

El seminario internacional “Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento” tuvo lugar en la ciudad de Bogotá durante los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2003. Este seminario fue posible gracias a los esfuerzos conjuntos de la Red de Solidaridad Social, RSS, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, y la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. La Organización y coordinación del evento estuvo a cargo de un comité técnico en el que participaron así mismo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

El seminario tenía por objeto analizar la experiencia colombiana en procesos de restablecimiento de la Población Internamente Desplazada, PID, teniendo en consideración las lecciones aprendidas y experiencias nacionales e internacionales en este tipo de procesos, y a partir de este análisis, definir propuestas y recomendaciones que fortalezcan o complementen los programas y las políticas de restablecimiento en Colombia.

Este evento congregó a diferentes entidades y organizaciones del orden privado, público, no gubernamental, comunitario y académico, así como entidades internacionales de cooperación, las cuales participaron activamente en el análisis y las discusiones que se dieron tanto en las ponencias como en las mesas de trabajo, capitalizando de esta forma las distintas experiencias y la diversidad de pensamientos, visiones y lecciones aprendidas, las cuales han sido recogidas en el presente documento de memorias.

Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia

Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia

Análisis y recomendaciones



DESPLAZAMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESTABLECIMIENTO EN COLOMBIA

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

DESPLAZAMIENTO
Y POLÍTICAS PÚBLICAS
DE RESTABLECIMIENTO
EN COLOMBIA

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

[VOLUMEN 1]



Presidencia de la República



DESPLAZAMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
DE RESTABLECIMIENTO EN COLOMBIA
[VOLUMEN I]

MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL
ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN RESTABLECIMIENTO
DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO
BOGOTÁ D.C. 2003

- © RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL
- © AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, USAID
- © ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, ACNUR, - OFICINA PARA COLOMBIA

ISBN:
ESTE VOLUMEN
ISBN
OBRA COMPLETA
BOGOTÁ D.C. COLOMBIA, MAYO DE 2004

COMPILACIÓN Y EDICIÓN GENERAL:
SASKIA LOOCHKART
NICOLÁS SERRANO
EDUARDO GÓMEZ

DISEÑO Y PRODUCCIÓN:
RICARDO ALONSO - TINTE

IMPRESIÓN:
PANAMERICANA. FORMAS E IMPRESOS S.A.

CON LA COLABORACIÓN DE:



PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, OIM

ESTA PUBLICACIÓN FUE POSIBLE GRACIAS AL APOYO DE LA OFICINA EN COLOMBIA DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, BAJO LOS TÉRMINOS DE LA DONACIÓN NO. 527G00000017000. LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO REFLEJAN NECESARIAMENTE EL PUNTO DE VISTA DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL.

CONTENIDO

Presentación	11
Introducción	13
Palabras de instalación	
<i>Luis Alfonso Hoyos Aristizábal</i> . Red de Solidaridad Social	15
<i>J. Michael Deal</i> . USAID - Colombia	20
<i>Francisco Galindo Vélez</i> . ACNUR	24
■ PARTE I. Política pública colombiana en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento	
<i>José Ubernel Arboleda González</i> . Red de Solidaridad Social	29
Preguntas y respuestas	40
■ PARTE II. Reconocimiento, protección y resarcimiento de derechos en procesos de restablecimiento	43
BUSCANDO SOLUCIONES DURADERAS PARA LOS DESPLAZADOS: PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE RETORNO, REASENTAMIENTO Y REINTEGRACIÓN VOLUNTARIA	
<i>Gimena Sánchez-Garzoli</i> . Brookings Institution-SAIS	45
Comentario: <i>Jorge Rojas</i> . CODHES	57
Preguntas y respuestas	62
Mesa de trabajo temática	65
Marco general del debate	67
Contexto de la política pública colombiana. <i>Liliana Guzmán</i> . RSS	67
Lectura de los elementos guía para el análisis de la temática en el contexto colombiano	68
Selección de temáticas o preguntas	69
Definición de las variables relevantes para el análisis	69
Contenido de los derechos de la población desplazada en procesos de restablecimiento	71
Voluntariedad	71
Seguridad	72
Dignidad	75
Reparación de los derechos de la población en situación de restablecimiento	75
El retorno	76
Marco del debate	76
Retornos en ausencia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad	76
Unidad familiar en los procesos de retorno	78
Seguimiento a los procesos de retorno	78
Cesación de la condición de desplazamiento	78
Marco del debate	78
Debate de la mesa	78
Recomendaciones generales de la mesa	79
■ PARTE III. Procesos de restablecimiento en el marco del desarrollo territorial	81
LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO PARA DESPLAZADOS, REFUGIADOS Y REPATRIADOS EN CENTRO AMÉRICA, PRODERE, A LA NEGOCIACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: LA EXPERIENCIA EN GUATEMALA Y SU LEGADO	
<i>Juan Pablo Corlazzoli</i> . PNUD/Guatemala	83
Comentario: <i>Augusto Ramírez Ocampo</i> . Comisión de Conciliación Nacional	97

Preguntas y respuestas	102
Mesa de trabajo temática	105
Marco general del debate	107
Contexto de la política pública colombiana. <i>José Ubernel Arboleda</i> . RSS	107
Definición de variables relevantes para el análisis	107
Comparación de experiencias internacionales y nacionales	108
Selección de temáticas o preguntas	111
Primera temática: Participación del sector público en los procesos de restablecimiento	112
Marco de la temática	112
<i>Recomendaciones específicas para la participación efectiva del sector público departamental y municipal en los procesos de restablecimiento</i>	113
Segunda temática: Participación de las organizaciones sociales en los procesos de restablecimiento	115
Sistemas de información local	115
Discriminación positiva	116
Integración de población desplazada y población receptora	116
Representación y liderazgo de las organizaciones de la población desplazada	116
<i>Recomendaciones específicas para la participación efectiva de las organizaciones sociales en los procesos de restablecimiento</i>	116
Tercera temática: Participación de la cooperación internacional en los procesos de restablecimiento	117
Marco de la temática	117
Breve revisión de casos	118
<i>Recomendaciones específicas para la participación de la cooperación internacional en los procesos de restablecimiento</i>	119
Recomendaciones generales de la mesa	120

■ PARTE IV. Acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento

	125
EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: SU INFLUENCIA SOBRE EL SECTOR RURAL Y LAS MIGRACIONES INTERNAS	
<i>Darío Fajardo M.</i> FAO/Colombia	127
Comentario: Myriam Hernández S. RSS-Banco Mundial-OIM	141
Preguntas y respuestas	149
Mesa de trabajo temática	151
Marco general del debate	153
Contexto de la política pública colombiana	153
Selección de temáticas o preguntas	157
Primera temática: Reconocimiento y reparación de derechos de tenencia en procesos de restablecimiento en zonas rurales	158
Marco de la temática	158
Propietarios	158
Tenedores	159
Poseedores	159
Ocupantes	160
<i>Recomendaciones específicas para el reconocimiento y reparación de derechos de tenencia en procesos de restablecimiento en zonas rurales</i>	161
Segunda temática: Reconocimiento y reparación de derechos de tenencia de la población desplazada que permanece en zonas urbanas	162
Marco de la temática	162
Oferta institucional para la reubicación de la PID	162
Reconocimiento de derechos de predios rurales abandonados	162
Organización de la población desplazada	163
Esquemas productivos urbanos	163

<i>Recomendaciones específicas para el reconocimiento y la reparación de derechos de la población desplazada que permanece en zonas urbanas</i>	164
Tercera temática: Articulación del acceso a tierras con otros ejes del restablecimiento bajo un enfoque integral	165
Marco de la temática	165
Articulación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	165
Articulación del acceso a tierras con otros ejes del restablecimiento en el marco de la Ley 812 de 2003	166
Mecanismos de articulación en el territorio	167
<i>Recomendaciones específicas para la articulación del acceso a tierras con otros ejes del restablecimiento</i>	168
Recomendaciones generales de la mesa	169

■ Parte V. Seguridad alimentaria sostenible 171

ESQUEMAS Y PROGRAMAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A LARGO PLAZO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA: LA EXPERIENCIA DE ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE EN EL CAUCASO SUR <i>Julián Carrazón. Acción Contra el Hambre</i>	173
--	-----

Comentario: <i>Diana Medrano. OIM</i>	185
--	-----

Preguntas y respuestas	190
-------------------------------	-----

Mesa de trabajo temática	193
---------------------------------	-----

Marco general del debate	195
---------------------------------	-----

Contexto de la política pública colombiana. <i>Jaime González. RESA</i>	196
---	-----

Definición de variables relevantes para el análisis	197
---	-----

Proceso de selección de las temáticas o preguntas	198
---	-----

Primera temática: Mecanismos de obtención y acceso a tierras, y estrategias de mejoramiento para su uso en zonas rurales	199
---	-----

Marco de la temática	199
----------------------	-----

Debate de la mesa	199
-------------------	-----

<i>Recomendaciones específicas para el diseño y puesta en marcha de mecanismos de obtención y acceso a tierras, y estrategias de mejoramiento para su uso en zonas rurales</i>	200
--	-----

Segunda temática: Estrategias complementarias a la generación de ingresos en zonas urbanas	202
---	-----

Marco de la temática	202
----------------------	-----

Debate de la mesa	202
-------------------	-----

<i>Recomendaciones específicas para crear estrategias complementarias a la generación de ingresos en zonas urbanas</i>	203
--	-----

Tercera temática: Fortalecimiento social en torno a procesos de seguridad alimentaria	204
--	-----

Marco de la temática	204
----------------------	-----

Debate de la mesa	204
-------------------	-----

<i>Recomendaciones específicas para el fortalecimiento social en torno a procesos de seguridad alimentaria</i>	204
--	-----

Síntesis de las recomendaciones específicas por temas	206
--	-----

■ Parte VI. Estrategias sostenibles para la generación de ingresos 209

TRÁNSITO DE LA EMERGENCIA A LA POST EMERGENCIA. ESQUEMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL <i>Marco Boasso. OIM</i>	211
--	-----

Comentario: <i>Luis Fernando Sanz. FUPAD</i>	219
---	-----

Preguntas y respuestas	223
-------------------------------	-----

ESTRATEGIAS DE REINTEGRACIÓN RÁPIDA EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO <i>Jozef Merkkx</i> . ACNUR	225
Comentario: <i>Lisa Pacholek</i> . CHF International	233
Preguntas y respuestas	237
Mesa de trabajo temática	239
Marco general del debate	241
Contexto de la política pública colombiana. <i>Carolina Turriago</i> , RSS	241
Definición de variables relevantes para el análisis	243
Proceso de selección de las temáticas o preguntas	244
Consideraciones generales	244
Primera temática: Esquema integral de financiación y medidas de contingencia para cubrir los riesgos ante acciones de actores armados	246
Marco de la temática	246
Discusión de la mesa	247
<i>Recomendaciones específicas para el esquema integral de financiación y medidas de contingencia</i>	250
Segunda temática: Articulación de la PID a procesos de desarrollo económico local y regional	251
Marco de la temática	252
Discusión de la mesa	252
<i>Recomendaciones específicas para la articulación de la PID a procesos de desarrollo económico local y regional</i>	253
Tercera temática: Alternativas productivas para comunidades tradicionales no agroempresariales	254
Marco de la temática	254
Discusión de la mesa	254
<i>Recomendaciones específicas de alternativas productivas para comunidades tradicionales no agroempresariales</i>	255
■ Palabras de clausura	
<i>Francisco Galindo Vélez</i> . ACNUR	256
<i>Diego Beltrand</i> . OIM	261
 Glosario	 264

PRESENTACIÓN

COMO Director encargado de la Red de Solidaridad Social, me complace presentar este documento que refleja un esfuerzo mancomunado de muchas personas, quienes representan a entidades del nivel internacional y nacional, que tienen como una de sus finalidades apoyar la búsqueda de las alternativas más viables para subsanar el grave problema de la vulnerabilidad y el desplazamiento por la violencia causada por el conflicto armado interno en el país.

