

CÓMO. Ocho claves para el postconflicto colombiano. Lo que aprendimos en estos años



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS



FEDERACIÓN
LUTERANA
MUNDIAL
actalianza



Bogotá, 2015

Acción Contra el Hambre (ACH)

Alianza por la Solidaridad (Alianza)

Federación Luterana Mundial (FLM)

Consejo Noruego para los Refugiados (CNR)

Link Consultoría y Desarrollo (Link C+D)

La redacción original y la coordinación de los aportes de las organizaciones firmantes ha sido desarrollado por LINK C+D.

Canada



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

Este documento ha sido desarrollado con el apoyo financiero del *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* DFATD del Gobierno de Canadá, a un proyecto de Acción contra el Hambre. El contenido y las opiniones expresadas en el mismo son de responsabilidad exclusiva de sus autores, y no refleja necesariamente la posición de DFATD.

Se autoriza la cita y reproducción de sus contenidos, siempre que se mencione la fuente y se dé crédito de la misma.

1 TABLA DE CONTENIDO.

2	Presentación.....	4
	Retos prácticos que se convierten en retos clave	4
3	Introducción.....	5
4	El IMPACTO: cuatro claves para ser EFECTIVOS.....	8
	1. ¿Cómo llegar? La cuestión del acceso	9
	2. ¿Cómo operar? Mecanismos de arreglo comunitario.....	10
	3. ¿Cómo permanecer?. Reglas éticas y profesionales.	11
	4. ¿Cómo ejecutar?. Flexibilidad y adaptación.	12
5	La SOSTENIBILIDAD: cuatro claves para VINCULAR.	13
	5. La Protección. El respeto a todos los derechos del individuo.....	14
	6. El Territorio. Lo estratégico y el detalle.....	15
	7. La Articulación. Obligación, confianza y prestigio.....	16
	8. La planificación. Integrar y conectar.	17
6	Claves para el postconflicto en cuatro ejemplos	18

2 PRESENTACIÓN.

Este documento reflexiona sobre las dinámicas, retos y oportunidades para el **país y sus territorios**, con una mirada que combina la **experiencia acumulada** y trata de visualizar en prospectiva los posibles escenarios del conflicto armado, la crisis humanitaria, la perspectiva de una finalización negociada del conflicto y la **construcción sostenible de la paz**. En el marco de sus acciones y programas humanitarios y de “**desarrollo en medio del conflicto**”, varias organizaciones internacionales identificaron la oportunidad de acometer un ejercicio de reflexión sobre los retos y oportunidades para las organizaciones humanitarias en un eventual postconflicto, fruto de las conversaciones que el Gobierno de Colombia sostiene con las FARC-EP en La Habana, y sobre cuáles podrían ser los aportes de las organizaciones humanitarias en ese escenario.

Evidentemente éste no es un tema novedoso¹, aunque tampoco se ha analizado, desde las organizaciones humanitarias de la sociedad civil, con el detalle que merece la experiencia acumulada de casi dos décadas en el país. Acción Contra el Hambre, Alianza por la Solidaridad, el Consejo Noruego para los Refugiados y la Federación Luterana Mundial han reflexionado desde la experiencia acumulada a partir del desarrollo de acciones de manera directa y de la presencia sostenida durante largo tiempo en algunas de las regiones más afectadas por el conflicto. En éste esfuerzo participa Link C+D, sumando capacidades específicas de análisis y construcción de conocimiento. Otros trabajos han permitido identificar escenarios generales y sustentarlos en la teoría y las prácticas internacionales, de modo que este esfuerzo se concentra en aterrizar aspectos claves generados desde la práctica operativa de la ayuda humanitaria en Colombia. Parte, además, de una perspectiva “territorializada” (regional) de éstos retos. Porque cualquier intervención o plan de choque en el postconflicto deberá llegar a territorios concretos, y en muchos casos diversos.

RETOS PRÁCTICOS QUE SE CONVIERTEN EN RETOS CLAVE. Para el desarrollo de este documento-propuesta, inicialmente se han identificado aquellos retos que el estudio de las propuestas y análisis sobre escenarios para el postconflicto fueron suscitando. Estas cuestiones se conectaron con aquellos aspectos diferenciales de la práctica de la ayuda humanitaria en Colombia y su vínculo con las acciones de intervención social en un contexto más amplio. Progresivamente, el ejercicio ha mostrado que estos retos, formulados inicialmente de manera muy operativa (llegar a los territorios, asegurar una ejecución rápida, etc...), encierran cuestiones fundamentales de fondo, **claves para marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.**

Sin duda los retos identificados no abarcan todos los existentes, pero sí algunos de los claves para los próximos escenarios en Colombia. Se han agrupado en dos grandes bloques: **1) aquellos más relacionados con la realización de un “plan de choque” en las zonas prioritarias para el postconflicto; y 2) aquellos, quizás más complejos, referidos a la necesidad de asegurar progresos y procesos, es decir, los retos para vincular el plan de choque con acciones más estructurales.** A partir de estos retos, se identificaron las soluciones prácticas que se han construido durante años en el país, y se extrajeron aprendizajes y premisas para la acción práctica, agrupadas igualmente en dos bloques. Así, *El IMPACTO: cuatro claves para ser EFECTIVOS* recoge cuatro lecciones clave para asegurar que las acciones institucionales lleguen, se adaptan al contexto, se ejecutan, sirven... y no se disuelven y desaparecen al día siguiente de su terminación. *La SOSTENIBILIDAD: cuatro claves para VINCULAR* integra otros elementos esenciales sobre cómo articular estas acciones, en contextos precarios, con la protección de derechos, la presencia y participación del Estado, y en general con objetivos de medio y largo plazo de construcción de una paz y desarrollo sostenible.

