

Gealc

Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe
Latinoamerika eta Kariberi buruzko Ikerketa Taldea

Latinoamerika eta Karibe, hemisferioko bidegurutzeen eta munduko erronken aurrean



América Latina y el Caribe, entre la encrucijada hemisférica y los nuevos retos globales

Diego Borrajo Valiña
Eneko Compains Silva
Daniel Cubilledo Gorostiaga
Iratxe Perea Ozerin
Carlos Pulleiro Méndez

(Coords. / Koord.)

eman ta zabal zazuz



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**Latinoamerika eta Karibe, hemisferioko
bidegurutzeen eta munduko erronken aurrean**

**América Latina y el Caribe, entre la encrucijada
hemisférica y los nuevos retos globales**

Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe (GEALC)
Latinoamerika eta Kariberi buruzko Ikerketa Taldea (LAKIT)

**Latinoamerika eta Karibe, hemisferioko
bidegurutzeen eta munduko erronken aurrean**

**América Latina y el Caribe, entre la encrucijada
hemisférica y los nuevos retos globales**

**Diego Borrajo Valiña
Eneko Compains Silva
Daniel Cubilledo Gorostiaga
Iratxe Perea Ozerin
Carlos Pulleiro Méndez**
(Coordinación/Koordinatzaileak)

Con la colaboración de:

Alexander Ugalde Zubiri
Ana Vilma Rodríguez Rojas
Andrés Vargas Zurita
Diana Carolina Tróchez Ardila
Minerva Campion Canelas
Ray Freddy Lara Pacheco
Rubén Alfonso Vergara Crespo
Unai Vázquez Puente
(miembros del GEALC / LAKIT)



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

Latinoamerika eta Karibe, hemisferioko bidegurutzeeen eta munduko erronken aurrean [Recurso electrónico] = América Latina y el Caribe, entre la encrucijada hemisférica y los retos globales / Diego Borrajo Valiña... [et al.] (Coordinación-Koordinatzaileak) ; con la colaboración de Alexander Ugalde Zubiri... [et al.] (miembros del GEALC-LAKIT). – Datos. - Bilbao : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2016]. – 1 recurso en línea : PDF.

Recoge la comunicaciones presentadas en las III Jornadas del GEALC/LAKIT, celebradas en octubre de 2015 en la F. de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV/EHU.

Modo de acceso: World Wide Web

ISBN: 978-84-9082-369-9.

1. América latina - Política y gobierno. 2. América latina - Condiciones sociales. 3. América latina - Condiciones económicas. 4. América latina - Relaciones exteriores. I. Borrajo Valiña, Diego, coord. II. Ugalde Zubiri, Alexander, colab. III. Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe. Jornadas (3ª. 2015. Leioa) IV. Título: América Latina y el Caribe, entre la encrucijada hemisférica y los retos globales.

(0.034)321(7/8)

(0.034)327(7/8)

Los nuevos desafíos humanitarios en América Latina: violencia urbana y desplazamiento. Estudios de caso: Buenaventura y Medellín (Colombia)

Pablo Cortés Ferrández

Investigador pre-doctoral en la Universidad de Deusto

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el constante incremento de la violencia urbana en determinadas ciudades de Latinoamérica ha generado una gran preocupación en los estados de la región, en la comunidad internacional y en las organizaciones de ayuda humanitaria. Este aumento se refleja en que, ya en 2014, 43 de las 50 ciudades más violentas del mundo estaban en Brasil, Méjico, Colombia, Venezuela, Honduras, El Salvador y Guatemala¹. Esta tendencia ha convertido a la región en la más violenta del planeta, ya que aproximadamente el 33% de los homicidios de todo el mundo ocurren en América Latina, América Central y el Caribe, donde sólo vive el 8% de la población mundial, según refleja el Observatorio de Homicidios del Instituto Igarapé.

A pesar de que todos los estados afectados por este problema se encuentran en una situación de paz, excepto Colombia que incluso puede firmar un acuerdo en 2016 con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los efectos de las consecuencias humanitarias y de la violación de derechos sobre la población civil son similares e incluso más graves a los de un conflicto armado tradicional, en forma de: amenazas, asesinatos, desapariciones, desplazamientos, coerción, reclutamiento forzado de jóvenes, violencia sexual, impactos psicológicos, aislamiento, incapacidad para acceder a servicios básicos y problemas de acceso incluso para los actores humanitarios nacionales e internacionales. En este sentido, la violencia en las ciudades es el medio, la práctica, que determinados actores armados ilegales, organizaciones criminales nacionales y transnacionales en su mayoría, utilizan para conseguir un determinado fin asociado al control y apro-

¹ Seguridad, Justicia y Paz, “Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo”, 2015, pp. 3-4, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014>

vechamiento de actividades económicas ilegales, incluyendo tráfico de drogas y de armas, extorsión, corrupción y connivencia con autoridades locales, y control de las zonas estratégicas de las ciudades.