Tal como lo enuncié en mi discurso introductorio, existe consenso entre las entidades del Gobierno, las diversas organizaciones que representan la sociedad civil y la comunidad internacional, acerca de la debilidad que hemos tenido en Colombia en la práctica de los temas de restablecimiento y de prevención. Las reflexiones surgidas de las diferentes mesas que trabajaron temas específicos, van a aportar al impulso definitivo de estas dos fases de atención y de apoyo a la población vulnerable y desplazada. No obstante, quiero resaltar al menos dos acontecimientos que van a darle plena vigencia a este importante trabajo.

Un hecho de singular importancia es poder contar a la fecha con el Plan Nacional de Acción, aprobado por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y Vulnerable, SNAIPD, el cual se reunió el día 18 de

marzo del presente año, para discutir y aprobar las principales pautas de política en materia de vulnerabilidad y desplazamiento por la violencia, instrumento que nos será de gran utilidad para encausar tanto en el nivel nacional e internacional, como en las regiones, los acuerdos y recomendaciones surgidas del seno de este seminario.

El otro hecho que debe consignarse en las agendas de todos los interlocutores interesados en los temas en mención, son las recomendaciones y las acciones emanadas de la Sentencia de la Corte Constitucional T-025, por medio de la cual se hace imperativo reaccionar con oportunidad y eficiencia, y con obligatoriedad por parte de las entidades del Estado, a la definición de planes, programas y proyectos que resuelvan con calidad y calidez, las carencias y necesidades de nuestros conciudadanos que sufren el rigor de la violencia colombiana.

Ligado a lo anterior, se hace necesario también articular estos ingentes esfuerzos con un trabajo paralelo que el Gobierno Nacional viene adelantando con el Sistema de Naciones Unidas, en cabeza de ACNUR para establecer en el país un Plan de Acción Humanitario, PAH, que articule el trabajo y el interés de la comunidad internacional, con algunas de las acciones que se adelantan desde el SNAIPD.

Con un alto agradecimiento a todos los participantes, al equipo organizador, al equipo técnico de la UTC, al PNUD, a la OIM, al ACNUR y a USAID por la cooperación para llevar a feliz término este espacio de reflexión y de creación, quiero unirme a la invitación que hizo Francisco Galindo, Representante del ACNUR, a todos: el Gobierno, las instituciones de Estado, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, las Naciones Unidas, la cooperación internacional, las embajadas representadas en Colombia, los medios de comunicación, la Iglesia, el movimiento de la Cruz Roja y las propias personas desplazadas y vulnerables por la violencia, para que en una atmósfera de cooperación, corresponsabilidad y solidaridad, forjemos un ambiente duradero de convivencia y desarrollo sostenible en nuestra querida Patria, Colombia.

Atentamente,

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZÁBAL
Director (e) Red de Solidaridad Social

INTRODUCCIÓN

EL presente documento es el resultado de la sistematización de las memorias del Seminario Internacional *Análisis de Experiencias en Restablecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento*, el cual tuvo lugar en la ciudad de Bogotá los días 3, 4 y 5 de Diciembre de 2003. Este seminario fue posible gracias a los esfuerzos conjuntos de la Red de Solidaridad Social, RSS, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID y la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. La coordinación y organización del evento estuvo a cargo de un Comité Técnico conformado por representantes de las entidades anteriormente mencionadas y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, PNUD y la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

El seminario tenía por objeto, por una parte, analizar la experiencia colombiana en procesos de restablecimiento de la Población Internamente Desplazada, PID, teniendo en consideración las lecciones aprendidas y experiencias nacionales e internacionales en cinco áreas o temáticas estrechamente relacionadas con este tipo de procesos: a) el reconocimiento y la protección de derechos; b) los procesos de restablecimiento en el marco del desarrollo territorial; c) el acceso y la protección de tierras para la

población en situación de desplazamiento; d) la búsqueda de estrategias para la generación de ingresos; y e) la construcción de soluciones sostenibles de seguridad alimentaria. Por otra parte, a partir de este análisis, definir propuestas y recomendaciones que fortalezcan o complementen los programas y las políticas de restablecimiento de la PID en Colombia.

Desde esta perspectiva, las memorias que aquí se presentan no constituyen exclusivamente un registro histórico de este encuentro, sino un punto de partida para orientar nuevos procesos y acciones que se adelanten en cada una de las áreas estudiadas a partir de las lecciones aprendidas y el análisis desarrollado por los participantes.

Este evento congregó a diferentes entidades y organizaciones del orden privado, público, no gubernamental, comunitario y académico, así como entidades internacionales de cooperación involucradas en los procesos de restablecimiento de la PID que operan a nivel nacional e internacional. Estas organizaciones y entidades participaron activamente en el análisis y las discusiones que se dieron tanto en las ponencias como en las mesas de trabajo. Lo anterior permitió capitalizar las distintas experiencias y la diversidad de pensamientos, visiones y lecciones aprendidas con respecto a procesos de restablecimiento de la PID.

La metodología del seminario incluía dos componentes: 1) las ponencias internacionales y los comentarios nacionales a las ponencias; y 2) el trabajo desarrollado en cada una de las mesas temáticas de acuerdo a los temas tratados en las ponencias. Las mesas temáticas estuvieron integradas por representantes de diversas entidades y organizaciones invitadas, promoviendo de esta forma discusiones que reconocieran el papel particular y la visión de cada entidad u organización en dicho contexto, las cuales además de compartir algunos puntos de vista, tienen opiniones y posiciones diferentes o contrarias. Fue así como se hizo posible la identificación de consensos entre los diversos actores para la formulación de recomendaciones y propuestas en cada una de las mesas de trabajo.

Aunque las temáticas tratadas a lo largo del Seminario -Taller no agotan todos los componentes posibles para desarrollar en procesos de restablecimiento de la PID, se decidió compartir las experiencias y las lecciones aprendidas en las temáticas mencionadas, por considerar que apuntan a factores estructurales para el logro de un restablecimiento sostenible, así como por el valor de las experiencias presentadas, las cuales se han desarrollado en otros escenarios que enfrentan problemáticas similares en estos tópicos. Temas como el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, de las redes sociales y del tejido social, así como la atención especial a grupos poblacionales más vulnerables como la niñez, las mujeres, los grupos étnicos minoritarios, que en el marco de la política pública deben ser contemplados transversalmente, fueron incluidos en las guías diseñadas por el Comité Técnico del evento para el desarrollo de las mesas de trabajo y fueron tratados en las ponencias y en los debates.

El análisis y la discusión en las mesas temáticas estuvieron precedidos por una introducción realizada por el moderador invitado, con el fin de orientar el tema de la misma y facilitar las intervenciones y el debate. En aquellos casos en que se consideró conveniente, se hizo lectura de la guía temática preparada por el Comité Técnico del encuentro, en la cual se propuso una introducción que destacaba las variables y el enfoque analítico sugeridos para la discusión, así como cinco sub-temáticas que a manera de preguntas debían ser priorizadas por los participantes con el fin de seleccionar tres alrededor de las cuales se centraría el debate, el análisis y la elaboración de recomendaciones y propuestas de cada mesa.

En este sentido, la metodología planteada para las mesas temáticas incluía tres procesos: 1) la construcción colectiva del marco general del debate; y 2) el análisis de cada una de las tres

preguntas seleccionadas por los participantes de la mesa; y 3) la formulación de las recomendaciones. Si bien cada una de las mesas adoptó un desarrollo específico, en la mayoría de los casos se siguió la estructura propuesta por los organizadores, la cual incluía una presentación a cargo de la Red de Solidaridad Social acerca del contexto de la política pública colombiana en el tema a tratar, la identificación y consideración colectiva y concertada de las variables relevantes para el análisis, la comparación de experiencias internacionales y nacionales, y el proceso de selección de las temáticas o preguntas.

De conformidad con los objetivos del evento, las memorias buscan dar cuenta de los debates centrales en cada una de las temáticas propuestas, los ejes y análisis comparativos de experiencias internacionales y nacionales que guiaron las reflexiones, los consensos pero también los dilemas y las distintas posiciones de los actores participantes.

Este volumen se ha estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se presentan las palabras de instalación del evento. En la parte I, se presenta la política pública colombiana en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, expuesta por la Red de Solidaridad Social. En las partes II A VI se compilan los debates, análisis y recomendaciones relacionados con cada una de las temáticas propuestas, a partir de las ponencias internacionales, los comentarios nacionales y las mesas de trabajo temáticas. Finalmente, el libro se cierra con las palabras de clausura del seminario.

Es importante anotar que el presente documento es el primer volumen de las memorias del seminario. El segundo volumen es un documento de carácter analítico de los resultados del mismo. Para esto, se presentará una síntesis e interpretación de los resultados del seminario y de las propuestas presentadas en el marco de la política pública nacional de atención a la PID.

Queremos agradecer a las organizaciones comunitarias de población desplazada, a las organizaciones no gubernamentales, a las instituciones públicas y privadas, y a los ponentes que participaron en el seminario, por el valioso aporte de sus experiencias, pensamientos y opiniones, los cuales se vieron reflejados en los resultados del seminario. Así mismo, agradecer a todas las personas que de una u otra forma hicieron parte de la organización de este evento.

Comité Técnico



PALABRAS DE INSTALACIÓN

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZÁBAL

Director General (e) de la Red de Solidaridad Social

BUENOS días. En primer lugar muchas gracias a todos por su asistencia. Realmente esperamos que este seminario y taller sea muy productivo. Quiero reiterar el agradecimiento del Gobierno de Colombia al ACNUR, a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, a las demás entidades participantes especialmente al PNUD y a la OIM, y a todos los que se han hecho presentes aquí con sus ponencias, reflexiones, trabajos y experiencias.

Creo que hay consenso acerca de la debilidad que hemos tenido en Colombia en la práctica de los temas de restablecimiento y de prevención. Durante el primer año este Gobierno se puso en la tarea de hacer un esfuerzo muy importante en las áreas conexas de víctimas de la violencia y Atención Humanitaria de Emergencia, para poder concentrarse en esta segunda etapa en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; y así mismo, en un trabajo mucho más coordinado en materia de restablecimiento y de prevención, aprovechando las experiencias que ya existían, los protocolos, las normas y la institucionalidad; tanto lo positivo como lo negativo.

Yo creo que los hechos son contundentes. Aunque hay experiencias muy exitosas en el país realizadas por la Iglesia y directamente por organizaciones de población desplazada con el apoyo de cooperantes internacionales, como gobiernos extranjeros, agencias multilaterales y organismos no gubernamentales; y de igual manera al interior del país hay ejemplos que se pueden compartir y mostrar aquí y en cualquier parte, tenemos dos grandes dificultades:

La primera, que el esfuerzo que se ha hecho en el conjunto de la sociedad colombiana y en el Gobierno, ha sido de lejos insuficiente, porque los recursos fiscales han sido limitados y porque la emergencia nos avasalló de tal manera que como ustedes saben, desbordó la capacidad no solo de la institucionalidad del Gobierno Colombiano sino del Estado y de la sociedad, con más de 2 millones de personas desplazadas por la violencia en los últimos años.

En segundo lugar, si bien hay casos exitosos, el conjunto de esos casos no ha llegado a superar el 10 % de la población desplazada. De ahí la importancia de este seminario y de las reflexiones que aquí se hagan.

Han existido algunas tendencias al interior de las discusiones que hemos tenido los colombianos. Podríamos perfectamente venir a mostrar que el 90% de la población desplazada en Colombia no ha podido tener un pleno restablecimiento. Pero eso lo sabemos. Creemos que lo más significativo de este encuentro, de esta oportunidad para compartir saberes, para conocer otras experiencias y entender nuestras dificultades, es considerar cómo podemos avanzar realmente en materia de restablecimiento con base en lo que ha o no funcionado aquí y en otros países.