¹ Véase por ejemplo el informe realizado por el IECAH y auspiciado por OCHA y el NOREF, *La dimensión humanitaria tras los acuerdos de paz, propuestas para la comunidad internacional.*

3 INTRODUCCIÓN.

“La ayuda humanitaria, que a menudo se ha presentado como respuesta a emergencias, es principalmente de largo plazo en la práctica. En 2012, un 66% de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD – OCDE fue destinada a receptores a largo plazo (los que reciben una cantidad superior a la media de la ayuda oficial al desarrollo en forma de ayuda humanitaria durante ocho años o más de los últimos quince)”².

El recelo hacia lo humanitario. Es un hecho que en ciertos sectores públicos de la institucionalidad colombiana la palabra *humanitario* genera recelos, evocando sin duda imágenes de alta precariedad, de columnas humanas de desplazados marchando, de campamentos, hambrunas... Seguramente el término se asociaba también con la etiqueta de “frágil” que algunos adscribieron al Estado colombiano a finales de los 90³. Además, las agencias humanitarias y sus funcionarios llegaban con sus marcos de trabajo, sus experiencias, nacidas en Uganda, en Sierra Leona, Liberia, o Haití. En un país en el cual algunas altas instituciones llegaron a negar la existencia misma del conflicto, difícilmente podían admitir éste enfoque de trabajo como algo pertinente, necesario.

Es necesario romper de una vez éste tópico: la mayor parte de la acción humanitaria en Colombia no se corresponde exacta ni necesariamente con la respuesta a una emergencia inmediata, como la que ocurre tras una catástrofe o evento súbito. Aunque éstos se han presentado en forma de sismos, inundaciones o desplazamientos masivos de personas, **la razón fundamental de la acción humanitaria en Colombia es atender una crisis prolongada y compleja (y olvidada)**. Esta acción humanitaria se prolonga desde hace más de 20 años, así que sería difícil tratar de sostener como argumento principal la emergencia.⁴

En ocasiones tampoco ha sido muy popular entre ciertas organizaciones de derechos humanos y movimientos sociales de base. Muchas veces han visto la ayuda humanitaria como un paliativo que perpetuaba la precariedad, apaciguando las legítimas aspiraciones de las comunidades al desarrollo y la realización de sus derechos. Sin embargo, es un hecho que la acción humanitaria ha demostrado su capacidad de atraer recursos y muchas veces atención institucional a zonas abandonadas y olvidadas, y acompañarlas de forma sostenida. **Ahí estuvo en el sur de Bolívar o los Llanos Orientales, apoyando a las comunidades en los grandes desplazamientos del Atrato, a las del Pacífico en los largos años de resistencia, a las de los Montes de María desde los primeros días, a las de Putumayo o a las del sur de Córdoba cuando ya casi nadie las recuerda.**

Derechos, desarrollo y acción humanitaria en Colombia: conexiones y énfasis diferenciados. La acción humanitaria en Colombia se ha situado en esa “zona gris” que combina la adscripción los principios humanitarios (imparcialidad, independencia, neutralidad, humanidad) y, además, potencia al máximo aspectos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades locales, tanto de las instituciones estatales -sujetos de obligaciones- como de las personas, familias y comunidades hacia las que se dirigen. La interrelación entre lo humanitario y el desarrollo en Colombia ha permitido que diversos enfoques de acción hayan coexistido, con diferentes énfasis según el momento y el contexto de conflicto armado y violencia. Esto ha sido facilitado por un amplio mandato (humanitario

² Informe IECAH-MSF: “La acción humanitaria en 2013-2014: una respuesta tardía”. http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2712:informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2013-2014:una-respuesta-tardia&catid=19:informes&Itemid=75

³ En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, se menciona que “de ser percibidos en el mundo como un estado fallido nos hemos convertido en una economía emergente, atractiva la inversión y para el turismo”.

⁴ Por ejemplo, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, ECHO, financió sus primeras operaciones en 1994, y de manera amplia desde 1997 en la mayoría del país, con presupuestos anuales que superaban la decena de millones de euros y un número significativo de socios. Igualmente COSUDE, CIDA-DFTAD, AECID o SIDA han apoyado durante años la acción humanitaria en el país.

y de desarrollo, basado en derechos) de la mayor parte de los actores humanitarios, organizaciones de sociedad civil y agencias de Naciones Unidas.

Qué, cuándo, cómo y quién. En este marco, la acción humanitaria se concentra en salvar vidas y reducir el sufrimiento de la población, atendiendo sus necesidades inmediatas tangibles, e incluso aquellas más intangibles relacionadas con la protección a la integridad física y personal. Con ello contribuye al desarrollo de la población y al fortalecimiento de las capacidades locales de personas, organizaciones e instituciones del Estado, pero más como un “valor agregado” positivo que como el enfoque principal de su acción. Así, en términos temporales, la mirada humanitaria apunta a las necesidades inmediatas actuales, cuya realización no puede ser postergada, a diferencia de otros enfoques, asentados en horizontes de medio y largo plazo. La actuación y control de fuerzas con intereses (armados, económicos, de control social y territorial) en las regiones determina en gran medida el cómo y el con quién. Desde una perspectiva operativa y de Acción sin Daño, la acción humanitaria debe tenerlos en cuenta para evitar o minimizar su riesgo, pues afectar a los intereses de los actores violentos puede tener consecuencias inmediatas para la vida e integridad de personas, comunidades, organizaciones e instituciones.

La cuestión semántica. No es lo mismo hablar de post-acuerdo, post-conflicto, construcción de paz o situación de paz. Tampoco es lo mismo hablar de conflicto armado interno, que de violencia generalizada, de otras situaciones de violencia o de violencia armada. En la práctica, es probable que cada uno de estos matices y sus combinaciones vayan a darse simultáneamente en Colombia en los distintos escenarios que afronte el país. Dicho esto, en este documento optamos de manera general por hablar de “postconflicto”, sin obviar otros matices y enfoques.