Esta tendencia provocó que, en 2013, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) declarase la violencia urbana como el problema humanitario más grave en América Latina e incluyese este fenómeno en su mandato humanitario que se encarga de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de conflictos armados y otras situaciones de violencia y proveerles de asistencia².

2. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO (DFI) COMO EXPONENTE DE LOS NUEVOS RETOS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Una de las consecuencias de los altos niveles de violencia en las ciudades es la aparición de un fenómeno de Desplazamiento Forzado Intraurbano (DFI), un tipo específico de desplazamiento forzado interno que consiste en la migración forzosa de las personas desde una zona a otra dentro de una misma ciudad. Esta vinculación entre violencia y desplazamiento en el ámbito urbano sucede en países que han sido tradicionalmente áreas de migración interna desde las zonas rurales hacia las áreas urbanas. El caso de Colombia es el más grave ya que en la actualidad ha alcanzado seis millones de personas desplazadas debido al conflicto armado interno³, pero también en América central cientos de miles de personas migraron huyendo de las guerras civiles durante la década de los 90 y, al menos desde 2006, el crecimiento de la violencia urbana ha expulsado a miles de personas de sus casas⁴. De hecho, el organismo de la Comisión Europea de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) afirma que “el desplazamiento forzado sucede hoy en día en la mayoría de países de la región”⁵.

Sin embargo, el DFI es un fenómeno particular de desplazamiento interno porque puede analizarse desde tres perspectivas, en ocasiones contradictorias: el DFI como una consecuencia de la violencia urbana, el DFI como causante de una situación de desprotección y crisis de la población civil y el

² Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Concept note. Urban Violence Prevention in Latin America”, 2013, http://redmasinclusionsocial.org/wpcontent/uploads/2012/08/CONCEPT-NOTE_Urban-Violence-Prevention-in-Latin-America.pdf

³ Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), “Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2014”, Ginebra, 2015, p. 16, <http://www.internaldisplacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>

⁴ ECHO, “Humanitarian Implementation Plan (HIP) Central America / Mexico”, 2013, p. 2.

⁵ *Ibidem*.

DFI como el medio que la población civil tiene para protegerse de consecuencias más graves por la violencia en la ciudad.

En primer lugar, el DFI puede ser descrito como una triple consecuencia de la violencia urbana. Primero, los fenómenos masivos de desplazamiento en el interior de una ciudad se producen debido al incremento en el nivel de confrontación entre actores armados que elevan el riesgo de vivir en esas zonas. En general esto se produce cuando un actor armado busca asegurar el territorio frente a otro actor o, incluso, cuando recibe el encargo de desalojar un barrio en concreto⁶.

Segundo, el desplazamiento también es una herramienta que los actores armados utilizan para cooptar determinadas zonas de una ciudad. Es decir, al actor armado que tiene la hegemonía en un determinado sector no le beneficia ejercer una violencia llamativa, a través de asesinatos por ejemplo, ya que esto es contraproducente para sus actividades y rentas ilegales. Por ello, el DFI se convierte en una herramienta útil para controlar el territorio y a la población por medio de las amenazas (incluidas las amenazas a líderes y lideresas de la comunidad), el reclutamiento o el intento de reclutamiento ilegal (principalmente de niños, niñas, jóvenes y adolescentes), el control territorial y el control social (por medio de la extorsión, la actuación de los actores armados ilegales como mediadores en conflictos interpersonales y la restricción a la movilidad) y, además, se presenta una fuerte presencia de delitos contra la integridad y la libertad sexual de las mujeres. Por lo tanto, la cifra de homicidios no se incrementa, pero si lo hace el número de amenazas que generan ese desplazamiento⁷.

Tercero, existe una vinculación entre el incremento de los niveles de violencia y desplazamientos masivos en determinados espacios de especial interés económico y empresarial de las ciudades. Esta situación ya ha sido denunciada por organizaciones defensoras de derechos humanos y ONGs que explican cómo zonas de especial importancia para el desarrollo de megaproyectos se han convertido en zonas de una conflictividad muy alta donde se producen DFI masivos. Son los casos de, por ejemplo, Medellín y Buenaventura en Colombia. En la primera, Fernando Quijano, presidente de la Corporación para la Paz y el Desarrollo social (CORPADES), una organización defensora de derechos humanos, denunció la existencia de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que “denominamos Plan de Ordenamiento Criminal del Territorio porque existen unas inmobiliarias del crimen que

⁶ Hernández, Y., “Comienza a visibilizarse el DFI en Medellín”, Instituto Popular de Capacitación (IPC), Medellín, 2013, <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/informes-especiales/78-general/778-comienza-a-visibilizarse-el-desplazamiento-intraurbano-en-colombia>

⁷ Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública de Medellín, “Desplazamiento Forzado Intraurbano: posibles continuidades y discontinuidades”, Secretaría de Bienestar Social y Gerencia para la coordinación y atención a la población desplazada, Medellín, 2011, p. 14.

utilizan la herramienta del DFI para desalojar esas zonas de interés”⁸. En el caso de Buenaventura, esta situación ya fue denunciada por el Auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional sobre la Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. En dicho Auto, la Corte se apoya en el informe presentado por la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) el 18 de octubre de 2007 y que indica que “el gobierno municipal sin consultar a la comunidad afrocolombiana está planificando la implementación de varios megaproyectos que tendrán un fuerte impacto en las comunidades afro de esta ciudad, causando aún más desarraigo. Las zonas que han sido designadas para megaproyectos son actualmente las más conflictivas (...)”⁹. Además añade este Auto que “el objetivo de la violencia es sacar a la gente de su tierra, y por lo tanto, crear un espacio para los megaproyectos (...)”¹⁰.