Como ustedes bien lo saben, tanto los que vivimos en Colombia como los que nos visitan, este es un país de grandes paradojas. Un país que se repite a través de un cuento infantil que fue famoso hace cien años: *La pobre viejecita*. Para los que no hayan tenido la fortuna de conocerlo es bueno que lo hagan.

Rafael Pombo fue un poeta oriundo de Popayán muy conocido en Colombia, que escribió muchos cuentos de literatura infantil, aunque también se conoce por sus grandes poemas religiosos de extremo y extremo, de blasfemia y de arrepentimiento. Pero fundamentalmente, dejó historias entre todos los niños colombianos que hemos pasado generaciones leyéndolo.

La pobre viejecita relata lo que le pasa a Colombia, la paradoja de un país con un potencial enorme, con tantas posibilidades en medio de toda una serie de inequidades y problemas que palpamos todos los días. Un país con más de 2 millones de kilómetros de territorio, entre 1'100.000 continentales, y 900.000 de áreas marinas; con órbita geoestacionaria, en la mitad de la zona tropical; con una diversidad extraordinaria en agua, en flora y en fauna que nos convierte después de Brasil en uno de los países con mayor biodiversidad, no solo biológica sino cultural. Esto ocurre en muchas partes, pero en el territorio colombiano se expresa en el acento al hablar, en la comida, en el folclor, en la música, en la poesía, en cada una de las cosas y manifestaciones extraordinarias que encontramos a diario. Así mismo, en la gente que se ha destacado y ha sido reconocida universalmente, como nuestro Premio Nóbel Gabriel García Márquez o nuestros deportistas que nos dan tantas satisfacciones. Pero además, se hace tangible en tantos colombianos valiosos que es posible encontrar en todos los rincones de este país. Algunos de los que estamos aquí hemos tenido la fortuna de ser caminantes y en cualquier rincón de Colombia encuentra uno gente que da ejemplos de entrega, de patriotismo, de solidaridad, ejemplos que permiten pensar que este país tiene esperanza.

Pero así como le pasa a la pobre viejecita, en este extraordinario país encuentra uno enormes paradojas. Basta simplemente con mencionar las más conocidas, las que oficialmente se señalan con cifras: 27 millones de colombianos en la pobreza; entre 2'500.000 y 3 millones de colombianos en desempleo abierto en un país que todavía no tiene universalizada la seguridad social; 30 y 35.000 asesinatos al año; niveles de impunidad muy altos; más de 2 millones de colombianos desplazados; un Estado que aún no logrado el monopolio de la fuerza ni de la justicia, y una serie de guerras y enfrentamientos que nos han hecho mucho daño.

Quería traer a colación a Rafael Pombo porque sus poemas y cuentos que nos han servido a tantas generaciones, son un buen ejemplo para abordar este encuentro. Es posible quedarse simplemente en las quejas y estancarse en enfrentamientos reivindicativos de quién es el más culpable. Sin embargo, tenemos que reconocer que por distintas razones nosotros como sociedad colombiana no hemos tenido a pesar de las ventajas y de las potencialidades, la capacidad suficiente de organizarnos, de utilizar la política como un instrumento público que nos permita atender los problemas más graves del país. Por eso estamos trabajando incansablemente para aliviar los profundos golpes que ha sufrido el pueblo colombiano, fortaleciendo entre otros el proceso de descentralización que mal que bien viene avanzando y ha permitido el surgimiento de nuevos liderazgos, la vinculación a la actividad pública de académicos, líderes comunitarios, deportivos, empresarios, mucha otra gente que antes no participaba activamente en la vida política; proceso que también ha consentido un renacer de la democracia local, a pesar de lo golpeada que ésta está por el fenómeno de violencia, abriendo una esperanza muy grande para el país.

Mi mayor confianza y esto lo digo a título personal, se encuentra depositada en el proceso de elección popular de alcaldes que durante los últimos 16 años, ha permitido el surgimiento de todo un nuevo liderazgo en el país; una gran esperanza que nos ha ayudado a aprender a construir democracia. No se aprende a participar simplemente con decretos o con leyes, se aprende participando, que es lo que ha pasado en estos 16 años. En las primeras elecciones había entre 150 a 200 alcaldes que no correspondían a fuerzas tradicionales; hoy prácticamente en la mitad del país, hay alcaldes que hace 5 años no participaban en estas actividades. Se trata de todo un renacer y un avance a pesar de los problemas persistentes.

Enfatizo el punto anterior, para que el objetivo fundamental que se ha trazado este seminario se cumpla. Para ello es aconsejable que el diálogo de saberes al interior nuestro y con el apoyo de la comunidad internacional, parta de las realidades y de las restricciones que existen, pero reconozca también lo positivo. Es frecuente la tendencia pesimista de abordar y analizar solamente lo negativo y lo que no funciona, pero necesitamos construir propuestas para avanzar.

Quiero señalar además, que como ustedes bien saben, en el tema del restablecimiento se nos mezcla el fenómeno del desplazamiento con la problemática de la pobreza. Por poner un ejemplo, en Bogotá, ciudad que presenta mayores complicaciones en esta materia, puesto que cuando llega la gente a Bogotá ya lleva mucho tiempo desplazada, los comparativos de los registros del censo electoral y el SISBEN, muestran que la mitad de la gente que se había registrado en ciertos períodos llevaba entre 20 a 30 años en la ciudad. Esto indica otra angustia, un problema mucho más profundo de pobreza.

Es preciso también señalar que en materia de retornos ha habido unos cuestionamientos importantes. Tengo un parte de tranquilidad y es que los retornos que ha acompañado la Red de Solidaridad Social se han hecho en las mejores condiciones posibles, y que los dos reclamos que hemos recibido hasta ahora no corresponden a hechos propiciados por nosotros. Cuando el Presidente de la República de Colombia habló sobre este tema con el Presidente de la Cruz Roja en una reunión en Ginebra, se me encomendó directamente ponerme al frente del informe de la Cruz Roja, según el cual entre 15 y 20 retornados acompañados por la Red de Solidaridad Social, fueron asesinados en el municipio de la Palma, Cundinamarca. Las verificaciones mostraron que en todo el proceso que acompañamos no hubo ningún muerto, pero desafortunadamente en la zona de la hoyo de Tudela, un área rural yendo hacia el municipio de Útica, murieron dos personas que habían retornado en un proceso distinto no acompañado por

el Gobierno Nacional. A pesar de la gravedad de éste último suceso, fue necesario indagar muy bien para no equivocarnos.

Hemos sido muy celosos con el tema del retorno en particular. Nos hemos opuesto radicalmente a muchos procesos de retorno. Quiero mencionar aquí dos casos que ustedes conocen bien: el sur del Tolima donde no están dadas las condiciones suficientes de seguridad y la zona del Catatumbo donde incluso muchas poblaciones le han planteado por escrito al Gobernador del departamento del Norte de Santander y a las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que los acompañemos a retornar a una zona en la que aún no hay una recuperación plena del monopolio de la fuerza, donde aún hay presencia de cultivos ilícitos y grupos de narcotraficantes. Estos dos casos se pueden señalar entre los dos procesos de retorno más difíciles.

Atendiendo la complejidad del tema y tal como lo indican las cifras, el Gobierno se estableció una meta modesta en materia de retornos: 30.000 retornos de familias, es decir 150.000 personas; a la fecha hemos retornado a 11.000 personas. En el Valle del Cauca sin embargo, además de aquellos procesos acompañados por la Red de Solidaridad Social, el Consejero de Paz Fabio Cardoso, ha facilitado el retorno de 12.000 personas. Hemos sido muy estrictos en esta materia porque sabemos que por muchas razones es un tema muy sensible aquí y por fuera. También hemos atendido los llamados de varios organismos no gubernamentales e internacionales que nos han advertido sobre los inconvenientes de la promoción de procesos que puedan vulnerar el principio de voluntariedad y terminen indirectamente obligando a la gente. Eso no lo queremos hacer de ninguna manera, a nadie le interesa, es algo que no tiene beneficios para nadie.

Por otro lado, hemos reconocido que las mayores dificultades se presentan en materia de prevención y de restablecimiento, y que por lo tanto son los temas que es necesario avocar.

En prevención hay tres elementos que nos ayudan mucho: los proyectos iniciados a través de la construcción de la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, el fortalecimiento de los comités locales y departamentales, y el retorno de la fuerza pública.

En este momento tenemos 18 comités restablecidos o fortalecidos y esperamos que el año entrante sean todos. Mañana tenemos una reunión en Orocué con todos los nuevos gobernadores elegidos en el país y como lo hemos hecho en las visitas de las últimas dos semanas, el compromiso es que cada uno de ellos asuma personalmente el liderazgo y la dirección de los comités departamentales, y que los alcaldes hagan lo mismo con los comités locales.

El retorno de la fuerza pública también ayuda mucho a la prevención. Ustedes saben que en 10 años, 250 cabeceras municipales y corregimentales en Colombia se quedaron sin fuerza pública, y que el retorno de la fuerza pública de ninguna manera es un mecanismo de guerra. En cualquier parte del mundo la condición esencial para que se respeten las normas, es que haya una fuerza legítima del Estado y no que se esté en la barbarie sometido a la norma más arbitraria.

Antes de ayer, la policía regresó a 18 cabeceras municipales más; la idea es que terminando el año 2003, las 1.098 cabeceras municipales cuenten con fuerza pública permanente de la policía y se empiece la siguiente etapa con las 69 cabeceras corregimentales más grandes que siempre tuvieron presencia de la fuerza pública.

Desde esta perspectiva, si fortalecemos los comités con el compromiso de los alcaldes y gobernadores, si avanzamos sustancialmente en programas de seguridad alimentaria, al igual que en nuevos cupos de educación y de salud, podremos lograr mayor prevención. Todavía lejos de lo ideal, se pueden alcanzar sin embargo cambios significativos y mensurables en el corto plazo.

Nos queda un tema que es el más rezagado. Fue lo primero que dijo este Gobierno, hay unos avances muy importantes en Ayuda Humanitaria de Emergencia en materia masiva, no tanto individual, que ha sido justamente el trabajo más arduo de este último tiempo.

Por último, quisiera reiterar que el objetivo de este encuentro es reflexionar sobre todo lo anterior, analizar lo positivo y lo negativo para formular recomendaciones concretas y sobre todo realistas; e insisto mucho en esto, porque es necesario partir de las condiciones que tenemos. Quiero agradecer por ello muy especialmente a todos los que participan y convocarlos a un propósito muy constructivo; a que veamos con claridad lo que no funciona y los esfuerzos que hacen falta, que analicemos lo que las experiencias propias y ajenas nos enseñan. Porque se podría afirmar simplemente que debe lograrse educación, salud, empleo y generación de ingresos para todo el mundo. Eso lo sabemos y es lo ideal. Pero la pregunta es cómo hacerlo, qué es lo más efectivo en las actuales condiciones, y con las restricciones y dificultades que se nos presentan para avanzar.

Reiterando el agradecimiento a todos los participantes, al equipo organizador, al equipo técnico de la UTC al PNUD, a la OIM, al ACNUR y a ustedes USAID por el apoyo y por la financiación; a cada uno de los ponentes; a las organizaciones que están en este momento aquí presentes y a quienes van a estar durante estos tres días, espero que logremos conclusiones muy positivas que hagan posible, partiendo de un diagnóstico real de las dificultades que conocemos y de las falencias que existen, hacer recomendaciones prácticas que le permitan a Colombia avanzar en el mejor sentido.

Muchas gracias y un buen éxito para este seminario.



J. MICHAEL DEAL

Director de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID - Colombia.

INTRODUCCIÓN

MUY buenos días señoras y señores. Señores, Luis Alfonso Hoyos Director General de la Red de Solidaridad Social y Francisco Galindo representante del ACNUR en Colombia. Señoras, Gimena Sánchez-Garzoli analista del Instituto Brookings y Marcela Ceballos representante del CODHES. Señoras y señores.

