

# COLOMBIA

## PLAN OPERATIVO ANUAL 2015

### I. CONTEXTO<sup>1</sup>

Pese a los muchos avances en la situación del país y en los diálogos de paz, Colombia se enfrenta a necesidades humanitarias persistentes como resultado del impacto del conflicto y la violencia armada, sumado a desastres naturales en determinadas zonas. Mientras el conflicto armado sigue entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP y el ELN, otras fuentes de violencia, como los grupos armados post-desmovilización (GAPD), plantean importantes desafíos humanitarios tanto en el plano de la asistencia como el de la protección. De acuerdo al IDMC<sup>2</sup>, Colombia es el segundo país con más personas desplazadas internas después de Siria.

A lo largo de los más de cincuenta años que dura el conflicto armado, la violencia ha ido mutando y su impacto es muy variable en las diversas regiones del país. En las zonas rurales aisladas la desigualdad en la distribución de tierras, el narcotráfico, la minería ilegal y otras economías ilegales, la débil presencia del Estado y las escasas oportunidades socioeconómicas se encuentran entre las principales causas del conflicto en Colombia. En los contextos urbanos, por su parte, la violencia ligada al conflicto armado coexiste con otras nuevas formas de violencia que tienen un gran impacto sobre los sectores vulnerables. La crisis humanitaria derivada del conflicto continúa, aunque afecta de modo muy distinto en los diversos territorios.

El inicio de las conversaciones entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP a finales del año 2012 abren posibilidades reales de finalización del conflicto armado pero, pese a los avances, el proceso es lento y con altibajos. El marco de este POA se ha desarrollado bajo la hipótesis de que las conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP continuarán y se tardará en obtener resultados, sin que ocurra un cese al fuego efectivo durante las conversaciones. La situación humanitaria en Colombia puede variar en función del cumplimiento de diferentes escenarios posibles que dan lugar a retos y oportunidades derivadas de los acuerdos (por ejemplo, la firma de un acuerdo de paz en el corto/medio plazo, negociación prolongada, fracaso de las conversaciones,...)<sup>3</sup>. En este contexto los niveles de violencia se mantienen estables o pueden disminuir



<sup>1</sup> Se han utilizado para el documento datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Colombia contenidos en el Plan Estratégico de Respuesta 2015 (SRP 2015). El POA es coherente con sus enfoques.

<sup>2</sup> *Internal Displacement Monitoring Centre*.

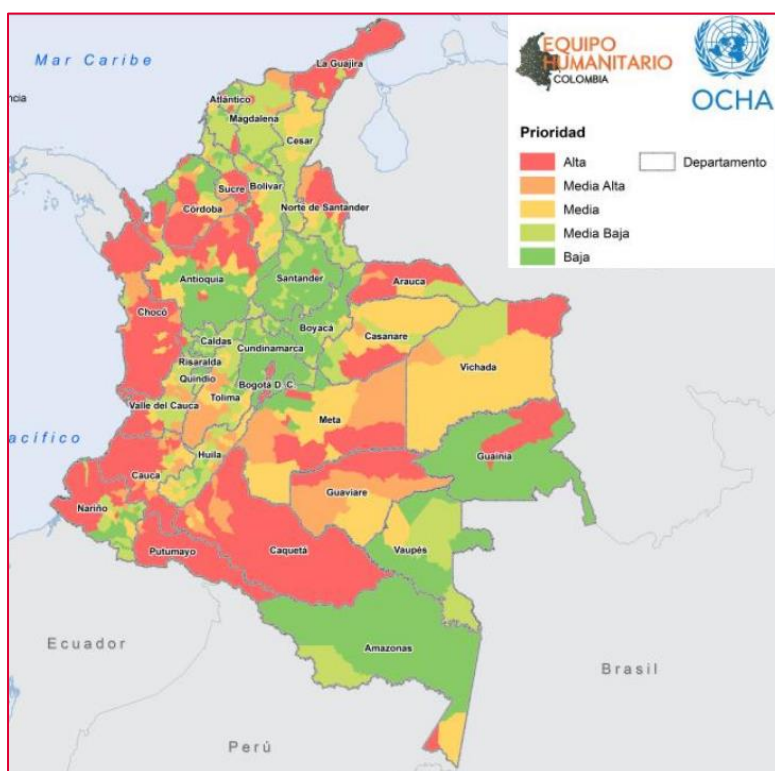
<sup>3</sup> Rey Marcos, Francisco and Luisa Fernanda Pineda Ariza. 2013. Colombia: Between the Humanitarian Crisis and Hope of Peace. NOREF Report no. 2013. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre NOREF.