En segundo lugar, el DFI también puede ser interpretado como la causa de desprotección y crisis de una determinada población. La huida de una persona de su barrio hacia otra zona de la ciudad provoca la pérdida de la vivienda, del empleo y de la red de apoyo social, lo que provoca, tal y como se ha demostrado, un descenso en el nivel socioeconómico de las personas con cada desplazamiento intraurbano¹¹. Además, puesto que este fenómeno se produce en el interior de una ciudad, existe una gran cercanía con los actores armados que producen el desplazamiento de manera que los barrios que expulsan a gente son a su vez zonas de llegada de personas desplazadas de otros sectores de esa misma ciudad, por lo que este desplazamiento tiene un carácter circular entendido como una re-victimización y re-desplazamiento constante que se perpetúa debido a la ausencia de mecanismos efectivos de protección, generando así dinámicas desconocidas hasta ahora en una crisis humanitaria. Estos casos aumentan en países como Colombia ya que existe “un número cada vez mayor de personas, que originalmente fueron desplazadas por la guerra civil, y que deben huir una vez más porque sus vidas y su bienestar se ven amenazados principalmente a causa de la violencia relacionada con rutas y disputas de tráfico de estupefacientes lideradas por grupos armados ilegales”¹²; señala David Cantor, Director de la Iniciativa de Derechos del Refugiado en la Escuela de Estudios Avanzados, de la Universidad de Londres¹².

⁸ Entrevista realizada por Pablo Cortés a Fernando QUIJANO, Presidente de CORPADES, 22 – 08 – 2013 en Medellín.

⁹ Corte Constitucional de Colombia, Auto 005 de 2009, p. 27.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Entrevista realizada por Pablo Cortés a Amparo SÁNCHEZ, investigadora de la Corporación Región, 21 – 08 – 2013 en Medellín.

¹² Consejo Noruego para Refugiados (NRC), “El desplazamiento emerge como consecuencia de la violencia en América Latina. Consecuencias humanitarias y necesidades de protección”, Bogotá, 2014, p. 14, http://www.nrc.no/arch/img.aspx?file_id=9188575

En tercer y último lugar, paradójicamente el DFI también puede ser analizado como el medio y la práctica que la población civil utiliza para protegerse y no sufrir consecuencias más graves debido a la violencia en la ciudad, es decir, la población opta de manera recurrente por desplazarse de sus barrios en busca de mejores condiciones de seguridad¹³. Por ejemplo, una familia decide desplazarse para protegerse ante una amenaza o ante el intento de un actor armado de reclutar a los más jóvenes. De esta manera, las víctimas utilizan el desplazamiento intraurbano como un remedio para continuar la búsqueda de un asentamiento seguro: “La única solución es volver a desplazarse de nuevo”¹⁴, lamenta Don José Sierra un líder comunitario afectado por DFI en Medellín. Por lo tanto, lo que finalmente ocurre es que la víctima de la violencia urbana percibe el DFI como una estrategia para protegerse ante todas estas vulneraciones. Es por ello que el DFI es en sí mismo un obstáculo para garantizar una solución duradera (retorno, integración o realojo) puesto que la víctima está en continuo movimiento debido a las continuas revictimizaciones.

3. ESTAS VÍCTIMAS VIVEN UNA SITUACIÓN DE ESPECIAL DESPROTECCIÓN Y CRISIS

Como resultado de estas situaciones, el excesivo y alarmante número de víctimas por la violencia urbana y el desplazamiento intraurbano ha llamado la atención del sector humanitario, de los Estados de la región y de la comunidad internacional. En Latinoamérica hay más de 130 ciudades que registran niveles altos de homicidio, es decir, por encima de 25 personas asesinadas por cada 100.000 habitantes. Por ejemplo, si comparamos el peor periodo de la guerra de Irak cuando 59 personas por cada 100.000 habitantes morían¹⁵, con los datos de 2014 en ciudades como San Pedro Sula (Honduras) donde murieron violentamente 171,20 personas por cada 100.000 habitantes, Caracas (Venezuela) donde hubo 115,98 homicidios por cada 100.000 habitantes o Cali (Colombia) que tuvo una tasa de 65,25 homicidios por cada 100.000 habitantes¹⁶.

Además del visible impacto de la violencia reflejado en la tasa de homicidios, el desplazamiento intraurbano también manifiesta la grave situación humanitaria en la región. Sin embargo, este fenómeno es difícil de cuantificar, primero, porque se dispone de muy poca información estadística y datos

¹³ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), “Desplazamiento Forzado Intraurbano y soluciones duraderas”, Bogotá, 2013, p. 57.

