiales en el sitio web de *HPN* (www.odihpn.org).
- Seminarios y talleres ocasionales que reúnen a trabajadores humanitarios, políticos y analistas.

Los miembros y la audiencia de HPN son individuos y organizaciones comprometidos con la acción humanitaria. Éstos están distribuidos en 80 países a nivel global, trabajando en varias ONG en el Norte y en el Sur, en la ONU y otras agencias multilaterales, gobiernos, instituciones académicas y asesorías. Las publicaciones de *HPN* están escritas por un ámbito igualmente amplio de colaboradores.

La ubicación institucional de HPN es el *Humanitarian Policy Group (HPG)* en el *Overseas Development Institute (ODI)*, un think-tank independiente que se ocupa de asuntos de desarrollo y cuestiones humanitarias. Las publicaciones de *HPN* son escritas e investigadas por un grupo heterogéneo de individuos y organizaciones, y son publicadas por *HPN* para fomentar y facilitar la divulgación de información dentro del sector. *Las opiniones expresadas en las publicaciones de HPN no reflejan necesariamente aquéllas del Humanitarian Policy Group o el Overseas Development Institute.*

Contribuciones a HPN son aportadas por ACDI, DANIDA, IrishAID, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, ASDI y World Vision Reino Unido e Internacional.

Intercambio Humanitario es editado por Wendy Fenton y Matthew Foley.

Samir Elhawary fue editor invitado en el número sobre La Acción Humanitaria en Colombia

Humanitarian Practice Network (HPN)
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London, SE1 7JD
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 7922 0335/331
Fax: +44 (0)20 7922 0399
Correo electrónico: hpn@odi.org.uk
Página web: www.odihpn.org

Diseño y acabados por Design 2 Print Solutions Ltd
Impreso y encuadernado en el Reino Unido por Charlesworth
ISSN: 1472-4847