Transferencia de conocimiento y sostenibilidad. Un aspecto esencial en el postconflicto será la **transferencia de las buenas prácticas**, para nutrir e informar en la medida de lo posible a las instituciones del Estado sujetas de obligaciones. No sólo para la implementación de sus políticas públicas, sino también de aquellas formas de relacionamiento con las comunidades en zonas tan complejas, y que pueden ser altamente eficaces para construir paz y sentido de ciudadanía. Los acuerdos de las organizaciones humanitarias con las instituciones públicas no serán algo nuevo, pues son ya muchos los **logrados e implementados con las instituciones locales y nacionales**. Tampoco es nuevo el fortalecimiento de capacidades locales a través de la formación y/o experiencia de muchos técnicos y profesionales que **han transitado de la acción humanitaria en diversas organizaciones al actual ejercicio de responsabilidades en las instituciones estatales**.

Este documento no sólo está orientado a la reflexión, sino que se espera que sus **conclusiones sirvan para la acción** de todos los actores e instituciones clave en un escenario de construcción de paz. También que contribuya a formas de pensamiento estratégico en las que, en lugar de sustituirse u organizarse en compartimentos estancos, puedan optimizarse eficazmente las oportunidades de conexión entre acción humanitaria, el desarrollo, derechos humanos, fortalecimiento de capacidades locales y, especialmente, construcción de paz. Con este objetivo, este documento trata de exponer algunos aprendizajes basados en la experiencia de la acción humanitaria en Colombia que, con frecuencia, ha sido invisibilizada por los lugares comunes y los prejuicios. En concreto, se exponen ocho de ellos que pueden ser claves para el postconflicto. Como se hace rescatando la experiencia, en muchos ejes se establecerá una conexión con conceptos o conclusiones de otros estudios, para dejar estas lecciones prácticas ancladas al acervo construido colectivamente.

4 EL IMPACTO: CUATRO CLAVES PARA SER EFECTIVOS.

1. ¿CÓMO LLEGAR? LA CUESTIÓN DEL ACCESO

Los retos: el primer día del postconflicto ¿qué asegura que las instituciones tendrán todos los medios y mecanismos para llegar a las zonas de focalización de un “Plan de Choque”, o las condiciones para permanecer varios días y asegurar un trabajo eficaz en estas zonas? En aquellos casos que lo hagan, ¿qué acciones se implementarán para establecer la continuidad de la respuesta? ¿Cómo se asegurará el acceso de la población a servicios y programas? De acuerdo con algunos analistas, en un escenario de postconflicto, los guerrilleros desmovilizados se quedarán -y su reinserción tendrá lugar- en las zonas donde operaban previamente. **Muchos de los territorios donde se tendrán que focalizar las acciones son lugares remotos, con serios problemas de comunicación y vías de transporte.** No es sólo una cuestión de vías terciarias. La mayor parte del Pacífico sólo es accesible fluvialmente, y esto afecta también a muchos territorios en el Oriente del país. **Además, en muchos de estos lugares o en sus inmediaciones opera también el ELN y grupos armados post-desmovilización (GAPD) o BACRIM.**

“El acceso humanitario se refiere a la habilidad de los actores humanitarios de llegar a las poblaciones afectadas por una crisis, así como a la habilidad de las poblaciones afectadas para acceder a los servicios y la ayuda humanitaria”⁵. *“Obtaining and maintaining humanitarian access to populations in need by humanitarian actors is a challenge. A wide range of constraints on humanitarian access exist, including ongoing hostilities or an otherwise insecure environment, destruction of infrastructure, often onerous bureaucratic requirements, and attempts by parties to armed conflict to block access intentionally”*⁶. *“(In Colombia) given the access conditions in conflict affected zones, the transition of humanitarian actions towards rehabilitation and development remains difficult and depends a lot on the capacity of Government institutions to access remote zones”*.⁷

Claves

Pocas instituciones tienen presencia o logran tener acceso a las zonas más vulnerables, donde está actualmente el corazón del conflicto. En muy contadas ocasiones la institucionalidad tiene los medios para llegar y permanecer: vehículos, gasolina o viáticos son constantes limitantes⁸. Lo cierto es que durante décadas las organizaciones humanitarias han facilitado la llegada de los funcionarios y las ayudas públicas a las comunidades remotas, con una valoración que mide el equilibrio del principio de los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad, con la necesidad de fortalecer las capacidades locales institucionales. Para bien o para mal, el postconflicto llegará antes de que las vías de acceso estén garantizadas y las entidades de arraigo local hayan resuelto éstos problemas y dificultades administrativas.

Además, el acceso físico es sólo uno de los retos a futuro. Se calcula que las FARC-EP sólo son responsables del confinamiento o restricciones a la movilidad de las comunidades en un 21% de los casos⁹. **El acceso a lugares donde la violencia eventualmente se sostenga precisa de consentimientos tácitos basados en principios humanitarios, protocolos de actuación segura y capacidades logísticas** (vehículos, lanchas, plantas eléctricas, etc.) **para llegar y establecer una presencia que permita trabajar con las comunidades, de manera constante y sostenida.** El postconflicto será una etapa precaria, así que la presencia institucional precisará de medios y mecanismos para superarla poco a poco y permanecer “allá”, haciendo su trabajo de forma sostenida.