¹⁴ Entrevista realizada por Pablo Cortés a Don José SIERRA, líder comunitario de la tercera edad afectado por DFI, 22 – 08 – 2013 en Medellín.

¹⁵ ECHO, *op.cit.*, p. 1.

¹⁶ Seguridad, Justicia y Paz, *op.cit.*, pp. 3-4.

fiables¹⁷ y, segundo, debido a su ubicación en un complejo contexto urbano¹⁸ donde los desplazados conviven con el resto de la población, frecuentemente pobre, y prefieren permanecer en el anonimato para protegerse de los grupos armados o para evitar enfrentamientos con otros residentes urbanos. Además, otros desplazados son recibidos por familiares y amigos no desplazados y muchos no son conscientes de que su estatus de desplazado interno les da derecho a apoyo y protección adicionales. Por este motivo, el conocimiento que se tiene sobre los desplazados intraurbanos es limitado y, aunque “los organismos humanitarios y de derechos humanos son conscientes del problema, aún no existe una documentación sistemática de su escala y alcance”¹⁹.

Algunos datos recogidos en países como Colombia reflejan que ya en 2012 el 18,1% de los eventos masivos de desplazamiento fueron intraurbanos²⁰ y en países del Triángulo Norte de América Central (Honduras, Belice, El Salvador y Guatemala) se ha mostrado la correlación clara entre violencia urbana y desplazamiento forzado ante la pregunta sobre la necesidad que sentía la población encuestada de cambiar su barrio o colonia por temor a la delincuencia, donde las respuestas fueron las siguientes: El Salvador (16%), Honduras (15%) y Guatemala (9,9%), según el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Como resultado de esta falta de información cualitativa y cuantitativa, supone un reto lograr que los Estados de la región reconozcan el desplazamiento como una consecuencia humanitaria en contextos de violencia urbana. Por ejemplo, Colombia, uno de los países del mundo con mejor legislación sobre atención y protección de personas desplazadas no ha incluido a las personas afectadas por desplazamiento intraurbano en el registro nacional. En Centroamérica, Honduras ha sido durante mucho tiempo el único país que ha reconocido que la violencia generalizada causaba desplazamiento interno, a lo que se ha sumado recientemente Guatemala y El Salvador que rechazaban o se mostraban difusos al respecto. Por su parte, Brasil rechaza la violencia generalizada como causa de desplazamiento y las autoridades mejicanas admiten que la violencia lleva a la gente a huir, pero niegan la existencia de desplazados internos en su país²¹.

Sin embargo, a pesar de este desconocimiento y de la reticencia de algunos estados, la relevancia de este tipo de desplazamiento ha sido reconocida por el ACNUR²², por el PNUD²³, por el Consejo Noruego para Refugiados²⁴

¹⁷ ECHO, *op.cit.*, p. 2.

¹⁸ Consejo Noruego para Refugiados (NRC), *op. cit.*, p. 14.

¹⁹ Howe, K., “La transformación del conflicto y el desplazamiento urbano en Colombia”, 2009, <http://www.odihpn.org/translated-content/la-transformacion-del-conflicto-y-el-desplazamiento-urbano-en-colombia>.

²⁰ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *op.cit.*, p. 17.

²¹ Consejo Noruego para Refugiados (NRC), *op. cit.*, p. 10 y 11.

²² ECHO, *op.cit.*, p. 2.

y por el The Assessment Capacities Project (ACAPS)²⁵, entre otros, que han insistido en la importancia de reconocer y abordar las necesidades de protección y ayuda humanitaria en Latinoamérica de quienes se ven forzados a desplazarse por causas como la violencia relacionada con el crimen y la violencia organizada.

3.1. Vulnerabilidad y fragilidad urbana

Tras haber descrito anteriormente la violencia urbana y el desplazamiento forzado intraurbano como fenómenos que generan una gran alarma en la región, lo más importante es investigar que esta situación desencadena, por varias razones que ahora analizaremos, una situación de desprotección y crisis humanitaria sobre la población civil.

La primera razón es que la población afectada por estos fenómenos en el interior de la ciudad ya está en una situación de vulnerabilidad antes de que llegue la violencia y el desplazamiento. El caso de Colombia es particular porque la mayoría de afectados por desplazamiento intraurbano son desplazados históricos desde las zonas rurales por el conflicto armado interno. Estas personas viven en una situación de desigualdad socioeconómica y sociopolítica, puesto que padecen las graves deficiencias estructurales de las ciudades de Latinoamérica y que, entre otras consecuencias, les obligan a vivir peor que las personas que no son desplazadas de acuerdo con los indicadores de bienestar social y calidad de vida²⁶. Estas personas viven en zonas con una gran inseguridad de la tenencia de la tierra²⁷, áreas de pobreza, exclusión social, marginalidad y desempleo, donde el acceso a los servicios más básicos es limitado y seriamente restringido por la violencia existente²⁸. Estas carencias estructurales han convertido a esta población en una ciudadanía de segunda clase²⁹, que no goza de los mismos derechos y no ha tenido nunca acceso a una ciudadanía plena. Es por ello que el desplazamiento “no es una simple coyuntura, sino que es vivido como una condición social casi permanente”³⁰.