o aumentar en paralelo a la dinámica de la negociación. Una particular preocupación es la representada por las actividades de los GAPD, tanto en ámbitos rurales como urbanos.

Desde que se iniciaron los diálogos de paz, los indicadores humanitarios han experimentado algunos cambios. La tendencia a la disminución en el desplazamiento forzado ha ido acompañada por un aparente aumento de otras formas de afectación menos visibles y más difíciles de monitorear (limitaciones a la movilidad y al acceso, control social, amenazas, extorsión, uso y reclutamiento de niños y niñas, homicidios selectivos, violencia sexual, etc.). Colombia cuenta con sistemas de información que permiten identificar las dinámicas del conflicto y la violencia armada con bastante rigor.

Sin embargo, hay una ausencia de indicadores específicos y desagregados a nivel de municipios que den cuenta directamente del impacto humanitario (violencia sexual basada en género/VSBG, malnutrición, acceso a agua segura, inseguridad alimentaria, reclutamiento forzoso, personas afectadas por restricciones a la movilidad y confinamiento, etc.) y de las brechas en la respuesta (en particular, porque se desconocen las cifras de la asistencia provista por los municipios y gobernaciones, el nivel de subregistro de casos, etc.).

Dada la complejidad del contexto humanitario en Colombia, es importante destacar que en situaciones de emergencia, causadas por desastres naturales y/o el conflicto armado, las mujeres, jóvenes, niñas, niños, personas con discapacidad y de la tercera edad son especialmente vulnerables frente a una crisis. Se reconoce que las inequidades, la discriminación por género y las desigualdades étnico-culturales, entre otras, que existían antes de una crisis, incrementan en situaciones de emergencia, poniendo a los grupos poblacionales mencionados en mayores riesgos frente a la VSBG y otras violaciones de sus derechos humanos.



Aunque los aspectos más dramáticos de la crisis humanitaria son los relacionados con el conflicto armado, Colombia sufre de forma recurrente el azote de desastres causados por la variabilidad climática extrema y la inadecuada gestión de los recursos naturales. Según el “Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, un aporte para la construcción de políticas públicas”, informe desarrollado por el Banco Mundial en el 2012, Colombia se caracteriza por poseer amenazas de orden geológico, geomorfológico, hidrológico y climático. El 35% del territorio se encuentra ubicado en la cordillera de los Andes; donde se originan volcanes y montañas que pueden conllevar que se registre una actividad sísmica o volcánica. Por otra parte, las regiones de Amazonía, Orinoquía y el Caribe se pueden ver afectadas por la presencia del Fenómeno de El Niño o el Fenómeno de La Niña y se pueden causar sequías extremas o

fuertes lluvias.

En términos de cifras, en la actualidad, el 86% del territorio está en situación de amenaza sísmica alta, el 28% en alto potencial de inundaciones, y el 31% de amenaza media y alta por movimientos en masa. Adicionalmente, el Banco Mundial expresa que hay un evidente incremento en la ocurrencia de eventos de desastre; de 5.657 registros entre 1970 y 1979, se pasó a 9.270 registros entre el 2000 y el 2009.