Siempre es un privilegio tener la oportunidad de compartir unas palabras con un grupo, especialmente después de haber oído al Señor Luis Alfonso Hoyos. El señor J. Michael Deal, Director de la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional USAID/Colombia, tuvo que viajar a Washington y me solicitó en su ausencia compartir con ustedes sus palabras en el día de hoy.

Quisiera aprovechar estos breves minutos al comienzo del seminario para resaltar lo oportuno que nos parece este evento. Para enfatizar nuestro anhelo común de que los desplazados lleguen a reintegrarse de una manera integral, completa y rápida, y los factores relacionados con ello; para resaltar la importancia de coordinar esfuerzos con el Gobierno de Colombia y los donantes con el fin de maximizar los resultados; y para compartir una que otra observación acerca de una política internacional emergente relacionada con este tema.

* Texto leído por Kenneth B. Wiegand, Ph.D, Director del Programa de Atención a Población Desplazada y Niños Excombatientes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Colombia

LO OPORTUNO

El Gobierno de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, ha venido implementando durante los últimos 3 años un programa de apoyo a Colombia que incluye tres objetivos estratégicos:

1. Fortalecimiento de la democracia.
2. Desarrollo alternativo.
3. Apoyo a la población vulnerable del país, particularmente a los desplazados y a los niños excombatientes.

Durante este período, USAID ha proporcionado ayuda a más de 1 millón de desplazados y personas vulnerables en 25 de los 32 departamentos del país, prestando servicios de asistencia social y humanitaria, desarrollo económico y apoyo a jóvenes ex combatientes, con una inversión que supera los 150.000 millones de pesos.

Estos tres años de trabajo representan para nosotros la acumulación de una gran variedad de experiencias implementando proyectos en las áreas de generación de ingresos, salud, vivienda y educación, y en el fortalecimiento de organizaciones locales en diferentes regiones del país. Pero estas experiencias caerían al vacío si no desarrolláramos la capacidad para aprender de ellas. A mi parecer lo oportuno de este seminario radica en aprender de las diferentes experiencias nacionales, en cuanto a proyectos de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento y a partir de estos aprendizajes, formular recomendaciones que fortalezcan la política nacional y la coordinación interinstitucional en torno a este tipo de proyectos.

ESFUERZO INTEGRAL CON RESULTADOS TANGIBLES

¿Cuál es nuestra expectativa respecto a este seminario? Muy simple. Es compartir y analizar nuestra atención a las personas desplazadas durante casi tres años en Colombia. A través de estas lecciones aprendidas y de las observaciones, esperamos así mismo poder planificar y ejecutar mejor, no solo el programa actual, sino también enriquecer todos los esfuerzos para retornar un mayor número de desplazados a sus lugares de origen.

Además, queremos buscar una mejor definición del papel que juega el Estado de Derecho, también conocido como the rule of law, en los procesos de reintegración y retorno ¿Es necesaria una mayor inversión para establecer el Estado de Derecho, si queremos que la reintegración y el retorno sean duraderos y sostenibles? Esta pregunta merece un análisis profundo.

De igual forma, nos parece necesario analizar la importancia de fomentar una mayor inversión en actividades productivas, con el fin de generar el empleo que tanto necesitan los desplazados para elevar su nivel de vida. En este sentido, creemos indispensable considerar el rol de los corredores económicos, los polos de desarrollo o las cadenas productivas. Quizás las lecciones aprendidas o experiencias compartidas hoy y mañana, nos permitan construir un paradigma de focalización que podría tener mayor impacto que los esfuerzos muy fraccionados.

El tema de seguridad es una premisa clave para el retorno e incluso para la reintegración de los desplazados en Colombia, pero raras veces se encuentra en la agenda de una conferencia de instituciones internacionales como la que hoy celebramos ¿Por qué? ¿Qué es lo que nos inhibe

a conversar, profundizar, analizar y hacer recomendaciones relacionadas con esta temática? Lo más cerca que nos aproximamos a ella es el sonado y siempre popular tema de los Derechos Humanos y en nuestro caso hoy, la seguridad alimentaria ¿Dónde y en qué momento conversamos acerca de la inmensa necesidad de garantizar la seguridad de las familias reasentadas y reintegradas, a través de la provisión de la seguridad pública? Pareciera que fuera un tema tabú entre ciertas instituciones. Pero no discutirlo, no analizarlo y no encontrar formas para solucionarlo, sería en la situación actual un acto criminal.

Esperamos alcanzar con este seminario una mayor precisión en la definición de lo que consideramos exitoso para la reintegración de los desplazados, bien sea en lugares nuevos o al retorno a sus sitios de residencia habitual ¿Es suficiente o confiable, medir el éxito en términos de “personas atendidas”? ¿Cuándo es que una familia deja de ser desplazada; no desde el punto de vista legal, sino real, fácil de observar y de comprender; cuyo logro esté a nuestro alcance y dentro de nuestras posibilidades? Algunas organizaciones anuncian que hay por lo menos 2.5 millones de desplazados en Colombia, pero los medios nunca añaden “desde 1985”. Esos son 18 años, ¡imagínense! Hay quienes dicen que 2 años con una buena ayuda es suficiente tiempo para dejar de ser “desplazado”. Este comentario causó un escándalo hace 6 meses ¿Por qué? ¿Cuántas personas odian con toda su alma el término “desplazado”? ¿Cuántas personas, en el fondo de su alma, quisieran ser tratadas y conocidas simplemente como “recién llegadas” a las comunas, barrios e invasiones en donde buscan ubicarse? ¿Y por último, cuándo dejaremos de medir y reportar “personas capacitadas” y en su lugar señalar más bien el número de “ex-desplazados mayores de edad con un ingreso sostenido”?

COORDINACIÓN Y ESFUERZO COMÚN

Lo anterior nos hace contemplar el tercer tema clave para nosotros, el cual se refiere a la coordinación entre instituciones hermanas y amigas reunidas hoy aquí. Quisiera enfatizar una vez más, que estamos aquí por invitación del Gobierno de Colombia y en pleno apoyo a sus esfuerzos para enfrentar esta tragedia humanitaria. Vemos como una enorme ventaja, el hecho que todos los aquí reunidos gozamos de un respeto mutuo y de relaciones muy cercanas que nos permiten compartir criterios distintos, pero la mayoría de las veces muy parecidos.

A mi parecer, este seminario es una muestra más de la dedicación de sus integrantes por luchar mancomunadamente para que nuestro apoyo sea efectivo, eficiente, impactante y correctamente percibido por los pueblos involucrados. Y lo mejor, es que están aquí participando las bases de nuestro esfuerzo, los mismos integrantes de las organizaciones y hasta los beneficiarios, para asegurar que nuestro diálogo, discurso y conclusiones estén bien definidos y articulados.

OBSERVACIONES ACERCA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

En algún momento, nuestros invitados quizás habrán reaccionado a mi énfasis en la experiencia colombiana, posiblemente preguntándose por qué habrán sido convidados. Y la respuesta es muy simple y muy sincera. Para que nos compartan sus criterios y sus experiencias en otras tierras, para enriquecer nuestro diálogo y nuestras conclusiones, y para que la experiencia colombiana tenga representación en los grandes encuentros y sea tenida en cuenta por aquellas personas

expertas en el tema que lleguen a informar y definir las políticas internacionales relacionadas con el desplazamiento interno.

Los *Guiding Principles on Internal Displacement* (1998) publicados por la ONU, han sido reconocidos como una buena guía y herramienta por las naciones miembros. Quizás vale la pena añadir algunas otras consideraciones para forjar una política útil y comprensiva en la situación actual. En este sentido, es necesario contemplar que la política esté basada en:

1. El principio de “no harás daño”, el cual se refiere a que la ayuda humanitaria externa nunca debe provocar desigualdades y/o dependencias, ni crear o empeorar la situación local.
2. Promulgar ayuda hacia las personas más necesitadas entre los vulnerables, sin discriminación ni parcialidad, sean o no desplazadas, mientras reconocemos las necesidades especiales de los desplazados (Ejemplo, atención psico-social).
3. La necesidad de proveer atención a las comunidades anfitrionas de los desplazados.
4. La capacidad de auto-implementación y auto-ayuda de los mismos desplazados, tomando en cuenta sus propias aptitudes, instituciones y organizaciones.
5. La igualdad en el auxilio a la vida, aunque nunca debe fortalecer a los que fueron responsables del desplazamiento.

AGRADECIMIENTOS

Para terminar, es muy satisfactorio contar en este seminario con representantes de entidades gubernamentales, miembros de los comités territoriales de atención a la población desplazada, organizaciones no gubernamentales y agencias nacionales e internacionales de cooperación.


Es de especial importancia, la participación de organizaciones comunitarias como la Asociación de Desplazados de El Salado (Bolívar), la Asociación Comunitaria de Desplazados de Saiza, Ascodesa, (de Córdoba), la Cooperativa de Desplazados de Nuevo Horizonte, COOPRADINU, (también de Córdoba) y la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar, entre otras organizaciones participantes, las cuales aportarán a este seminario sus valiosas experiencias basadas en la constancia, la creatividad, el trabajo y una capacidad infinita para soñar.

Agradecemos a nuestros socios organizadores de este evento, a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y al Gobierno de Colombia a través de la Red de Solidaridad Social, los cuales aportaron recursos técnicos y económicos, y su compromiso para que este evento se hiciera realidad.

Así mismo, es preciso agradecer la participación de los ponentes nacionales e internacionales por su capacidad para compartir conocimientos en temas como el reconocimiento de derechos, la estabilización socio económica, el acceso a tierras y a infraestructura productiva, vivienda y servicios básicos.

Por último, reconocer el trabajo del comité de apoyo al seminario, integrado por representantes de ACNUR, PNUD, USAID, la Red de Solidaridad Social y la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, por su dedicación a la organización de este evento.

Muchísimas gracias.



FRANCISCO GALINDO VÉLEZ
Representante del Alto Comisionado de la
Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

BUENOS días, colegas de la mesa. Señoras y señores. Este seminario me parece sumamente importante porque busca llevar sus conclusiones a la práctica, lo que debe guiarnos en todo el quehacer durante estos tres días ¿Cómo podemos verdaderamente lograr que las conclusiones se lleven al terreno, a la realidad que estamos tratando de mejorar? ¿Cómo conseguir que logren aliviar la situación de las personas que sufren por la crisis humanitaria en Colombia? La existencia de una crisis humanitaria en Colombia ha sido reconocida por todos; por el Gobierno, por la sociedad y por todo el mundo, de ahí lo valioso de este encuentro.

Desde la perspectiva de ACNUR hay tres retos fundamentales en Colombia:

1. Lograr la protección de las personas en una situación de conflicto que no ha terminado.
2. Conseguir soluciones de restablecimiento para las personas desplazadas en medio de un conflicto que no ha concluido.
3. Definir exactamente qué debe hacer cada uno de nosotros, cada una de nuestras instituciones y qué responsabilidades tenemos. Sin duda, la obligación principal es de las autoridades colombianas. Pero es necesario tener en cuenta que sin suprimirla y sin dejar de reconocerla como primaria, todos los demás tenemos también un pequeño grado de obligación, la sociedad colombiana y la comunidad internacional. La Carta de las Naciones Unidas señala justamente cuál es la situación en este momento en términos de lo que es la humanidad y la cooperación internacional.