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe Regional de Desarrollo Humano 2014-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, 2014, p. 178.

²⁴ Consejo Noruego para Refugiados (NRC), *op. cit.*, p. 1.

²⁵ The Assessment Capacities Project (ACAPS), “Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano”, 2015, <http://www.acaps.org/img/documents/o-140723-impacto-humanitario-de-osv-resumen-ejecutivo.pdf>

²⁶ Howe, K., *op. cit.*

²⁷ Se entiende por tenencia al derecho de uso temporal de la propiedad de un tercero.

²⁸ ECHO, *op. cit.*, p. 5.

²⁹ Galtung, J., “Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización”, Gernika, Gernika Gogoratz, 2007, p. 263.

³⁰ Pécaut, D., “Guerra contra la sociedad”, Bogotá, Espasa, 2001, p. 262.

Esta situación se produce en entornos urbanos caracterizados por la informalidad, la a-legalidad, la falta de planeamiento pero, por encima de todo, asociado a marginalidad, exclusión social, estigmatización, pobreza, desposesión y áreas degradadas como *slums*, conocidos como *favelas* en Brasil o *comunas* en Colombia³¹. Las víctimas de la violencia y el desplazamiento intraurbano son relegados a la periferia de las ciudades. Por lo tanto, asistimos a una ciudad con una desigualdad extrema donde, por un lado, el entorno urbano significa acceso a la innovación, la cultura y el progreso y, por otro lado, es percibida como un espacio falto de justicia social, donde, además, el desarrollo de infraestructuras o complejos industriales o residenciales provocan procesos especulativos precisamente en los espacios más violentos y con una población más vulnerable.

La segunda razón por la que se produce una situación de desprotección y crisis humanitaria es porque se ha generado una ciudad frágil³² donde el Estado ha abandonado estos espacios periféricos y su presencia es limitada y, por lo tanto, no aporta servicios públicos por medio de infraestructuras o dotaciones³³. Además, el desequilibrio en el acceso a los derechos económicos y sociales por parte de esta población más vulnerable ha generado una desconfianza en el Estado. En este sentido, la Administración es vista como un actor incapaz de “garantizar la seguridad, el orden, la justicia, la administración y el monopolio de la fuerza, así como por la imparcialidad del Estado en el arbitramento de conflictos de interés, y su disposición a representar intereses públicos por encima de los intereses particulares”³⁴. Por lo tanto, la ciudad frágil se entiende como aquella que sufre las vulnerabilidades y riesgos asociados a los estados fallidos y frágiles, es decir, contextos urbanos que “experimentan rupturas en los contratos sociales que vinculan a los gobiernos y a los ciudadanos y sufren una disminución de la capacidad para regular y monopolizar la violencia legítima a través de sus territorios”³⁵. De esta manera, los actores armados ilegales son los que controlan los barrios de las ciudades que están abiertos y son vulnerables, generando así los denominados como “espacios de desgobierno”³⁶.

La tercera razón de esta desprotección y crisis humanitaria es que, además de la fragilidad institucional, la respuesta institucional es poco efec-

³¹ United Nations Human Settlements Programme, “UN Habitat (2012) State of the world’s cities 2010-2011: Bridging the urban divide”, Nairobi, 2012, p. 4.

³² Savage, K. y Muggah, R., “Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City”, 2012, http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524#_edn4.

³³ Celaya, A. *op. cit.*, p. 128.

³⁴ Restrepo, V., “Violencias, conflicto urbano y guerra civil: el caso de la ciudad de Medellín en la década de los noventa”, en Piedrahita, C. M., *Conflictos urbanos y alternativas de transformación: compilación*, Medellín, Red Andina de reflexión y acción sobre el conflicto urbano, 2004, p. 69.

³⁵ Churrua, C. y Eguren, E., “Protección en Acción Humanitaria: Estado de la cuestión”, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, 2012, p. 60.

³⁶ *Ibidem*.

tiva y la capacidad de protección es limitada ante la magnitud y la complejidad de esta nueva dinámica de desplazamiento³⁷. Por ejemplo, en el caso de los países de América Central, “los mecanismos de protección de víctimas de la violencia son insuficientes y la figura del desplazamiento interno no aparece en el marco normativo”³⁸. De hecho, un Plan de Implementación Humanitaria (HIP en sus siglas en inglés) de ECHO refleja como ninguno de los países del Triángulo Norte de América Central y México “cuentan con mecanismos bien establecidos que reconocen la existencia de estas poblaciones vulnerables y/o satisfacen sus necesidades más inmediatas”³⁹. El informe continúa expresando la preocupación de que en esta región “los mecanismos de protección existentes a nivel nacional son claramente insuficientes, carecen de recursos y se necesita de un fortalecimiento definitivo a nivel institucional”⁴⁰. Además, existe una falta de comprensión general sobre el fenómeno de la violencia y el desplazamiento que repercute en una mala detección de las personas afectadas que se quedan legalmente sin ayuda o insuficientemente representados⁴¹. En Colombia, en el caso de que se logre el registro de la persona como desplazada, el tratamiento del DFI se basa en una concepción exclusivamente asistencialista. De esta manera, la enorme falencia en medidas de prevención, protección y estabilización socioeconómica se ha traducido en una política de socorro que impide que la gente pueda rehacer sus proyectos de vida. La consecuencia que esto ha generado, principalmente en las ciudades, es la creación de una población que ya no reclama sus derechos sino que solicita ayudas.