Colombia posee un marco legal e institucional sólido para la preparación y respuesta de emergencia con un enfoque de soluciones sostenibles. El país cuenta con agencias especializadas para responder a las emergencias causadas por el conflicto armado y por los desastres naturales desde el nivel nacional. Estas

instituciones, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), respectivamente, son las principales proveedoras de asistencia de emergencia en el país. Sin embargo, las capacidades de respuesta, especialmente a nivel local en algunas de las regiones más afectadas por el conflicto, a veces se ven desbordadas por las emergencias y condicionadas por graves limitaciones de acceso, la ausencia de partidas presupuestarias suficientes y de capacidad de respuesta técnica por parte de las autoridades locales, los vacíos en la coordinación nacional-local y la débil presencia civil del Estado en algunas zonas.

En este sentido, en materia de atención a las víctimas del conflicto la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras es un marco muy avanzado de atención a este colectivo que ya se está implementando. Por su parte, a través de la Ley 1523 de 2012 se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD, señalando además que la gestión del riesgo de desastres es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes entre otros y establecimiento de acciones permanentes para el conocimiento y reducción del riesgo, y para el manejo de desastres, enfocados en el bienestar social, mejorar la calidad de vida de las personas y contribuir a la seguridad.

La distribución de competencias entre la UARIV y la UNGRD, en el ámbito estatal, y la necesidad de fortalecer las estructuras locales, plantean algunos retos. Se hace necesario, en este orden de ideas, que se establezcan líneas conjuntas de apoyo y cooperación técnica y financiera, dedicando, sobre todo, atención especial en zonas del país, que sufren “doble afectación”: por el conflicto armado y por los desastres naturales. Orientando las acciones humanitarias bajo un prisma de reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres y al aumento de la resiliencia. Y vigilando por el cumplimiento de los principios humanitarios y por la protección de los derechos de las comunidades afectadas.

#### INFORMACIÓN GENERAL Y HUMANITARIA<sup>4</sup>

<b>Población general</b>	<b>48,2 millones</b>
<b>Número estimado de personas con necesidades humanitarias</b>	<b>4,8 millones (3,8 millones no son desplazados frente a los 926.000 que sí lo son)</b>
<b>Índice de Crisis de ECHO</b>	<b>3 sobre 3</b>
<b>Índice de Vulnerabilidad de ECHO</b>	<b>2 sobre 3</b>
<b>Índice de crisis olvidada de ECHO</b>	<b>9 / 10</b>
<b>Refugiados en países vecinos</b>	<b>390.000</b>
<b>IDP</b>	<b>5.740.530</b>
<b>IDH</b>	<b>0,711 (Puesto 98, el mismo del año anterior)</b>
<b>Número de personas afectadas por desastres naturales en 2014</b>	<b>1.238.584</b>
<b>Índice de Gini</b>	<b>53,5% (2012) Noruega, el país más igualitario, tenía un 22% en 2012.</b>

<sup>4</sup> Datos extraídos de OCHA: Strategic Response Plan 2015. Colombia; OCHA: Humanitarian Needs Overview. Colombia 2015; OCHA: Humanitarian Bulletin, november 2014; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2014; [Banco Mundial](#) y ECHO.

## 2. POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Han sido identificados como los grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad, con necesidades prioritarias, los siguientes:

- **Nuevas víctimas de desplazamiento forzoso**, tanto en zonas rurales como urbanas, especialmente familias mono parentales, que no hayan recibido asistencia humanitaria inmediata. Se prestará especial atención a la **población con restricciones al acceso y confinada**, es decir, aquella afectada por restricciones a la movilidad durante más de una semana y con limitaciones de acceso a tres o más servicios y/o bienes básicos.
- **Personas que sufren "situación de doble vulnerabilidad"** al ser afectadas tanto por desastres naturales como por la violencia. Haciendo especial énfasis en **las poblaciones indígenas y afrocolombianas que viven en zonas rurales aisladas** bajo estas amenazas.

Dentro de estos grupos se dará especial prioridad a la protección de mujeres, menores, adolescentes y jóvenes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad.

Para 2015 se prevé que más de 4,8 millones de personas requerirán asistencia humanitaria. De éstas, la comunidad internacional atenderá a 2 millones y se incluirá la búsqueda de soluciones duraderas en cada intervención aplicando un enfoque de derechos.