Los anteriores retos indican que es muy importante que tengamos una visión integral para abordar los temas que aquí se proponen y aprender de las experiencias de otros países. Algo en lo que es necesario insistir, es que no solo hay que aprender de lo que funcionó, sino también de lo que no funcionó ¿A qué se refiere esto de una visión integral? Ya lo he compartido con muchos de ustedes:

1. A la importancia del enfoque de derechos, con asistencia ciertamente. La asistencia es fundamental, es necesaria. La gente la necesita pero también requiere sus derechos y por lo tanto un enfoque de derechos.
2. A la necesidad de abordar el problema en términos de prevención, protección y de soluciones duraderas. Entre ellas el retorno voluntario, cuando las circunstancias lo permiten. Pero también es fundamental que las personas que no quieren regresar a sus sitios de origen, tengan la posibilidad de permanecer allí donde están. En esos casos, es ineludible analizar lo que se puede y debe hacer en materia de integración local.
3. A la pertinencia de no limitarnos sólo a pensar en las personas que ya están físicamente desplazadas, sino también considerar aquellas que están en riesgo de desplazamiento en las comunidades bloqueadas y receptoras, y el impacto que tiene por ejemplo en los servicios la llegada de desplazados a comunidades que generalmente son las más pobres de las ciudades.
4. Y otro elemento central en esto de la visión integral, sobre todo cuando estamos hablando de pasar de la emergencia al restablecimiento, es ver cómo vamos a articular lo humanitario con el desarrollo, desde el punto de vista de la cooperación y la asistencia tanto nacional como internacional. Tener una visión de conjunto en este sentido, me parece un reto sumamente importante porque el restablecimiento contiene necesariamente elementos de desarrollo. Se ha intentado en muchos países, en unos sitios ha sido más exitoso, en otros menos, seguramente esto también se analizará durante el seminario.

Así mismo, es fundamental el enfoque participativo, tal como lo estamos haciendo esta mañana aquí donde nos encontramos todos: el Gobierno, las instituciones de Estado, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, las Naciones Unidas, la cooperación internacional, las embajadas representadas en Colombia, los medios de comunicación, la Iglesia, el movimiento de la Cruz Roja y las propias personas desplazadas. Es muy importante que todos trabajemos juntos y de manera coordinada para lograr el objetivo que nos hemos fijado: la gente, aliviar y tratar de resolver la situación de la gente. Guiados por este propósito, debemos aunar nuestros esfuerzos desde nuestras diferencias.

En el proceso de construcción de soluciones para el restablecimiento, es sumamente importante que las respuestas se construyan desde la gente y desde los territorios, tomando en cuenta la diversidad cultural y la diversidad étnica. El desplazamiento no afecta de la misma manera a toda la población colombiana. Aqueja de una manera a los afrocolombianos, de otra a los indígenas, de otra a las mujeres y a los niños. Por tanto, las respuestas tienen que ser diferenciales y tomar en cuenta los diversos impactos del fenómeno en cada sector de la sociedad colombiana.

También es fundamental aprovechar las capacidades de la propia población desplazada. En particular de las mujeres y los jóvenes, y ampliar las oportunidades para ellos en todos los proyectos que ejecutemos, a fin de que puedan realizar sus proyectos de vida. Eso es lo que sucede

con el desplazamiento, se rompe el proyecto de vida de un segundo al otro y es muy importante que las personas vuelvan a poder construirlo.

Es también significativo ver cómo hemos de lograr la protección para colombianos y colombianas en Colombia y fuera de Colombia, porque ésta no se limita solo a los colombianos y colombianas que están en el país, también hay muchos que han tenido que salir. Y es muy importante que se cuente con un régimen de protección y asistencia adecuado para estas personas.

En Colombia hay mucho camino recorrido, aquí no estamos empezando de cero, se ha hecho mucho, pero queda mucho por hacer. Por eso, nos hemos reunido hoy aquí para analizar y proponer soluciones: ¿Qué y cómo vamos a lograr aliviar la situación de las personas que sufren por la crisis humanitaria? Como lo decía, las lecciones aprendidas en otros países, buenas y malas, van a ser sumamente útiles. Una de ellas, que yo he repetido desde que llegué a Colombia, es que el trabajo humanitario bien hecho durante un conflicto ayuda a construir la paz, es una inversión a la paz. Porque de otra manera, cuando llega la paz se vienen arrastrando problemas sociales y humanitarios de tal dimensión y de tal naturaleza, que pueden poner en riesgo el que se asiente la paz.

Agradecemos a todos los que están acá y que van a estar participando estos tres días. Creo que de este seminario pueden salir conclusiones muy importantes a favor de las personas que sufren por la crisis humanitaria en Colombia. Porque solo de manera conjunta y coordinada, podemos verdaderamente tener un impacto para ayudar a la gente. Aquí nadie puede por sí solo lograrlo. Si alguien lo puede hacer, por favor que vaya y lo haga ya, porque la gente lo necesita. Tenemos que unirnos y trabajar todos juntos, ese es el objetivo de la Alianza Humanitaria que ha venido propiciando las Naciones Unidas, a fin de construir las soluciones de los problemas de la gente en lo que se refiere al restablecimiento, a su protección y a la asistencia que necesitan. Trabajemos juntos y unámonos por la gente, eso es algo que verdaderamente vale la pena.

Muchas gracias.

PARTE I

POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA
EN MATERIA DE RESTABLECIMIENTO
DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN
DE DESPLAZAMIENTO

Política pública colombiana en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento

**JOSÉ UBERNEL ARBOLEDA
GONZÁLEZ***

Director de Operación Territorial de
la Red de Solidaridad Social

INTRODUCCIÓN

BUENOS días. Antes de iniciar con la presentación, quisiera señalar a manera de introducción cuatro aspectos. El primero, es que esta ponencia estaba originalmente planeada para que el Dr. Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Director General (e) de la Red de Solidaridad Social, de la ACCI y del Plan Colombia, se dirigiera a ustedes. Sin embargo, las ocupaciones y responsabilidades que conlleva la dirección simultánea de estas tres instituciones, le impidieron asistir en la mañana de hoy, colocándome en la difícil y honrosa tarea de realizar esta presentación. Espero hacerlo de la manera más clara posible y con la misma altura.

Segundo, en nombre de la Red de Solidaridad Social, de todos sus funcionarios y funcionarias, quiero manifestarles nuestro inmenso agradecimiento a todas y todos ustedes por esta oportunidad que se nos brinda hoy de pensar y construir colectivamente soluciones concretas para optimizar las políticas y procesos de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento en Colombia. Es necesario expresarles especialmente a aquellos que realmente conocen la problemática colombiana, lo agradecidos que estamos por todos los apoyos que recibimos tanto del nivel nacional como internacional. Este es un reconocimiento justo, puesto que no puede afir-

* Filósofo, administrador de empresas, especialista en administración y finanzas, y en administración y desarrollo local. Tiene 12 años de experiencia con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en desarrollo económico local y microempresarial, 10 años de trabajo con el Departamento Nacional de Planeación y el Plan Nacional para la Microempresa, y ha sido consultor nacional e internacional en temáticas de desarrollo económico y social.

marse que la problemática que nos convoca sea únicamente una responsabilidad del Estado. Pensar así no nos permitiría salir de una situación tan difícil como la que estamos atravesando; somos los primeros en reconocer que necesitamos del apoyo de todos ustedes. No es posible negar la responsabilidad del Estado, pero sin ustedes, la comunidad internacional, la sociedad civil colombiana, las comunidades que están representadas aquí a través de las organizaciones de población vulnerable y desplazada, no podríamos salir adelante. Por eso quiero insistir en un profundo agradecimiento por todo el apoyo que ustedes nos han y siguen brindado.

Tercero, quiero aclarar que contrario a lo que algunos expertos señalan, la política pública en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento en Colombia, está claramente definida, otra cosa es que no esté totalmente construida; se trata de dos afirmaciones distintas. En este sentido y frente a aseveraciones frecuentes de que no existe una política de Estado, es importante enfatizar que no solo existe una política pública, sino una política de Estado reglamentada por ley y por documentos CONPES, a través de la cual se delimita la función y la responsabilidad del Gobierno mediante el Plan de Desarrollo, hoy “Hacia un Estado comunitario”; así mismo, se define el papel de las distintas instancias que representan al Estado en el nivel nacional y local, como ministerios y secretarías de gobierno.

Otra cosa es y hay que reconocerlo, que la construcción sea deficitaria. Por eso estamos aquí hoy y necesitamos del apoyo de ustedes para construir conjuntamente una política que está definida y formulada pero que tenemos que operativizar en la práctica. Lo que quiero plantear claramente aquí, es que no es lo mismo pasar de unas pautas que construir la política con los actores nacionales, internacionales y locales, a la cabeza y bajo la responsabilidad del Gobierno y del Estado, tarea que realizamos todos los días a través de procesos de construcción colectiva con todos ustedes.

Por último, quiero enfatizar nuestra posición de humildad para reconocer nuestros errores y nuestras grandes limitaciones no sólo como Estado, sino como institución. No es posible esperar excesivas realizaciones en términos de ejecución de una entidad que ha sido recortada a la mitad, con escasos recursos económicos y donde los niveles de coordinación no necesariamente son los mejores en todas partes. Tenemos grandes limitaciones, pero a partir del reconocimiento de las restricciones y con muchas ganas de trabajar, queremos construir la política pública con ustedes, haciendo evidente las obligaciones del Estado en el territorio nacional, mediante una actitud de aprendizaje permanente y de construcción colectiva del conocimiento y del quehacer continuo.

ENFOQUE MISIONAL DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Un modelo en construcción

La misión de la Red de Solidaridad Social es la de ser la Coordinadora de la Política de Atención Integral a la Población Desplazada y Vulnerable por el conflicto, por medio del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, a través de la cual se convierte en un instrumento de definición, coordinación y gestión de desarrollo social de la Presidencia de la República. Desde el punto de vista del Plan de Desarrollo, concentra su atención en aquellas entidades territoriales o zonas del país que se definan como estratégicas para fortalecer la unidad nacional, el ejercicio de la soberanía, consolidar la presencia de las instituciones democráticas y generar una mayor confianza de la ciudadanía en el Estado.

Es necesario desagregar algunos elementos o pautas de política presentes en la anterior definición.

El enfoque bimodal

Una propuesta de trabajo que se ha planteado como central: apoyar simultáneamente a la población internamente desplazada y vulnerable por el conflicto, en el contexto de los territorios vulnerados o vulnerables. Este enfoque propone seguir trabajando con la población internamente desplazada, pero retoma el tema de la vulnerabilidad de una manera más integral, reconociendo que ha habido una tendencia a concentrar el trabajo con la población que circunstancialmente se ha desplazado, sin tomar en cuenta y de manera definitiva, la vulnerabilidad de aquella población que está en zonas de riesgo. Se trata entonces de trabajar no solamente con la población que está en riesgo de desplazarse, sino también con la población que está vulnerada y que no necesariamente se desplaza.

De otro lado, la vulnerabilidad debe entenderse en y desde los territorios. Generalmente el discurso que se ha elaborado durante varios años, está focalizado en la población tanto vulnerable como desplazada, más no en los territorios. Cuando hablamos de territorios, no hablamos solo del espacio físico, sino especialmente de la sinergia de distintos actores: el medio natural, la población, pero también las vulnerabilidades culturales, históricas, de pertenencia, de identidades que confluyen en la problemática del conflicto y que también se vulneran. Es por esto que no es posible tomar a la población de una manera indistinta, es necesario ubicarla en un territorio para recuperar así el doble balance de la vulnerabilidad de la población y de los territorios en el diseño y ejecución de las acciones.

Consideramos que para poder hablar de sostenibilidad es necesario tener un enfoque territorial. En este sentido, el enfoque bimodal no solo se refiere a la población, sino también a los territorios en donde ésta se encuentra ubicada. No es lo mismo atender la población en Cundinamarca o en Bogotá, que en el Chocó, en la Costa o en el Macizo Colombiano. Necesariamente las problemáticas son distintas y también deben serlo las soluciones.

La función de coordinación

Es importante señalar que la RSS se había convertido en ejecutora de la política, compitiendo incluso con otras instituciones del Estado y adelantando acciones que no le correspondían como capacitar, otorgar crédito, prestar servicios de salud y construir vivienda entre otros, a sabiendas de las funciones de instituciones públicas y privadas encargadas de dichas labores.