En conclusión, el desplazamiento intraurbano y las prácticas de violencia urbana provocan una situación de desprotección y crisis sobre una población previamente vulnerable y ocurren en Estados poco efectivos y con una capacidad de protección limitada, en un contexto urbano violento, de corrupción e impunidad, de desigualdades y profundización de la pobreza extrema⁴².

4. ¿SE PUEDE HABLAR DE UNA CRISIS HUMANITARIA?

Hemos visto como los estados, el sector humanitario y la comunidad internacional se enfrentan, en determinadas ciudades de Latinoamérica, a un gran desafío, que todavía no se ha sabido resolver, a la hora de afrontar, solucionar y proteger a su población civil frente a la violencia urbana y el des-

³⁷ Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, “Taller Expertos. Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina”, San Salvador, 2014, p. 1, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9648.pdf?view=1>

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ ECHO, *op.cit.*, p. 2.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 6.

⁴¹ *Ibidem*, p. 2.

⁴² *Ibidem*, p. 1.

plazamiento intraurbano. Sin embargo, ¿estamos hablando de una crisis humanitaria?

Se han utilizado diferentes términos como ‘*humanitarian situations other than wars*’ para referirse a la situación que vive esta población. Sin embargo, éste no es sólo un problema humanitario y, por lo tanto la solución no es humanitaria. Hay que superar la percepción de que el desplazamiento interno en la ciudad y, en este caso también la violencia urbana, pueden ser solucionados a través de asistencia humanitaria porque esto es un obstáculo para alcanzar soluciones sostenibles e impide romper con la dependencia que la población tiene respecto a los medios de asistencia⁴³. Para ello se requiere de la implicación de los Estados y de políticas de desarrollo, puesto que a esta situación se vinculan circunstancias de inseguridad, vulnerabilidad, pobreza y desigualdad en contextos urbanos donde las autoridades locales y estatales se muestran incapaces o reacias a proteger a su población.

El establecimiento de esta situación como un problema humanitario se produce porque “se continúa utilizando la ayuda humanitaria para cubrir las brechas donde las soluciones políticas y de desarrollo fracasan”⁴⁴. Como Sadako Ogata escribió en su autobiografía tras una década como el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados: “No hay soluciones humanitarias a problemas políticos”⁴⁵.

Para superar esta concepción exclusivamente humanitaria es de gran ayuda observar el trabajo llevado a cabo por el CICR y Médicos Sin Fronteras (MSF) en Río de Janeiro (Brasil). Los proyectos de ambas agencias internacionales han aportado la certeza de que a través de los principios de neutralidad y *advocacy* se puede actuar en situaciones de violencia que no alcanzan el nivel de conflicto armado. Uno de los aspectos más importantes es que estas intervenciones han permitido avanzar en el debate sobre la relación de cooperación entre las autoridades nacionales y las agencias internacionales en la respuesta a este tipo de crisis⁴⁶.

MSF trabaja desde mediados de la década de los 90 en las *favelas* de Río de Janeiro implementando proyectos con una estrecha colaboración con las autoridades y profesionales de salud pública brasileños. Por su parte, el CICR desarrolló, desde 2009 hasta 2013, un proyecto piloto en siete *favelas* de Río para apoyar al estado y las autoridades municipales en la mejora de la provisión de servicios públicos básicos en áreas de la ciudad afectadas por

⁴³ Churruca, C., “Introducción. Protección y búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento. Retos de la construcción de la paz en Colombia”, en Churruca, C., *Colombia: ¿cómo construir la paz?*, Madrid, La Catarata, 2015, p. 9.

⁴⁴ Churruca, C., “Towards more effective global humanitarian action: how the EU can contribute”, Directorate-General for external policies of the Unión. Directorate B Policy Department, 2015, p. 18.

⁴⁵ Ogata, S., “The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crisis in the 1990s”, Nueva York, W. W. Norton, 2005, p. 25.

⁴⁶ *Ibidem*.

violencia armada⁴⁷. Como se puede observar en ambos casos, la existencia de un compromiso de trabajo a través de las autoridades y organismos no gubernamentales nacionales, y la transferencia de actividades una vez finalizados los proyectos evita duplicar o sustituir las tareas del Estado, principal responsable de la atención y protección de la población civil⁴⁸.