⁵ La primera definición es de OCHA,

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Acceso%20humanitario%20limitaciones%20de%20movilidad%20y%20confinamiento.pdf>. Así tal cual lo recoge la Unidad de Víctimas en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/314>

⁶ The legal framework of humanitarian access in armed conflict. Felix Schwendimann. ICRC. International review of the Red Cross. Volume 93 Number 884 December 2011 <https://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-884-schwendimann.pdf>

⁷ ECHO, Humanitarian Implementation Plan. Humanitarian aid for population affected by the Colombian armed conflict http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/colombia_en.pdf

⁸ Ha habido esfuerzos. El ICBF por ejemplo ha creado unas Unidades Móviles

⁹ La dimensión humanitaria tras los acuerdos de paz: propuestas para la comunidad internacional en Colombia. F. Rey y S. Duval. Madrid 2015. IECAH con apoyo de OCHA y NOREF

2. ¿CÓMO OPERAR? MECANISMOS DE ARREGLO COMUNITARIO

Los Retos: Las comunidades son una parte clave en el proceso de reintegración. Ellas absorberán en muchos casos a los individuos en su vuelta a la vida civil y, es posible que estos individuos sean estigmatizados por las comunidades. Estigmatización que se sumaría a señalamientos que ya han tenido que afrontar. De manera adicional es claro que el fin del conflicto con las FARC no significará una reducción significativa inmediata de la violencia en los municipios con presencia del grupo armado no estatal.

“En este sentido es cierto, como se dice a menudo, que el problema central de esas tierras de colonización es “la ausencia de Estado”. No tanto (o en todo caso, no sólo) porque falten presencia u obras públicas, maestros y policías, sino por dos circunstancias que se suman: una, que el orden jurídico tiende a ser difuso (no son claros los derechos y obligaciones surgidos de cada trato o contrato), y otra, que el Estado no garantiza el respeto imparcial y efectivo de esos tratos o contratos. Dicha “ausencia de Estado” no estaría reducida a las zonas de frontera: para algunos analistas, en nuestro país predominaría un modo de vida altamente incierto, donde cada quien debe “negociar el orden” para cada situación; y sin duda en buena parte del “centro” — comenzando por los barrios marginados de las grandes ciudades— parecería imperar la ley de la selva”¹⁰.

Claves

Las comunidades fueron y son aún en la mayoría de los casos, las que negocian y aseguran el orden. Muy lejos de las leyes de la República, conservan y hacen respetar a las instituciones comunitarias (que esas mismas leyes reconocieron o crearon). Para mucha gente en las ciudades y en las instituciones públicas, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, los Cabildos Indígenas o las Zonas de Reserva Campesina quizás sean algo exótico, o peor, “ruedas sueltas” en el ordenamiento y estorbos para la ejecución de políticas e infraestructura (cuando no han sido estigmatizadas de auxiliares de uno u otro grupo). Pero la realidad es que estas instituciones – legales- son los referentes *formales*. Lo cierto es que sin éstas organizaciones en muchos casos las violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario habrían escalado significativamente. Algo similar pasa con las Juntas de Acción Comunal en las zonas campesinas y urbanas, o fuera de los territorios colectivos.

La experiencia de años de trabajo humanitario en las zonas de conflicto muestra que estas instituciones comunitarias y administrativas son las únicas que pueden, con legitimidad, asegurar que un trato se cumpla, que la comunidad participe, -y en muchas ocasiones-, que los actores armados no interfieran o respeten las actividades. Son los que han resistido en el territorio y los que quedaron tras el éxodo de más de 5 millones de personas. En la etapa de postconflicto habrá que sentar las bases para sustituir una relación coercitiva o de abandono del Estado, por una constructiva e incluyente. **Será clave desde el principio el reconocimiento y fortalecimiento de sus mecanismos y de sus territorios.** Será necesario ajustarse a ellos, antes que imponer otros, o lógicas más propias de zonas urbanas o de donde una mayor presencia estatal puede contribuir a hacer cumplir. Al mismo tiempo será clave apoyarles, fortaleciendo sus capacidades para participar, negociar, exigir y gestionar en escenarios más amplios. Y esto valdrá lo mismo tanto para formalizar acuerdos como para integrar el enfoque de género, por ejemplo.

¹⁰ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. El Conflicto, callejón con salida. Capítulo 1 Orígenes, guerra en la periferia. http://www.pnud.org.co/2003/full/capitulo_1.pdf

3. ¿CÓMO PERMANECER?. REGLAS ÉTICAS Y PROFESIONALES.

Los Retos: El postconflicto será una etapa clave para la generación de confianza local, regional nacional e internacional sobre el proceso. En esta fase será primordial comunicar a la población el cambio es posible porque hay voluntad. Es necesario hacer que el proceso adquiera legitimidad. Por tanto, es fundamental no sólo llegar, sino sostenerse. La desconfianza existente no está sólo asentada sobre diferencias o antagonismos políticos, sino también sobre la voluntad o capacidad institucional de cumplir sus promesas, más allá de la ideología.

“Los principios humanitarios tienen una relevancia práctica operativa. Mucha de la acción humanitaria tiene lugar en contextos de conflicto o de gran inestabilidad. La adhesión a los principios es lo que permite que la acción humanitaria se distinga de las actividades y objetivos de otros actores, y por lo tanto, no se considera una intromisión indebida en los asuntos internos de los Estados. Comunicar con claridad los principios humanitarios y asegurarse de que actuamos de acuerdo con ellos, es clave para lograr la aceptación por todas las partes interesadas en el terreno para que se lleve a cabo la acción humanitaria. Por lo tanto, ayuda a garantizar el acceso a las poblaciones afectadas y a la seguridad del personal humanitario y los beneficiarios. El acceso sostenido, a su vez, refuerza los principios humanitarios en la práctica, por ejemplo, permite llevar a cabo directamente y supervisar la distribución de bienes a las poblaciones que sufren, garantizando así que la ayuda sea distribuida de manera imparcial y llegando a los más necesitados”¹¹.