Desde esta perspectiva, es necesario recuperar la función de la RSS como Coordinadora del Sistema, el cual está constituido según la ley 387 de 1997 por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, y acciones tendientes a la atención integral de la población desplazada. La ley señala ante todo la obligatoriedad de las entidades del Estado, pero también convoca a los actores privados y a la comunidad para que de manera voluntaria y concertada se articulen al mismo. Se trata necesariamente de recobrar el papel de coordinadores y no de ejecutores directos, para dinamizar procesos, hacer gerencia técnica donde se requiera, convocar y suministrar la información necesaria para que el Sistema actúe.

Actores con quienes concertar alianzas

La coordinación del Sistema ha orientado sus acciones hacia un nuevo estilo de desarrollo y de trabajo que busca la construcción, concertación y promoción de redes y alianzas con el sector público (nacional y local), privado (internacional, nacional y local, empresariado, ONG y cooperación internacional) y comunitario (sociedad civil y organizaciones comunitarias). Si bien es absolutamente cierto como lo hemos señalado, que la responsabilidad principal es del Estado y del Gobierno, es necesario compartirla con la comunidad internacional, nacional, el sector privado y empresarial, entre otros, como generadores de posibles soluciones. No se trata de estar o no estar, de conminar e invitar amablemente a que el sector privado participe de la articulación del sector público en el nivel nacional y local, sino de la generación de un verdadero compromiso ciudadano porque el desplazamiento es un problema que tenemos que compartir entre todos. La invitación es a ser proactivos en términos del análisis de los problemas y de la construcción de las soluciones.

Desde esta perspectiva, es importante buscar la restitución de los deberes y derechos de las comunidades, y no solamente la reposición de sus derechos. A saber, el deber de participar, de organizarse, de hacer control social, de buscar alternativas de ingreso y de empleo, deberes de la población que hay que recuperar de manera proactiva y con la iniciativa de las comunidades.

Ámbito de actuación

Otra pauta de política es el ámbito de actuación, el cual se sintetiza fundamentalmente en tres fases: la prevención, la atención humanitaria y el restablecimiento o estabilización socio-económica (retornos, reubicaciones y reasentamientos).

De otro lado y como bien lo planteó el Dr. Luis Fernando Hoyos, La Red de Solidaridad Social atiende prioritariamente el fenómeno de la vulnerabilidad y del desplazamiento por la violencia originada en el conflicto armado interno, y no el de la pobreza estructural del país, lo cual permite ubicar y focalizar exactamente el ámbito de su acción. Un ámbito tan amplio como el de la pobreza estructural, genera acciones que posiblemente nunca serían visibles.

Es obvio que cuando se trata de vulnerabilidad y sobre todo en el contexto del conflicto interno armado y del desplazamiento, es necesario focalizar aquellas poblaciones en situaciones de mayor grado de vulnerabilidad que coinciden precisamente con las poblaciones más pobres de este país, en los territorios donde la vulnerabilidad converge con el fenómeno de la pobreza.

Es necesario focalizar claramente cuál es el ámbito de vulnerabilidad en el que actúa la RSS, para que con el apoyo de los demás actores se busquen en los territorios procesos de articulación con los planes de desarrollo regional y ordenamiento territorial, y con el Plan Nacional de Desarrollo, evaluando hasta dónde es posible llegar y hasta donde no. Precisar estas definiciones en el territorio, facilita muy probablemente la discusión del alcance de la política y de las acciones de la RSS enriqueciendo concertaciones que permiten tener cada vez más claro el ámbito de trabajo.

Enfoque gubernamental

Como es de suponer, la misión y las funciones de la Red de Solidaridad Social se desarrollan según las pautas fijadas en el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario”, de donde pro-

viene la invitación a construir Estado comunitario y sobre todo Nación. En ese ámbito, la RSS planifica sus acciones según prioridades que sean visibles y de impacto. Como lo veremos a continuación, el problema es muy grande, muy complejo e históricamente muy profundo, por lo que es imprescindible buscar prioridades que generen visibilidad y contundencia, permitiendo al menos demostrar que es posible desde la vía de la civilidad, construir alternativas que generen impactos y con base en ellas forjar efectos demostrativos, no para hacer proyectos piloto sino para construir política. Se trata de edificar una política pública que nos permita generalizar aquellos impactos cualitativamente importantes, verdaderos y visibles, por lo que es necesario focalizar y priorizar para poder seguir generando otros desencadenantes. Pero hay que ser realistas, no es posible darle cobertura a la problemática en su totalidad.

Somos enfáticos en las 35 unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social, que lo poco o mucho que pueda hacerse simple y llanamente debe hacerse bien, con transparencia, con contundencia, con excelentes niveles de coordinación y de concertación local. Al parecer ya pasaron aquellas épocas en que se podía decir que el Estado tenía mucho dinero para hacer lo que el Gobierno o el Estado decidieran. Hoy en día existen nuevas circunstancias no solamente desde el punto de vista del nuevo ordenamiento global, sino desde los alcances que ha tenido el conflicto, que nos obligan a tener una mirada diferente en términos de los procesos de concertación, de coordinación y de optimización del uso de los recursos y de las capacidades especialmente.

LECTURA DIAGNÓSTICA SOBRE LA PROBLEMÁTICA EN LAS REGIONES

El diagnóstico general de la Subdirección de Desarrollo Territorial de la RSS sobre la problemática regional, es que el territorio está fragmentado y polarizado a raíz de dos problemas fundamentales, uno eminentemente político y otro sociocultural. El primero, se refiere a la ingobernabilidad del Estado cuyas manifestaciones son la exclusión, la concentración del poder, la riqueza y la inequidad. El segundo, está relacionado con la cultura del individualismo, la doble moral y la cultura selectiva, problemáticas cuyos efectos son la ausencia de liderazgo, el clientelismo y la corrupción, en medio de la lucha por el poder local, la violencia, la pobreza, el desplazamiento, la desesperanza y la muerte, entre otros.

Una de las preguntas que buscamos concertar y respondernos a través de este seminario, es hasta donde pueden y quieren llegar los actores del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada: solamente hasta la solución de los efectos, encontrando formas de reacción inmediata frente al tema del desplazamiento, o por el contrario buscando profundizar un poco más hasta avanzar en la problemática central de construir alternativas para poder unir territorios fragmentados; o incluso, a través de planes a largo plazo, llegar hasta las causas como son la lucha por el poder y la distribución inequitativa de la riqueza, acciones mucho más estructurales y de más largo aliento.

La Red de Solidaridad Social debe aprender a caracterizar y delimitar cada vez más su ámbito de trabajo, a fin de establecer claramente hasta dónde puede o no llegar y enfatizando el enfoque territorial y de población como eje de acción, que parte de un planteamiento de desarrollo endógeno de abajo hacia arriba, donde la construcción de planes, programas, proyectos y actividades se realiza con la población en los territorios a partir de políticas y estrategias trazadas.

Situación actual del desplazamiento

Magnitudes

De acuerdo con las cifras presentadas ayer por el Dr. Luis Alfonso Hoyos, estamos hablando de unas 2 millones de personas desplazadas internamente por el conflicto, de las cuales 50% son mujeres, 42% menores de edad, el 90% de la población es rural o semirural y 1/3 de las personas tienen tierra, si bien las últimas cifras demuestran que se ha incrementado el número de personas con tierras abandonadas o inutilizadas. Es de anotar, que el 50% de la población desplazada termina en las grandes ciudades que funcionan como polos de atracción. Hay un alto crecimiento sobre todo entre los años 2000 a 2002 no tanto en el año 2003, mientras que entre el año 2002 y 2003 se disminuyeron los retornos. El 60% o más de la población es de estrato 1 y 2, por lo que la atención de la población coincide con población pobre. Son 900 los municipios afectados por el desplazamiento, 20 microregiones y 102 municipios críticos donde se concentra el conflicto, lo que pone de manifiesto una cobertura dramáticamente generalizada.

A pesar que la situación es aún muy compleja, es preciso observar que a partir del primer semestre del año 2003, el desplazamiento en eventos individuales bajó, siendo el menor desde el primer semestre del año 2000. Pasamos de 99.821 eventos de desplazamiento individual en el primer semestre de 2000, a 73.586 en el primer semestre de 2003, con un comportamiento desigual anual así: 102.476 desplazamientos individuales en el segundo semestre de 2000; 137.923 y 125.931 durante el primero y segundo semestre de 2001 respectivamente, y 167.321 y 144.343 en el primero y segundo semestre del año 2002. No significa esto que el problema no continúe siendo profundo y grave, pero hay que reconocer que las medidas de presencia institucional de la política de seguridad democrática han contribuido a rebajar el proceso de los eventos individuales.

Así mismo los desplazamientos masivos registraron también una tendencia a bajar. El primer y segundo semestre de 2001 se presentaron respectivamente 32.061 y 30.251 desplazamientos masivos; durante el primero y segundo semestre de 2002, 38.184 y 26.269; por último, 21.496 desplazamientos masivos durante el primer semestre de 2003. Esperaríamos que el fenómeno del desplazamiento siga disminuyendo, pero es necesario fortalecer mecanismos de prevención y de restablecimiento.

Niveles de atención

Como bien se mencionó, en Atención Humanitaria de Emergencia la RSS ha desarrollado los mecanismos necesarios para poder atender casi el 100% de los desplazamientos masivos. En desplazamientos gota a gota, la AHE es del 40%.

Para los procesos de restablecimiento existen buenos programas de bajo impacto, como proyectos productivos por ejemplo, con una atención inferior al 20% (retorno, reubicación y articulación). Hay mucha eficiencia en el trabajo, una buena combinación de recursos y capacidades humanas, físicas y financieras, así como grupos de entidades comprometidas que trabajan día y noche en estos procesos, pero la eficacia es muy relativa frente al esfuerzo invertido. Es justamente en ese aspecto en el que hay que optimizar las acciones.

En términos de prevención y protección, la situación es crítica: existen carencias en procesos de registro, un tema que debe abordarse con mayor responsabilidad.

PROCESO METODOLÓGICO: EL DEBER SER

El proceso metodológico se refiere al “deber ser”, a partir de un enfoque poblacional y territorial. El primero, busca construir estrategias para atender a la población de manera inmediata con reacciones que permitan equilibrar los procesos que generan las amenazas o los desplazamientos. El segundo, señala lo que debe hacerse de manera más estratégica y contundente hacia el desarrollo.

Prevención

Desde un enfoque poblacional y a partir de una caracterización del territorio y de la población, el “deber ser” señala las siguientes estrategias para atender a la población de manera inmediata en materia de prevención: protección humanitaria, Sistema de Alertas Tempranas (SAT), misiones humanitarias, atención en zonas de frontera y registro de población vulnerable por el conflicto.

El registro es central para caracterizar a la población y los territorios amenazados de vulnerabilidad, como algunas regiones encajonadas por el conflicto armado que han disminuido sus niveles de competitividad, con el fin de poder actuar y establecer alertas tempranas, entre otros. Sin embargo, no se está llevando a cabo en esta fase. Es urgente buscar la forma de relacionar y administrar la información de la población y los territorios en riesgo, para que ésta se suministre desde la RSS de una manera eficiente, permitiendo tomar decisiones conjuntas en términos de prevención.

Con una visión de más largo plazo y desde el punto de vista de los territorios, se proponen las siguientes acciones: fortalecimiento de la competitividad local y de proyectos productivos; promoción y fortalecimiento de la convivencia pacífica, de la base social, de la identidad cultural y del control social; fortalecimiento institucional y de los Derechos Humanos. Es necesario también fortalecer la conectividad como entidades. A comienzos de 2003, la RSS elaboró un diagnóstico de la cooperación internacional, encontrando que había excelentes convenios de cooperación bilateral con cada una de las agencias internacionales, pero no existían convenios transversales que garantizaran eficiencia. Lo anterior dio lugar a excelentes convenios con recursos, propuestas, metas y resultados, pero a una notable dispersión. Es importante construir estrategias para generar convenios multilaterales desde el territorio y con los actores locales.