Teniendo en cuenta la ubicación de las **poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad al conflicto y la violencia** (regiones rurales y remotas donde la presencia de las entidades gubernamentales es muy escasa), así como la experiencia de los socios de la Cooperación Española, las zonas prioritarias para la acción humanitaria (AH) de la CD son: Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño, Bolívar y el Valle del Cauca, además del área de la Sierra Nevada de Santa Marta y Bogotá D.C. Junto a ello, habrá que prestar atención a los nuevos fenómenos de carácter urbano.

## 3. PRINCIPALES NECESIDADES HUMANITARIAS Y RESPUESTA INTERNACIONAL

Siendo el Estado colombiano el actor principal en la provisión de bienes y servicios hacia las víctimas de la crisis humanitaria, el papel de la comunidad internacional sigue siendo relevante para complementar la respuesta pública y garantizar una labor humanitaria basada en los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia y en el acceso a zonas con escasa o nula presencia gubernamental.

La acción humanitaria internacional debe complementar la respuesta pública y velar por el respeto de los derechos de las víctimas. En esta lógica de complementariedad, generación de valor añadido e incidencia en favor de los principios humanitarios, los actores internacionales más relevantes insertan su actuación. La Unión Europea, a través de ECHO, está elaborando su HIP para 2015 (Plan de Actuación Humanitaria en sus siglas en inglés) en el que tiene previsto destinar 10 millones de euros. DIPECHO, centrado en la preparación para desastres, tiene previsto disponer de 2 millones de euros.

Por parte de Naciones Unidas y OCHA, en particular, el Plan Estratégico de Respuesta para 2015<sup>5</sup> elaborado por el Equipo Humanitario País (EHP, integrado por 11 agencias de Naciones Unidas, 20 ONG internacionales y 6 donantes.) tiene un elevado consenso y acuerdo en cuáles deberían ser las necesidades prioritarias a abordar en el país. El Plan integra una visión multisectorial que pretende brindar atención y protección a las víctimas de una manera coordinada, evitando la duplicación de esfuerzos y a su vez apoya y complementa la acción del Estado. El Plan tiene como objetivos estratégicos, los siguientes: 1) Mejorar la capacidad de respuesta para proveer asistencia efectiva y oportuna para salvar vidas. 2) Aumentar las capacidades de resiliencia de las comunidades en riesgo y afectadas. (Resiliencia y soluciones sostenibles); y 3) Promover una respuesta efectiva, integral y multisectorial, que asegure la centralidad de la protección.

<sup>5</sup> Éste es el documento de referencia coordinado por OCHA, quien coordina al Equipo Humanitario País que elabora este documento como herramienta de coordinación, planificación estratégica y programática para el quehacer de la comunidad humanitaria internacional en Colombia.

España forma parte de este espacio como observador y ha contribuido a la elaboración del Plan Estratégico de Respuesta. El documento establece prioridades estratégicas por *clúster* o sector de especialización. Este enfoque facilitará el monitoreo y la evaluación de las actividades y del Plan estratégico en su conjunto. Durante el año 2015, el portavoz informal del Grupo de Donantes Humanitarios en el EHP será AECID (por confirmar).

Las principales necesidades humanitarias identificadas por la Cooperación Española en Colombia son:

- **Respuesta.** Mejorar la capacidad de respuesta para proveer asistencia efectiva y oportuna para salvar vidas. Complementando y apoyando la respuesta estatal en los vacíos identificados, con un enfoque de derechos humanos y diferencial, incluyendo la perspectiva de género, a través de un análisis más adecuado de las necesidades humanitarias en las poblaciones en riesgo y afectadas por el conflicto armado interno y otras formas de violencia y/o por desastres de componente natural.
- **Rehabilitación/Reconstrucción.** Aumentar las capacidades de resiliencia de las comunidades en riesgo y afectadas. Identificando y abordando las causas subyacentes de su vulnerabilidad para recuperar o fortalecer su autosuficiencia y autoprotección, impulsando acciones de recuperación temprana que aseguren la participación equitativa y que permitan fomentar la transición a soluciones sostenibles. Los enfoques de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) deberían estimularse entre todos los actores de la CD.
- **Protección.** Será el principal sector de actuación, dirigido a las víctimas del conflicto. La protección ha de comenzar con la prevención del desplazamiento. Tras ello, la atención a la población ya desplazada es el sector más importante por cubrir. En este sentido, se requiere facilitar la incorporación de los desplazados y otras víctimas al Registro Unificado de Víctimas para mejorar el acceso a servicios sociales básicos y a la garantía de derechos. Otra gran necesidad es el apoyo a las víctimas de minas antipersona y remanentes explosivos de guerra. Especial atención deberá prestarse a los grupos más vulnerables con necesidades de protección.

#### 4. RETOS

- **Seguridad y acceso:** las organizaciones humanitarias internacionales han sido en gran medida respetadas y raramente han sido objeto de ataques deliberados. Sin embargo, la aparición de nuevos grupos armados ilegales con estrategias claras de control territorial podría provocar la reducción del espacio humanitario en los próximos tiempos. Estas formas de violencia ligadas a los GAPD o BACRIM (Bandas Criminales en la terminología oficial) o a la evolución de los diálogos de paz, suponen un innegable reto; Persistencia de múltiples vulneraciones de los DDHH y violaciones al DIH en comunidades afectadas por el conflicto armado y la debilidad de los mecanismos de identificación de riesgos, prevención, atención y respuesta; acceso limitado a agua segura y sistemas adecuados de higiene y saneamiento básico; debilidad de servicios de salud en zonas rurales; pérdida y/o deterioro de medios de vidas agropecuarios y no agropecuarios, así como brechas en la entrega de asistencia alimentaria adecuada y oportuna y en el apoyo nutricional para comunidades afectadas. La apuesta por la calidad, en línea con lo previsto en el IV Plan Director de la CD deberá regir todas las acciones.
- **Coordinación:** se buscará la optimización de los recursos por medio de la coordinación de la AH evitando duplicidades y buscando espacios de valor añadido. Se promoverá la asociación entre agentes humanitarios especializados para el análisis de problemas comunes, el desarrollo de estrategias de respuesta conjuntas y la movilización de recursos para producir un efecto multiplicador. AECID participará activamente en el espacio de coordinación de donantes humanitarios promovido por ECHO en Colombia, al igual que en el Equipo Humanitario País y en el Grupo de Cooperantes, entre otros espacios.

Asimismo, la articulación con los esfuerzos estatales tras la entrada en vigor de la Ley de Víctimas es muy importante, teniendo claro el carácter humanitario de la ayuda de la OAH.



## 5. RESPUESTA 2015

En línea con el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, la OAH perseguirá contribuir con una respuesta humanitaria de calidad, (Orientación estratégica 7). La reducción de las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis serán objeto de atención (Orientación estratégica 2). También se dará un enfoque de fomento de sistemas de cohesión social y provisión de servicios sociales básicos (Orientación estratégica 4).

Mediante la asociación con agentes humanitarios especializados en base a sus capacidades operativas, técnicas y económicas, el esfuerzo humanitario se canalizará prioritariamente por medio de la red de socios humanitarios especializados dentro del sistema de Naciones Unidas, el CICR y ONG. Se priorizará a aquellos que se esfuercen en dar una respuesta que mejore la eficiencia, que definan criterios concretos de vulnerabilidad para la selección de personas beneficiarias, que se coordinen en el terreno y que aporten indicadores adecuados que permitan mejorar la rendición de cuentas de la OAH.