Claves

Bajo principios humanitarios, las organizaciones han atendido el sufrimiento humano dondequiera que se encuentre (principio de Humanidad), sin tomar partido en las hostilidades o en controversias políticas (principio de Neutralidad). Además, se han cuidado de asegurar que la acción humanitaria sea realizada en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la raza, el sexo, las creencias religiosas, la clase o la opinión política (principio de Imparcialidad). **Cumpliendo con estos principios fue posible ser aceptados y ganar confianza en escenarios muy complejos.**

Para apoyar durante años a las comunidades en los grandes desplazamientos del río Atrato, o a la población del Pacífico en los largos años de resistencia, o a los campesinos de Norte de Santander o los de Montes de María o a las comunidades del sur de Córdoba cuando ya casi nadie las recuerda; fueron necesarias todas las capacidades administrativas, de incidencia y de convicción de las organizaciones para conseguir una financiación siempre difícil, en un país cuya situación humanitaria ha sido considerada hasta ahora una crisis olvidada. En muchas ocasiones se combinan recursos nacionales, locales o internacionales. Explicar el origen de los fondos y garantizar que no hubiera reticencias de los diferentes actores armados ha sido complejo, pero fundamental. **Para sostenerse, la acción humanitaria ha sido autónoma de objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo** que pudieran tener eventualmente esos donantes. Este principio de Independencia, junto a los anteriores enunciados, han sido reglas operativas para sostener una presencia efectiva en territorios muy conflictivos.

Las comunidades esperan de las instituciones colombianas un alto comportamiento ético y profesional, sin corrupción. Una apuesta sincera de reconciliación, de reducción progresiva de las desigualdades, y de permanencia del Estado debe desterrar objetivos partidistas, discriminación o cálculos de corto plazo. La experiencia humanitaria de tantos años demuestra el gran poder operativo de ésta premisa de acción.

¹¹ https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf

4. ¿CÓMO EJECUTAR?. FLEXIBILIDAD Y ADAPTACIÓN.

Los Retos: El periodo inicial de postconflicto será, intrínsecamente, inmediato y frágil. El tiempo y la eficacia son aspectos claves para generar impactos que den credibilidad, es decir, confianza en el proceso. **En este periodo será tan importante la pertinencia y la oportunidad como el monto invertido.**

“Pero no se trata solamente de crear un aparato institucional, también se debe crear un marco jurídico de contratación transitorio para estos territorios. Estas victorias tempranas para la paz no se pueden hacer al estilo de la ley 80, se requiere una **respuesta rápida, una consulta expedita y participativa con la comunidad** y una **asignación presupuestal independiente**. Los recursos asignados por el “ente” encargado de las acciones de victorias tempranas, no pueden cumplir los requisitos ordinarios de contratación y selección de ejecutores. Adicionalmente se debe buscar apoyo en las ONGs y en las organizaciones de la comunidad para su ejecución rápida, con algunos elementos que formaron parte de la política para la reconstrucción del eje cafetero después del terremoto de finales del siglo pasado”¹².

Claves

Las operaciones humanitarias suelen ser cortas, extraordinariamente duran más de un año, y por eso muchas veces no son aptas para inducir o contribuir a procesos de desarrollo que precisan de tiempo y maduración. En el contexto del postconflicto esta debilidad puede constituirse en un importante activo.

La gran ventaja operativa de las organizaciones humanitarias está sin duda en sus capacidades para hacer identificaciones rápidas de necesidades, llegar a acuerdos con las comunidades y los actores institucionales y ejecutar en plazos relativamente cortos, sin dejar de aplicar estándares de calidad y respeto a las diferencias (de género, de edad, étnicas). A las ya mencionadas capacidades logísticas se suman las de una ejecución directa, o con subcontrataciones parciales y muy expeditas. Además, la condición de crisis olvidada ha obligado a las organizaciones a desarrollar capacidades administrativas afinadas, capaces de rendir cuentas en constantes auditorías y frente a diversos donantes, mientras se ejecuta el presupuesto en entornos donde no es fácil encontrar una factura o un RUT.

Estas capacidades se apoyan en **fuertes dosis de flexibilidad y adaptación a los contextos**. Estas culturas y metodologías de trabajo serán absolutamente precisas en la fase de postconflicto. Es un gran riesgo que se acometan las acciones que precisa un “Plan de Choque” sin dotarse de las herramientas necesarias. Muchas agencias tendrán que adaptarse para trabajar en estos escenarios, porque no tiene sentido esperar que los escenarios se adapten a ellas. De lo contrario correrán el riesgo de quedarse atrás, retrasar al resto o – peor aún - incidir en el deterioro de la confianza y la eficacia que el reto demanda.

¹² Lo que hemos ganado. Fundación Paz y Reconciliación. 2015. <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf>

5 LA SOSTENIBILIDAD: CUATRO CLAVES PARA VINCULAR.

5. LA PROTECCIÓN. EL RESPETO A TODOS LOS DERECHOS DEL INDIVIDUO.

Los Retos: En general, en las situaciones de postconflicto, en las cuales se ha firmado un acuerdo de paz, es muy posible que el imperio efectivo de la ley aún no sea completo, que las violaciones y los abusos persistan, y que las condiciones del entorno sigan degradando a las personas y amenazando sus vidas. Algunas propuestas de focalización territorial que se han puesto sobre la mesa para el caso de Colombia incluyen entre sus criterios de selección la probabilidad de que nuevamente surjan grupos armados no estatales o se refuercen estructuras criminales en los territorios o que se produzcan olas de violencia luego de la dejación de armas¹³. La superación de la violencia constituye un reto a largo plazo.