En conclusión, para reducir y solucionar la situación de desprotección y crisis en determinadas ciudades latinoamericanas es necesario realizar un cambio a largo plazo que actúe sobre las vulnerabilidades estructurales y la inseguridad en la que vive una parte de la población, y para ello es indispensable la colaboración de los organismos humanitarios internacionales con las autoridades y las ONGs locales y nacionales.

5. LOS CONTEXTOS URBANOS: UN DESAFÍO GLOBAL TODAVÍA DESCONOCIDO

A pesar de las consecuencias sobre la población civil y la gravedad de la violencia urbana y el desplazamiento en el interior de las ciudades, hay un importante vacío en materia de información de análisis y estos problemas son todavía desconocidos, han sido poco estudiados, pobremente entendidos, tienen una caracterización deficiente y una respuesta institucional precaria⁴⁹. De hecho, organismos como ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e iniciativas como The Assessment Capacities Projects (ACAPS), entre otros, han reconocido la relevancia de estos fenómenos y han defendido la necesidad de aumentar la inversión y profundizar en este tipo de investigaciones porque las consecuencias humanitarias de estos fenómenos urbanos, en ocasiones crónicos, permanecen ocultas e invisibles, y se desconoce cómo abordar el tratamiento e intervención en estos contextos⁵⁰ que “pueden convertirse en una cuestión que afecte a la paz y seguridad internacionales⁵¹”.

En este sentido, de los pocos análisis que se han realizado en países como Colombia u Honduras se extrae la conclusión de que es necesario realizar un análisis completo, no sólo con fuentes secundarias que identifiquen tendencias muy generales, sino “a través del levantamiento de información primaria en zonas específicas – expulsoras y receptoras - para evaluar la magnitud y características del desplazamiento. Estos estudios específicos permitirían

⁴⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 47.

⁴⁹ Cortés Ferrández, P., “El Desplazamiento Forzado Intraurbano en Colombia”, en Churruca, C., (Ed.), *Colombia: ¿cómo construir la paz?*, Madrid, La Catarata, 2015, p. 140.

⁵⁰ ECHO, *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ Pontes Nogueira, J., “From Fragile States to Fragile Cities: Redefining Spaces of Humanitarian Practices”, en *Humanitarian Action in Situations Other than War*, 2014, <http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/133/doc/837898282.pdf>.

igualmente identificar las necesidades de protección de las personas desplazadas y brindarían insumos para definir acciones concretas de prevención, protección y atención de esta población. Igualmente, este déficit de información contribuye a invisibilizar el fenómeno y limita la capacidad de diseñar respuestas programáticas”⁵².

Además, el sector humanitario se está enfrentando a un cambio en los contextos de conflicto en los que ha comenzado a operar. Hasta ahora, los actores habían intervenido en estados frágiles, con bajo nivel de ingresos y en zonas principalmente rurales. Sin embargo, actualmente, el 80% de las personas afectadas por crisis humanitarias están en zonas de conflicto, aproximadamente diez veces más de personas mueren violentamente fuera de las tradicionales zonas de guerra⁵³ y con predominio de las áreas urbanas, precisamente los entornos que emergen como el gran desafío humanitario actual puesto que, si las predicciones son correctas, el futuro del sector “se decidirá en estos nuevos tipos de situaciones”⁵⁴ y en las ciudades donde se plantearán las guerras del siglo XXI⁵⁵.

Por este motivo, la comunidad internacional ya ha iniciado un debate en lo humanitario a través de la *World Humanitarian Summit*⁵⁶ para, entre otros temas, adaptarse a los escenarios urbanos, reforzar la colaboración y asociación entre el sistema humanitario, el sector de desarrollo, los estados y los actores locales, así como, mejorar el análisis para identificar las vulnerabilidades de la población, las amenazas a las que se enfrentan y las causas estructurales de este tipo de situaciones para alcanzar una solución⁵⁷.

Bibliografía

CELAYA, Amaia, “Los contextos urbanos. Lugares de desprotección”, en Churruga, C., (Ed.), *Colombia: ¿cómo construir la paz?*, Madrid, La Catarata, 2015.

⁵² Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

⁵³ Churruga, C., “Towards more effective...”, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁴ Lee, A., “The Case for Strengthening Protection Frameworks in ‘Other Situations of Violence’”, en *The Journal of Humanitarian Assistance*, 2014, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/2091>.

⁵⁵ Peterke, S., “Urban insurgency, ‘Drug War’ and International Humanitarian Law: The Case of Rio de Janeiro” en *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 1 (1): 165-187, 2010.

<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/187815210x12766020139965>

⁵⁶ La World Humanitarian Summit (WHS) tendrá lugar en mayo de 2016 y es el resultado de una iniciativa de consulta global que responde a la necesidad de adaptar el sistema de asistencia humanitaria con el fin de hacer el sector más eficiente y eficaz ante los contextos cambiantes de las emergencias.

⁵⁷ Churruga, C., “Towards more effective...”, *op. cit.*, p. 22.