Atención Humanitaria de Emergencia

Aunque el tema de este seminario es el restablecimiento, se presenta a continuación una breve relación de estrategias para atender a la población de manera inmediata en materia de Atención Humanitaria. Entre ellas se destacan: suministro de alimentos, alojamiento transitorio, sistemas de información, Sistema Único de Registro, SUR, y Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas, SEFC; acompañamiento humanitario y atención psicosocial. Con el objetivo de fortalecer el Sistema Único de Registro, la Red de Solidaridad Social se ha empeñado en el arduo trabajo de buscar la certificación con gestión de calidad ISO 9001.

Restablecimiento: retorno, reubicación y reasentamiento

Uno de los temas más álgidos en los procesos de restablecimiento es sin duda el tema del retorno. Es indiscutible que existen muchos cuestionamientos acerca de la pertinencia de adelantar

procesos de retorno en medio del conflicto; sin embargo, también es legítimo preguntarse ¿cuánto tiempo es necesario esperar para que haya paz? El escenario del país es muy complejo, en primer lugar porque no es un territorio homogéneo, estamos hablando de por lo menos 5 o 6 dinámicas regionales distintas que ofrecen contextos y condiciones diversas, para evaluar la conveniencia o no del retorno en medio del conflicto.

A partir del enfoque bimodal expuesto, es preciso reflexionar que se están llevando a cabo acciones para construir el retorno. No se trata simplemente de “trastear”, de movilizar de un sitio a otro a la población, esto sería impensable e irresponsable. Teniendo en cuenta que el desplazamiento es una circunstancia que implica la movilización de una población de su territorio por efectos del conflicto, es decir que el término desplazado no es una categoría ocupacional, la construcción del retorno implica necesariamente el reconocimiento de los derechos consagrados en los *Principios Rectores*, entre los cuales cabe destacar la voluntariedad, la seguridad y la dignidad. Seguridad física y comunitaria, es decir acceso a procesos de estabilización socioeconómica dignos, lo que supone necesariamente trabajar la planificación del retorno para analizar con la participación de las comunidades y de las autoridades nacionales y locales, las condiciones mencionadas, a fin de construir colectivamente los planes de retorno.

La concertación con las autoridades de la fuerza pública, es sumamente importante para garantizar la seguridad física. La Red de Solidaridad Social se reúne cada 15 días con el Ministerio de Defensa, para analizar la situación de seguridad en cada uno de los municipios donde existen potencialidades de retorno. A partir de estas evaluaciones, se procede a convocar las mesas de trabajo o comités de retorno, que tienen como objetivo la construcción de los planes de retorno y donde hacen presencia representantes de la población, la sociedad civil y las autoridades locales, para analizar no solamente las condiciones del retorno sino también las posibilidades de sostenibilidad del mismo. Hay retornos cuya construcción ha tomado entre 6 meses y 1 año, puesto que es necesario examinar muchos factores de corto, mediano y largo plazo: ¿cuál es la población?, ¿cuál es la situación de la región?, ¿a dónde es que van a regresar?, ¿cuál es la situación de las tierras?, muchas preguntas que como éstas hay que resolver.

Es preciso ser enfático en que existe una metodología para evaluar la pertinencia de los procesos de retorno. Sin embargo, es necesario reconocer que la complejidad de la problemática, planteó para este Gobierno una meta de 30.000 familias retornadas, aproximadamente 150.000 personas, la cual debe tomarse no como una experiencia piloto, mucho menos cuando se está construyendo una política, sino como la posibilidad de generar factibilidad de un efecto demostrativo acerca de que las cosas se pueden hacer.

Una vez construido el plan, se inicia la etapa de alistamiento para el retorno la cual implica la definición de las acciones logísticas necesarias. A partir de allí, se presentan varias fases que incluyen el acompañamiento a la población que retorna, el transporte o traslado físico, el alojamiento y la alimentación temporal.

Sin embargo, el enfoque territorial enfatiza el fortalecimiento de estrategias y acciones a largo plazo que permitan procesos de estabilización socioeconómica, entre las que cabe mencionar: establecimiento de alianzas estratégicas regionales con el sector privado y empresarial interesado en reactivar el territorio para poder invertir, generar empleo e ingresos. Desarrollo de proyectos productivos sostenibles, fortalecimiento de cadenas productivas y de la base social. Este último tema presenta aún debilidades, por lo que se requiere fortalecer los procesos de estabilización psicosocial, así como aquellos aspectos que generen empoderamiento de las co-

munidades. Otras acciones centrales son la reconstrucción y el fortalecimiento de las condiciones de bienestar, la identidad cultural, la reconstrucción física y social de los municipios y el mejoramiento del hábitat. Este último abarca un espectro más amplio que el tema de vivienda y de infraestructura, y toma en cuenta el entorno social, económico y medioambiental. Aunque es posible que por ahora solamente podamos atender el mejoramiento de la vivienda y el arrendamiento temporal, es importante plantearse con los demás actores del Sistema, una visión más integral del hábitat. Sabemos que no es fácil, pero es necesario intentarlo y trabajarlo conjuntamente.

Lo anterior requiere nuevamente, de mucha coordinación institucional. Para ello, las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social deben promover la concertación en todos los niveles (internacional, nacional y local) bajo un principio de soberanía.

PROCESO OPERATIVO

Metas prioritarias

En cada una de las prioridades se establecieron metas, así:

Retorno:

Como bien se dijo, se definió un número de 30.000 familias.

Seguridad alimentaria:

Con el fin de generar un impacto significativo, se estableció que con el programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA, de la RSS, al menos 3 millones de campesinos puedan garantizar su seguridad alimentaria. Ello ha implicado un esfuerzo grande por parte de los funcionarios encargados del tema, puesto que se plantea una acción masiva en prevención o en restablecimiento. No es admisible que en un país tan rico como Colombia tal como lo planteaba el Dr. Luis Alfonso Hoyos, estemos enfrentando situaciones de hambre.

Articulación en sitio:

Busca que las personas que han decidido sus lugares de desplazamiento, se articulen eficientemente a las redes económicas y sociales, y pueda apoyárseles en la generación de alianzas público-privadas en los territorios.

Con el fin de efectivizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Apoyo Integral a la Población Desplazada, se propone en primer lugar fortalecer 35 Comités Territoriales, uno por cada unidad territorial, a partir de procesos de concertación interinstitucional. Para ello, la Red de Solidaridad Social ha iniciado un proceso de reactivación de los comités en 18 de 35 unidades territoriales, se ha reunido con más de 2 mil personas entre funcionarios, públicos, representantes del sector privado y organizaciones comunitarias.

En segundo lugar, se ha propuesto la conformación de al menos una alianza estratégica por unidad territorial, lo cual implica un proceso de construcción colectiva que tenga en cuenta los distintos intereses y visiones.

Tercero, se plantea la elaboración de 35 Planes Integrales Únicos, PIU.

Por último, la conformación de 10 nuevas Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada, UAO, para un total de 24 UAO en funcionamiento.

Atención Humanitaria de Emergencia:

Se propone mantener al día la Atención Humanitaria de Emergencia. En el componente de víctimas de la violencia hay una prioridad que es la atención a la gravísima situación de atención a los muertos por hechos violentos, para lo cual se requiere mucho dinero; afortunadamente el Gobierno le aprobó recientemente a la RSS una adición presupuestal de \$70.000 millones anuales, para avanzar en la puesta al día en este tema que presentaba un gran rezago, al igual que la reconstrucción de municipios.

Reubicación y reasentamiento:

La meta es que al menos 10.000 familias sean atendidas con proyectos productivos. También se plantea el fortalecimiento de al menos una mesa de trabajo con Población Internamente Desplazada, PID, por Unidad Territorial.

Red de herramientas

La red de herramientas está constituida por los distintos mecanismos y estrategias de trabajo en los siguientes temas y con los siguientes actores: cofinanciación, sector privado, seguridad alimentaria y microcrédito rural.

Cofinanciación:

Teniendo en cuenta que de acuerdo con su misión la RSS no financia ningún proyecto al 100%, se cuenta con unos \$15.000 millones para apalancar convenios de cofinanciación.

Sector privado:

La coordinación con el sector privado como actor y aliado principal en los procesos y acciones priorizadas, tiene en cuenta especialmente las posibles donaciones nacionales e internacionales, los gremios, asociaciones, fundaciones, ONG y el sector de comercio, servicios e industria.

Seguridad alimentaria:

Los proyectos de seguridad alimentaria son cofinanciados. La idea es que por cada persona beneficiaria se tengan dos o tres socios. Se cuenta con los siguientes montos: \$10.000 millones de RESA; \$10.000 millones de la Federación Nacional de Cafeteros; \$20.000 millones alcaldías y gobernaciones.

Microcrédito rural:

En micro crédito rural se cuenta con una excelente línea, la línea FINAGRO \$100.000 millones en las mejores condiciones del mercado, al DTF es decir con una tasa subsidiada y garantizada al 100%. Se está intentando con la colaboración de la Unidad Técnica Conjunta, UTC, el ACNUR, la OIM y un grupo de gestores de proyectos, traducirla a un lenguaje y a una tecnología manejable.

Se espera que BANCOLDEX a nivel urbano, apruebe el 30 de diciembre una línea que se ha venido trabajando durante todo el año para transformación, comercio y servicios, la cual ha sido diseñada para conectar recursos públicos y privados para el apoyo a la población desplazada.

En el tema de microcréditos es necesario tener en cuenta el aporte de las ONG internacionales o nacionales.

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA:

El SENA cuenta con \$5.000 millones para formación para el trabajo de la población desplazada. Es necesario impartir señales claras al Servicio Nacional de Aprendizaje, sobre qué es lo que necesita la población en capacitación y asistencia técnica.

Alianzas estratégicas regionales:

Las experiencias de alianzas estratégicas regionales que se han establecido por US \$ 2'750.050 en 4 ciudades-región, están generando una información muy valiosa y precisa para la construcción de modelos de alianzas a futuro.

Crédito del Banco Mundial:

Se está negociando para el 2004, un crédito con el Banco Mundial de US \$30'000.000, para el desarrollo de procesos de prevención y restablecimiento.

Las Unidades de Atención y Orientación (UAO):

La oferta institucional de atención a la población desplazada por el conflicto armado se planifica, organiza y articula por medio de las 24 UAO diseñadas. Es importante el valioso apoyo de instituciones como la OIM en este tema.

PROCESO DE GESTIÓN: CÓMO CONSTRUIRLO

La Red de Solidaridad Social ha planteado fortalecer las Unidades Territoriales como coordinadoras del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD. Ello implica operativizar la implementación de la política a través de: el fortalecimiento de las mesas permanentes de trabajo con la población desplazada y vulnerable, y la elaboración de los Planes Integrales Únicos integrados a los planes de desarrollo local, municipal, departamental y nacional. Se definen cuatro estrategias centrales: Atención Humanitaria de Emergencia, desarrollo económico local, gestión social y hábitat.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

¿Qué retornos y cuántos se han llevado a cabo con dignidad, sostenibilidad y voluntariedad este año? ¿Hay otros en plan de preparación en el corto plazo?

Como se mencionó, se calcula aproximadamente que se han retornado unas 110 familias cumpliendo con las condiciones que exigen los *Principios Rectores de Desplazamiento Interno*. El trabajo que se plantea en estos procesos de retorno, es la estabilización socioeconómica de las poblaciones, que busca garantizar la sostenibilidad de los mismos. Para ello, se cuenta con distintas estrategias que se están afinando a través de las mesas de trabajo y los comités departamentales y municipales de atención a la población desplazada, entre las que se destacan:

- Los proyectos productivos sostenibles rurales o urbanos a través del esquema de microcréditos vía FINAGRO o BANCOLDEX respectivamente y la vinculación de capital semilla con el apoyo de organizaciones internacionales como OIM y CHF entre otros.
- La búsqueda de alternativas además del Programa RESA, para garantizar la seguridad alimentaria de las familias retornadas.
- La articulación de servicios, especialmente salud y educación para que los niños puedan vincularse a las escuelas y colegios de la región donde han retornado, y para que las familias cuenten con la posibilidad de acceder a los sistemas de salud local.
- Los procesos de capacitación laboral a través del SENA, con una atención prioritaria para aquellas familias que han retornado.