“En la práctica, para las agencias humanitarias éste es un desafío de dos fases: estratégico y táctico. El primer desafío es la tarea política estratégica de lograr que las autoridades responsables garanticen el respeto de los derechos humanos y las normas humanitarias en un contexto determinado. Buena parte de esto supone una labor de defensa urgente y a largo plazo, así como un apoyo estructural a las autoridades nacionales y a los movimientos de la sociedad civil para provocar un ambiente positivo hacia la protección de la sociedad en su conjunto. El segundo desafío es una tarea táctica más inmediata que requiere que los trabajadores humanitarios trabajen con las personas en situación de riesgo de forma creativa y efectiva para garantizar que sus programas humanitarios satisfagan las necesidades prácticas de protección de la gente en medio de las continuas violaciones y los abusos en el terreno”¹⁴.

Claves

La protección humanitaria ha sido un enfoque puesto en marcha por diversas organizaciones en Colombia. La Unión Europea lo apoyó desde los primeros años de la década pasada, y hoy sigue entre sus prioridades de trabajo en Colombia. Su acción logró garantizar la seguridad de comunidades específicas. Además de ésta dimensión, la protección integra otras como la dignidad y la integridad, que reúne en sí las prioridades de seguridad, dignidad y necesidades materiales, entendiendo al ser humano como una suma de atributos físicos, emocionales, sociales, culturales y espirituales.

Aunque los mecanismos empleados son diversos y varían en cada caso y organización, puede afirmarse que en general es un marco que incorpora acciones y capacidades complementarias entre actores, que parte de análisis de amenazas y vulnerabilidades e integra fundamentalmente a las comunidades y a las instituciones responsables. **Una asistencia que reduzca la exposición de la población, garantice presencia y acompañamiento, así como un manejo adecuado y prudente de la información, son algunas de las claves del trabajo de protección.**

En Colombia, para evitar o mitigar el efecto de la violencia armada en las comunidades, ha sido un factor clave la movilización de capacidades públicas (como la Defensoría del Pueblo, las personerías, secretarías de gobierno u oficinas de paz), privadas (como empresas, instancias comunitarias y ONGs de derechos humanos) o internacionales (como Agencias u ONGs humanitarias) integradas en marcos articulados y serios. **El fortalecimiento y multiplicación de estos mecanismos de protección basados en derechos, será algo preciso para enfrentar el frágil camino del postconflicto en los territorios más complejos.** Además, deberá ponerse una atención especial sobre los grupos étnicos. El repunte de violencia armada que inició el mes de junio de 2015 muestra que son ellos los más afectados por las acciones de conflicto (Cauca, Nariño, Chocó).

¹³ Esto ha sido señalado por el Índice de riesgo de postconflicto violento de la Fundación Paz y Reconciliación.

¹⁴ Protección. Una guía de ALNAP para las agencias humanitarias. Hugo Slim y Andrew Bonwick. Disponible en <http://www.psicosocial.net/grupo-accion-comunitaria/centro-de-documentacion-gac/areas-y-poblaciones-especificas-de-trabajo/desgaste-y-seguridad-para-activistas/359-proteccion-una-guia-de-alnap-para-las-agencias-humanitarias/file>

6. EL TERRITORIO. LO ESTRATÉGICO Y EL DETALLE.

Los Retos: El artículo 7 de la Constitución Política de Colombia afirma que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. La diversidad geográfica y humana, así como las diferentes circunstancias socioeconómicas e históricas han inducido aspiraciones, conflictos y procesos distintos en cada zona, diferencias que también han afectado a las formas, actores y propósitos de la violencia, y a sus efectos, lo que debe de inducir a su vez a incorporar en el postconflicto abordajes matizados y adaptados a cada realidad. La gran diferencia entre el contexto urbano y rural es parte de este reto.

“Así las cosas el posconflicto plantea numerosos retos. Unos son del nivel nacional y otros del nivel territorial. Unos de corto, otros de mediano y otros de largo plazo. Los temas nacionales son mayúsculos, van desde una gran estrategia de reconciliación nacional, hasta la lucha por mitigar los efectos de factores estructurales que promovieron la violencia. En todo caso, la violencia no se desarrolló homogéneamente en el territorio, y los factores estructurales y momentos que influyen en la violencia no son similares en la geografía nacional. Por ello el postconflicto también tiene unos retos territoriales. Estos territorios específicos son trascendentales, ya que allí generalmente se reproduce la economía que creó la guerra. En los conflictos armados prolongados la guerra crea una economía de la cual sobrevive, y esta se desarrolla generalmente en los territorios excluidos, marginados y donde hicieron presencia los grupos armados ilegales. Cultivos de coca, minería criminal, redes de extorsión son solo un ejemplo”¹⁵.

Claves

Las organizaciones humanitarias se han estructurado en torno a una notable especialización geográfica. Aunque a veces trabajan a la vez en zonas muy distantes o diversas, muchas de ellas acumulan un largo tiempo de trabajo en las mismas áreas, apoyando de forma sucesiva a diversas comunidades. **Para lograrlo han conformado equipos con arraigo local, integrados por personas de las zonas, o con larga trayectoria de permanencia en las regiones de trabajo. También han establecido vínculos con organizaciones sociales, religiosas, étnicas o comunitarias locales.** Esto ha permitido acumular un conocimiento muy preciso de los contextos, de las dinámicas económicas, sociales, políticas y del conflicto. **Una estructura entrenada para orientar las acciones con las comunidades, ajustándolas a sus características territoriales, étnicas y organizativas.**

Al mismo tiempo, existen estructuras de coordinación nacional y local (como los llamados equipos humanitarios¹⁶, que se reúnen periódicamente en las regiones) y otros foros, que se configuran como espacios de intercambio constante sobre las emergencias, las necesidades o las dinámicas. Su coordinación permite a las organizaciones estar atentas a la situación en los diferentes niveles, además de acceder a documentos, estudios o eventos. El vínculo internacional de estas organizaciones asegura además una conexión con las tendencias regionales y globales.