- CHURRUCA, Cristina, “Introducción. Protección y búsqueda de soluciones duraderas al desplazamiento. Retos de la construcción de la paz en Colombia”, en Churruca, C., *Colombia: ¿cómo construir la paz?*, Madrid, La Catarata, 2015.
- CHURRUCA, Cristina, “Towards more effective global humanitaria action: how te EU can contribute”, Directorate-General for external oplicies of the unión. Directorate B Policy Department, 2015.
- CHURRUCA, Cristina y EGUREN, Enrique, “Protección en Acción Humanitaria: Estado de la cuestión”, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, 2012.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR), “Concept note. Urban Violence Prevention in Latin America”, 2013, http://redmasinclusion-social.org/wpcontent/uploads/2012/08/CONCEPT-NOTE_Urban-Violence-Prevention-in-Latin-America.pdf
- CONSEJO NORUEGO PARA REFUGIADOS (NRC), “El desplazamiento emerge como consecuencia de la violencia en América Latina. Consecuencias humanitarias y necesidades de protección”, Bogotá, 2014, pp. 1-16, http://www.nrc.no/arch/img.aspx?file_id=9188575
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES), “Desplazamiento Forzado Intraurbano y soluciones duraderas”, Bogotá, 2013.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 005 de 2009.
- CORTÉS FERRÁNDEZ, Pablo, “El Desplazamiento Forzado Intraurbano en Colombia”, en Churruca, C., (Ed.), *Colombia: ¿cómo construir la paz?*, Madrid, La Catarata, 2015.
- ECHO, “Humanitarian Implementation Plan (HIP) Central America / Mexico”, 2013.
- Entrevista realizada por Pablo Cortés a Fernando QUIJANO, Presidente de CORPADES, 22 – 08 – 2013 en Medellín.
- Entrevista realizada por Pablo Cortés a Amparo SÁNCHEZ, investigadora de la Corporación Región, 21 – 08 – 2013 en Medellín.
- Entrevista realizada por Pablo Cortés a Don José SIERRA, líder comunitario de la tercera edad afectado por DFI, 22 – 08 – 2013 en Medellín.
- GALTUNG, Johan, “Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización”, Gernika, Gernika Gogoratz, 2007.
- HERNÁNDEZ, Yhoban, “Comienza a visibilizarse el DFI en Medellín”, Instituto Popular de Capacitación (IPC), Medellín, 2013, <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/informes-especiales/78-general/778-comienza-a-visibilizarse-el-desplazamiento-intraurbano-en-colombia>
- HOWE, Kimberly, “La transformación del conflicto y el desplazamiento urbano en Colombia”, 2009, <http://www.odihpn.org/translated->

- content/la-transformacion-del-conflicto-y-el-desplazamiento-urbano-en-colombia
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (IDMC), “Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2014”, Ginebra, 2015, pp. 1-78, <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>
- LEE, Amra, “The Case for Strengthening Protection Frameworks in ‘Other Situations of Violence’”, en *The Journal of Humanitarian Assistance*, 2014, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/2091>.
- OGATA, Sadako, “The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crisis in the 1990s”, Nueva York, W. W. Norton, 2005.
- PÉCAUT, Daniel, “Guerra contra la sociedad”, Bogotá, Espasa, 2001.
- PETERKE, Sven, “Urban insurgency, ‘Drug War’ and International Humanitarian Law: The Case of Rio de Janeiro” en *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 1 (1): 165-187, 2010, <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/187815210x12766020139965>
- PONTES NOGUEIRA, Joao, “From Fragile States to Fragile Cities: Redefining Spaces of Humanitarian Practices”, en *Humanitarian Action in Situations Other than War*, 2014, pp. 1-21, <http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/133/doc/837898282.pdf>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), “Informe Regional de Desarrollo Humano 2014-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, 2014.
- RESTREPO, Vilma, “Violencias, conflicto urbano y guerra civil: el caso de la ciudad de Medellín en la década de los noventa”, en Piedrahita, C. M., *Conflictos urbanos y alternativas de transformación: compilación*, Medellín, Red Andina de reflexión y acción sobre el conflicto urbano, 2004.
- SAVAGE, Kevin y MUGGAH, Robert, “Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City”, 2012, http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524#_edn4.
- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, “Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo”, 2015, pp. 1-37, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014>
- THE ASSESSMENT CAPACITIES PROJECT (ACAPS), “Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano”, 2015, <http://www.acaps.org/img/documents/o-140723-impacto-humanitario-de-osv-resumen-ejecutivo.pdf>

- UNIDAD DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE MEDELLÍN, “Desplazamiento Forzado Intraurbano: posibles continuidades y discontinuidades”, Secretaria de Bienestar Social y Gerencia para la coordinación y atención a la población desplazada, Medellín, 2011.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, “UN Habitat (2012) State of the world’s cities 2010-2011: Bridging the urban divide”, Nairobi, 2012.
- UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS, “Taller Expertos. Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina”, San Salvador, 2014, pp. 1-9, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9647.pdf?view=1>