En respuesta a las recurrentes inundaciones, entre otras acciones, se ha planificado que, agua, saneamiento e higiene, será una dimensión central de apoyo a las intervenciones. Para una mejor respuesta a desastres como las inundaciones y las sequías, que actúan como una segunda capa de vulnerabilidad junto con el conflicto, se tratará de apoyar mecanismos de mejora de la coordinación humanitaria. La Cooperación Española seguirá defendiendo la existencia de fondos flexibles y rápidos para la financiación en emergencias (Fondos ERF). Estas herramientas permiten disponer de fondos pre-posicionados para agilizar la respuesta. Se seguirá abogando también por un mayor apoyo a la sociedad civil colombiana y su inclusión en estos mecanismos internacionales.

En la dimensión de rehabilitación/reconstrucción, se apoyarán intervenciones tendientes a cubrir brechas en la recuperación temprana y rehabilitación social y económica de población víctima del conflicto armado, a través de ACNUR y otras ONG, o bien a través del Fondo ERF gestionado por OCHA.

Otra dimensión prioritaria de actuación será la protección de la población desplazada y confinada para lo que se apoyará la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y ACNUR. En este sentido, se seguirá trabajando en enfoques como la protección por presencia, que inciden también en la prevención de nuevos desplazamientos, así como con la construcción de soluciones sostenibles (TSI) en comunidades específicas en donde iniciativas conjuntas pueden desarrollarse para promover soluciones sostenibles para comunidades desplazadas en base a la transición de la asistencia humanitaria hacia procesos de desarrollo.

Con el liderazgo de autoridades locales y nacionales y el apoyo de las comunidades, TSI pretende que las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado superen el status de desplazado en busca de una “ciudadanía” plena y basada en derechos, así como las opciones de retorno, reubicación e integración local según las necesidades de cada comunidad.

Este objetivo es coherente con la Orientación número 7 del Plan Director de la Cooperación Española 2013 - 2016 “Responder a las crisis humanitarias con calidad”, así como con la Orientación número 4, cuya finalidad será la reducción de la vulnerabilidad a la pobreza extrema y viene a paliar el sufrimiento de los afectados por desastres naturales.

A la vista de las necesidades analizadas y retos planteados, la OAH destinará un millón y medio de euros a Colombia en 2015. Esta cifra podrá ser revisada atendiendo a la evolución de las necesidades humanitarias en base a un posible agravamiento de las crisis.

Durante el ejercicio 2015 se resolverá una convocatoria en régimen de concurrencia competitiva para proyectos de cooperación promovidos por ONG españolas en el ámbito de la acción humanitaria.

La AECID es la agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que actúa como órgano ejecutivo de la cooperación española entre cuyas prioridades se encuentra la ayuda humanitaria. Desde su creación en 2007, la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID se encarga de la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial de España basada en los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Aun cuando el Plan Director de la Cooperación marca su orientación general y la Cooperación Española revalida su compromiso con la acción humanitaria en su Marco de Actuación País (MAP), la acción humanitaria de la OAH, se concreta en los planes operativos anuales (POA), documentos alineados con los principios de la Acción Humanitaria y las Buenas Prácticas de Donación Humanitaria (GHD), así como coordinados con las estrategias adaptadas por Naciones Unidas, Unión Europea y otros actores humanitarios relevantes. Los POA, siendo documentos complementarios a los MAP, siguen la lógica de programación de la UE, diferenciando la planificación de desarrollo y la planificación humanitaria.

La OAH de la AECID ha contribuido con más de 700 millones de euros a la respuesta internacional frente a las principales crisis humanitarias apoyando a socios especializados como Programa Mundial de Alimentos, UNICEF, ACNUR, OPS, OMS, FAO, OCHA, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja así como a organizaciones españolas especializadas.

## MÁS INFORMACIÓN:

[OCHA: Strategic Response Plan 2015. Colombia.](#)

[OCHA: Humanitarian Needs Overview. Colombia 2015.](#)

[Humanitarian Implementation Plan \(HIP\) South America.](#)

[Estrategia del Fondo de Respuesta a Emergencias \(ERF\) para Colombia 2014](#)

[La Cooperación Española en Colombia](#)

[Conoce la actuación de la OAH de la AECID durante 2014](#)

[¿Dónde cooperamos?](#)