Para un trabajo territorializado en el postconflicto, las instituciones deberán dotarse de sistemas de organización estructurados de tal forma que sean **capaces de operar de forma descentralizada, pero estrechamente conectada a estrategias comunes, asegurando los flujos abajo-arriba y arriba-abajo** sin fisuras ni desequilibrios, para traducir y adaptar eficazmente los marcos de trabajo generales a las características de cada territorio, los diferentes conflictos locales y las dinámicas de los actores sociales. **Atender las diferencias no es sólo identificarlas, sino tener la capacidad de integrarlas en detalle en los marcos operativos de cada territorio.**

¹⁵ Lo que hemos ganado. Fundación Paz y Reconciliación. 2015. <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Descargue-Informe-Completo.pdf>

¹⁶ Además del nacional o Equipo Humanitario País, están los de Antioquia, Arauca, chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Surorienté, Valle del Cauca y Cauca.

7. LA ARTICULACIÓN. OBLIGACIÓN, CONFIANZA Y PRESTIGIO.

Los Retos: Los lugares que hoy se encuentran afectados por el conflicto se caracterizan por una **presencia institucional escasa, así como por redes sociales y de confianza estrechas** y muy sensibles. El postconflicto debe de permitir el inicio de la apertura de esos escenarios, con el objetivo de multiplicar la presencia institucional y abrir a la pluralidad esos estrechos marcos de relación (y control) social. Esto debe traducirse en oportunidades y libertad para los habitantes de las comunidades y regiones.

“Strengthening coordination: (...) The partners should actively engage with the relevant local authorities and, when feasible and appropriate, stipulate co-ordination in Memoranda of Understanding. When appropriate, partners should endeavour to exchange views on issues of common interest with actors present in the field. (...). **Integrated approaches:** Whenever possible, integrated approaches with multi- or cross sectoral programming of responses in specific geographical areas are encouraged to maximize impact, synergies and cost-effectiveness. Partners are requested to provide information on how their actions are integrated with other actors present in the same area”¹⁷.

Claves

Muchas organizaciones humanitarias han trabajado durante estos años en lugares de conflicto, estableciendo vínculos y alianzas con otras instituciones. Las claves han sido mantener la independencia, así como establecer vínculos prudentes y pertinentes. La pertinencia u oportunidad se ha centrado en buscar complementariedad en los enfoques y las acciones, buscando multiplicar los sectores de intervención (agua y saneamiento, apoyo legal, salud, medios de vida, atención infantil y educación, etc.), para incrementar el impacto, las sinergias y la eficiencia. Un salto adicional ha sido **involucrar o aliarse con las instituciones públicas en la atención y prestación de servicios, en tanto que esto supone pasar de la asistencia a la garantía de derechos.**

Operativamente los entornos de trabajo no permiten cualquier alianza: la prudencia en la elección y el modo de articulación han sido esenciales. La confianza o prestigio que una otra institución acumula en una zona es clave para acceder y trabajar coordinadamente (el hospital, la directora del colegio, la ONG internacional, el Defensor comunitario...). **En los primeros momentos del postconflicto será clave equilibrar prudentemente prestigio o liderazgo local con una lectura que considera la obligación y responsabilidad de los actores Estatales. Operativamente, al principio será más importante identificar acumulados, ventajas comparativas y oportunidades, para ir abriendo los escenarios progresivamente hasta llegar a la esperada normalización de la presencia y atención institucional.**

Un adecuado diseño de este proceso pasará por el diseño o ajuste de herramientas de mapeo institucional, que integren aspectos como la responsabilidad o capacidad institucional, y el nivel de la misma (local, regional, nacional o incluso internacional). Igualmente importante serán los análisis de vacíos y los mecanismos de rendición de cuentas. La integración de entidades de control o ministerio público facilitarán la protección de los intereses ciudadanos y comunitarios.

Una ventaja añadida para la articulación con la que parten las organizaciones de acción humanitaria en Colombia es su capacidad de actuar como “conector” ágil entre comunidades e instituciones locales (municipios), departamentales y nacionales, en el marco de la sofisticada, descentralizada y compleja estructura institucional del país.

¹⁷ ¹⁷ ECHO, Humanitarian Implementation Plan. Humanitarian aid for population affected by the Colombian armed conflict http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/HIPs/colombia_en.pdf

8. LA PLANIFICACIÓN. INTEGRAR Y CONECTAR.

Los Retos: el postconflicto es concebido como una fase de transición. Se corre el riesgo de no cubrir vacíos que pueden dejar atrás a individuos o grupos enteros de población, o limitarse a **intervenciones ideales sobre el papel, pero desconectadas de la realidad hasta el punto de obviar las necesidades de protección y asistencia básica de las comunidades.** Las complejidades teóricas y prácticas de estos procesos están lejos de haberse resuelto. Frente a la concepción en fases lineales, cada día es más evidente que la superposición de enfoques o modelos de atención es más eficaz. La experiencia demuestra que hay una tendencia a presionar la salida o entrada de uno u otro actor en función de la fase de trabajo¹⁸, y que los mecanismos de financiación siguen la senda fácil de la línea de tiempo, a veces con transiciones bruscas, a veces con ligeros, o poco coordinados, solapes.

“Many donors distinguish their different types of assistance according to timing. They often finance relief for up to six months, engage in recovery activities for six months up to three years and engage in development cooperation for at least three, and more often between five and ten years. This temporal formulation is popular because it provides a simple and easily understandable way of delimiting the different forms of assistance and the corresponding institutional responsibilities. It is, however, also deeply problematic and runs counter to most donors’ official acceptance of the ‘continuum’ model.(...) conflicts often re-emerge and natural disasters complicate pre-existing humanitarian and development situations. Moreover, many aid actors recognize that an effective and comprehensive response requires the use of relief, recovery and development instruments simultaneously, rather than sequentially following each other.”¹⁹

Claves

El trabajo humanitario en Colombia ha constituido un auténtico laboratorio para la experimentación con formas de conexión entre metodologías y enfoques de trabajo. La realidad de la crisis humanitaria ha confrontado por años a todas las instituciones, demostrando que la superación de la situación de crisis no es ni mucho menos cuestión de tiempo, y así la propia Ley de Víctimas ajusta las modalidades de ayuda humanitaria al grado de necesidad y urgencia de cada víctima y al hecho de que cuente con los elementos necesarios para su subsistencia mínima. Por otro lado, ni en el peor escenario puede sostenerse en Colombia la ausencia plena del Estado, ni la inexistencia absoluta de condiciones para proveer coberturas básicas en ciertas dimensiones de los derechos. En muchos casos las organizaciones humanitarias han participado en programas de transición²⁰ para ciertos contextos, desarrollando metodologías y mecanismos para el arraigo, el restablecimiento y el vínculo con la atención institucional, al menos de forma parcial.

De forma territorializada, por zonas y regiones, será oportuno diseñar acciones de desarrollo o construcción de paz que aseguren continuidad y complementariedad en las intervenciones y se eviten impactos negativos, integrando la experiencia de las organizaciones humanitarias y su conocimiento del terreno y los contextos. La programación de las mismas debería incluir escenarios de deterioro y respuestas inmediatas, **sin perder de vista el principio de acción sin daño.** Será muy pertinente en casos de retorno o reubicación. El uso de herramientas como las Matrices de Resultados para la Transición²¹, organizadas por objetivos en donde se pueden fijar metas inmediatas y a medio plazo, facilitaría los ejercicios de planificación.

¹⁸ La dimensión humanitaria tras los acuerdos de paz: propuestas para la comunidad internacional en Colombia. F. Rey y S. Duval. Madrid 2015. IECAH con apoyo de OCHA y NOREF

¹⁹ Donor Strategies For Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance. Julia Steets. German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <http://www.gppi.net/publications/humanitarian-action/article/donor-strategies-for-addressing-the-transition-gap-and-linking-humanitarian-and-development-assistance/>

²⁰ Línea Uprooted People de la Comisión Europea.

²¹ Transitional Results Matrix.

6 CLAVES PARA EL POSTCONFLICTO EN CUATRO EJEMPLOS

Acción contra el Hambre trabaja en el Sur de Colombia desde 2003. En Putumayo tiene presencia en todo el departamento y especialmente en zonas rurales de difícil acceso, como la Zona de Reserva Campesina de la Perla Amazónica, municipio de Puerto Asís, o el río Caquetá en el municipio de Leguízamo. Las acciones han permitido que, en 2015, 17.000 personas accedan a agua segura, acueductos comunitarios y letrinas. Además un eje central es el mejoramiento de las escuelas, centros de salud y los centros comunitarios, así como mejoramiento de la seguridad alimentaria y generación de excedentes a nivel familiar y comunitario. Con ello ha contribuido al fortalecimiento comunitario y asociativo y ha servido de conector de la población rural con las entidades de salud, y con los responsables municipales y departamentales.

Alianza por la Solidaridad trabaja en las áreas fluviales y costeras del Pacífico desde 2004, con una estrategia integral de atención y acompañamiento. En alianza con los Consejos Comunitarios, acompaña a la población rural de los ríos Naya y Mayorquín en Buenaventura, en acceso y provisión de servicios básicos (agua y saneamiento básico, vivienda, puentes y accesos, adecuación de escuelas y centros de salud) en comunidades de muy difícil acceso y baja presencia institucional. Se han realizado acuerdos interinstitucionales para llevar a cabo jornadas de salud, procesos de formación con el SENA y la ESAP²², entre otras. Desde un enfoque de derechos se apoya la construcción de documentos para la protección y prevención de situaciones resultantes del conflicto armado y los desastres naturales, así como la gestión de conflictos comunitarios (reglamentos internos y planes de contingencia), beneficiando a más de 41.000 personas.

El **Consejo Noruego de Refugiados** trabaja en el Magdalena (noroccidente de Colombia) desde 2004. Aquí brinda apoyo legal a poblaciones desplazadas que exigen la reparación integral a través de la restitución de sus tierras en el departamento de Magdalena (noroccidente de Colombia) con un enfoque y trabajo comunitario. Adicionalmente, se han promovido acciones efectivas de protección para líderes de estas comunidades que recibieron amenazas e intimidaciones. Como resultado de estas acciones, 2.817 personas fueron capacitadas para fortalecer su participación activa en los procesos de solicitud de restitución de tierras, en 16 comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. La acción complementaria y en coordinación con las entidades territoriales permitió la gestión de 1.1 millón de dólares para la promoción de actividades de generación de ingresos para 1.187 familias desplazadas en las comunidades focalizadas.

La **Federación Luterana Mundial** trabaja en el departamento de Arauca desde el año 2006, afectado por alta conflictividad y violencia como consecuencia de la actuación de grupos guerrilleros, paramilitares y la fuerza armada del estado. La FLM ha logrado apoyar a grupos vulnerables campesinos, indígenas y afrocolombianos con propuestas de recuperación de sus medios de vida agropecuarias, acceso a agua segura y gestión del riesgo, apoyando durante anualmente un promedio de 20.000 personas. Por ser un departamento afectado por la contaminación de armas, la FLM incorpora acciones de educación en riesgo de minas y fortalecimiento organizativo dentro de su trabajo con organizaciones locales de la sociedad civil y comunidades beneficiarios, enfocando en la exigibilidad de sus derechos como población afectada por el conflicto. El trabajo en Gestión del Riesgo ha permitido una apertura para trabajar con la institucionalidad local, creando procesos de gestión territorial donde se unen los intereses de las comunidades y los de la institucionalidad.

²² Escuela Superior de Administración Pública