Es preciso anotar que existen planes de retorno en preparación y que éstos solamente se harán viables cuando se generen las condiciones que se requieran para que sean voluntarios, seguros y dignos.

Lógicamente para nosotros los desplazados, los créditos son de gran ayuda siempre y cuando los podamos manejar bien. Pero tenemos una gran preocupación, ¿cómo acceder a esos recursos, si

a nosotros no nos conoce nadie y no tenemos nada que nos respalde?

Realmente como usted dice, a la población internamente desplazada o vulnerable no le presta nadie. Por eso se está trabajando en las líneas FINAGRO y BANCOLDEX para microcréditos rurales y urbanos respectivamente, como se mencionó; además de articularse a alternativas de capital semilla ofrecidas por la cooperación internacional y algunas ONG. Asimismo se cuenta con gestores de proyectos para apoyar la identificación de los mismos. En este momento, se han formulado 16 proyectos que se están presentando al Banco Agrario.

Cabe señalar que con la colaboración de la OIM, se ha abierto una primera convocatoria para aquellas ONG que presenten proyectos de apoyo a la población desplazada o vulnerable, a partir de un esquema de cofinanciación en donde la OIM asume hasta un 65% del proyecto que la ONG presente, la Red de Solidaridad Social el otro 20 o 30%, con el fin de que la ONG pueda tener capacidad de respuesta en contrapartida. En este marco, se plantea para el próximo año un fondo de apoyo de preinversión a la línea urbana de crédito, a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME, que es una entidad que apoya recursos de preinversión y de seguimiento, que no están contemplados en el costo de una línea de crédito.

Estos son algunos de los trabajos interinstitucionales que se han venido haciendo y que tenemos que socializar y articular a las mesas de trabajo, y a los comités de atención a la población desplazada en cada una de las unidades territoriales.

Gracias, mi nombre es Giovanni Lepri de ACNUR. Respecto a los Planes Integrales Únicos, querría saber si están previstos para todos los departamentos y qué mecanismos de financiación se advierten para que efectivamente una vez elaborados, se pueda contar con los recursos necesarios para ponerlos en marcha, puesto que pueden costar alrededor de \$10.000 millones.

Teóricamente están planteados para todas las Unidades Territoriales. En algunas de ellas ya existen y se buscan actualizar; en otras no se han diseñado y es necesario hacerlo con base en los nuevos lineamientos de política expuestos y en la articulación con los nuevos gobiernos departamentales. Pero la idea es que en las 35 Unidades Territoriales se formulen Planes Integrales Únicos que son planes de trabajo, planes operativos.

El mecanismo que se ha planteado para la financiación de los PIU, es que a partir de la puesta en marcha de la red de herramientas presentada y en el marco de la concertación interinstitucional local, se puedan canalizar los recursos tanto de la Red de Solidaridad Social como de la cooperación internacional y los actores público/privados locales a través de las mesas de trabajo. Se trata de articular los PIU con los planes de desarrollo municipal y departamental, de tal manera que los primeros sean señales muy claras para que los mandatarios locales conecten sus ofertas de apoyo a la población vulnerable y desplazada.

Es importante aclarar así mismo, la necesidad de formular Planes Integrales Únicos muy concretos que se focalicen en algunas acciones, las cuales sea posible concertar y realizar en los contextos, y con los recursos existentes.

COMENTARIO

Muy buenos días, mi nombre es María del Socorro Abril, vengo de Barrancabermeja y soy la representante legal de la asociación de desplazados ASODESAMUBA. Me preocupa mucho que se esté mostrando que el desplazamiento ha bajado. Sería muy bueno decir la verdad y señalar por qué ha bajado. Ha bajado porque nuestros compañeros se están concentrando hoy en las montañas. Hoy el desplazamiento es interno, hoy no están saliendo a las cabeceras municipales. Y también es importante decir que hay mucho desplazamiento interno en la ciudad que no está siendo registrado por temor. Hoy tenemos mucho temor a nuestras vidas.

Nuestra gran preocupación es que haya desplazamientos, que el fenómeno siga existiendo más allá de los altibajos y de las cifras que muestran pequeños decrementos y tendencias de incremento. Esperamos que este encuentro con el apoyo de ustedes, sea una oportunidad para construir conjuntamente soluciones duraderas que atiendan los problemas que aquejan a la población que sufre el desplazamiento.

PARTE II

RECONOCIMIENTO, PROTECCIÓN
Y RESARCIMIENTO DE DERECHOS
EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

**GIMENA SÁNCHEZ-
GARZOLI***
Senior Research Analyst The
Brookings-SAIS Project on Internal
Displacement

Buscando soluciones duraderas
para los desplazados:
Principios Rectores de
los Desplazamientos Internos
y experiencias internacionales
de retorno, reasentamiento
y reintegración voluntaria

INTRODUCCIÓN

BUENOS días. Es un honor para mí estar con ustedes hoy aquí, con el fin de examinar la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos en Colombia. Mi presentación está dividida en tres partes. Primero, haré una revisión de aquellas secciones de los *Principios Rectores* relativas al retorno, al reasentamiento y a la reintegración de las personas internamente desplazadas. Luego, enfocaré los temas claves que necesitan considerarse para desarrollar planes de retorno, reasentamiento y reintegración basados en dichos *Principios*. En este proceso, tomaré como base diversos instrumentos que fueran desarrollados a nivel internacional y que pueden ayudar a integrar los estándares señalados por los *Principios Rectores*. Por último, exploraré la forma en la cual los temas claves que remarcan los *Principios* pueden ser desarrollados de manera práctica y mostraré ejemplos donde ya han sido recomendados o

* Investigadora Senior del Proyecto sobre Desplazamiento Interno de Brookings Institution y la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, SAIS, en Washington D.C. El proyecto apoya el mandato del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Desplazados Internos, el Doctor Francis Deng. Desde 1999, la Señora Sánchez-Garzoli ha apoyado el trabajo del proyecto en Tailandia, Georgia, Indonesia, Perú y Colombia, y asiste al Doctor Deng en el curso que dicta sobre "Regímenes de Refugiados y Personas Desplazadas" en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad John Hopkins. Antes de vincularse a Brookings Institution, trabajó para una variedad de organizaciones humanitarias, de Derechos Humanos y refugiados, incluyendo el Comité para los Refugiados y la Cruz Roja de los Estados Unidos. La Señora Sánchez-Garzoli tiene una maestría en Derecho Internacional y Economía de la Universidad de John Hopkins.

implementados en situaciones de desplazamiento en otros países. En particular, discutiré brevemente la experiencia de Angola.

LOS PRINCIPIOS RECTORES, EL REASENTAMIENTO Y LA REINTEGRACIÓN¹

En primer lugar, es importante destacar que los *Principios Rectores* son el primer estándar internacional desarrollado para las personas que han sido internamente desplazadas. Estos 30 *Principios*, que están basados en leyes humanitarias internacionales, leyes de Derechos Humanos y sus equivalentes en el caso del tratamiento a refugiados, establecen los derechos de los desplazados y las obligaciones de los gobiernos y grupos no gubernamentales en relación con estas poblaciones. Cubren todas las facetas del desplazamiento, desde la protección contra el desplazamiento arbitrario, hasta la protección y la asistencia durante el desplazamiento, el retorno, el reasentamiento o la reintegración. Como la mayoría de ustedes están ya familiarizados con los *Principios* en general, enfocaré mi presentación principalmente en la Sección V que se relaciona básicamente con el tópico de este seminario, puesto que considera exclusivamente los principios relativos al retorno, al reasentamiento y a la reintegración.

El Principio 28 hace énfasis en el derecho de los desplazados a retornar voluntariamente y bajo condiciones de seguridad y protección a sus lugares de residencia habitual, y si esto nos es posible, al reasentamiento voluntario en otras zonas del país. En otras palabras, las personas desplazadas tienen opciones: ellas pueden elegir entre volver al lugar del cual fueran desplazadas y en el que tenían sus hogares, o reasentarse en otras partes del país. Los Principios enfatizan que la responsabilidad de las autoridades nacionales es establecer las condiciones que permitan que esto suceda, en particular consolidar un ambiente seguro en las áreas de retorno y/o reasentamiento. Así mismo, las autoridades deben facilitar la reintegración de las poblaciones desplazadas y buscar la cooperación del desplazado en las decisiones que le afectan. La planificación y la gerencia en los procesos de retorno y reasentamiento, requieren entonces la participación activa de los desplazados; de esta manera se evitará el conflicto y el proceso será sustentable.

El *Principio 29 (1)* reitera el concepto de no discriminación. Hay que anotar que esta noción se encuentra en todos los *Principios*. Los desplazados que retornan o que se reasientan en otras zonas, no deben ser discriminados y tienen derecho a participar en asuntos públicos y a disponer de acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad.

El *Principio 29 (2)* establece que: “Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos (que hayan regresado o se hayan reasentado en otras zonas) para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o bienes que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recupe-

¹ Esta sección está basada en los siguientes documentos: “Introduction to the Guiding Principles on Internal Displacement,” por Roberta Cohen en *Kurdish Exodus: From Internal Displacement to Diaspora*, editado por Mohammed Ahmed y Michael Gunter, Ahmed Foundation, septiembre de 2001 y en la presentación hecha por Gimena Sánchez-Garzoli, “International Seminar: Experiences of Displaced Populations in Colombia, Guatemala, El Salvador and Perú,” marzo de 2003.

ración es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”.

Por último, el *Principio 30* prevé un rol para las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes en los procesos de retorno y/o reasentamiento, y especifica que las autoridades deben proveer y facilitar el acceso de estas organizaciones a los desplazados internos.

Los *Principios* prestan especial atención a la protección de los grupos más vulnerables como las mujeres, los menores de edad y los ancianos. Por ejemplo, hacen un llamado a la participación de las mujeres en la planificación y distribución de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, prohíben la violencia sexual y el reclutamiento de menores por parte de las facciones combatientes. De particular importancia en las Américas, es el derecho de las mujeres a obtener una identidad personal y otra documentación pertinente en un plano de igualdad con los hombres².

TEMAS CLAVES QUE DEBEN SER CONSIDERADOS CON EL FIN DE DESARROLLAR UN PLAN DE RETORNO, REASENTAMIENTO Y REINTEGRACIÓN PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS³

Para lograr desarrollar un plan de retorno, reasentamiento y reintegración de los desplazados internos que incorpore los estándares definidos en los *Principios Rectores*, deben ponerse en práctica mecanismos que consideren los siguientes temas: el retorno debe ser voluntario, seguro y digno; la participación y administración conjunta del retorno y del reasentamiento por parte de los mismos desplazados; la no discriminación e igualdad de participación y acceso en los procesos de retorno y reasentamiento; la recuperación de la propiedad y la compensación por la pérdida de la misma para los desplazados internos, y el acceso a las organizaciones humanitarias por parte de las poblaciones desplazadas.

² Ver *Internal Displacement in the Americas: Some Distinctive Features*, por Roberta Cohen y Gimena Sanchez-Garzoli, Occasional Paper, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, May 2001, pp. 5-6.

³ Esta sección está basada en los siguientes documentos: *Practitioner's Kit for Return, Resettlement, Rehabilitation and Development: An Agenda for a Call for Action*, por Consortium of Humanitarian Agencies, Sri Lanka, Forthcoming 2004; *Training Module on the Guiding Principles Four: Return, Resettlement and Reintegration*, por el Consejo Noruego para Los Refugiados, que puede encontrarse en www.idpproject.org; "The Role of Protection in ending displacement," por Roberta Cohen, *When Does Displacement End?*, *Forced Migration Review*, 17 (May 2003), pp. 21-24, disponible en www.fmreview.org; *The Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, por Susan Forbes Martin, The Brookings Institution Project on Internal Displacement and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 2000; *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, por Walter Kaelin, the American Society of International Law and the Brookings Institution Project on Internal Displacement, Washington, DC, 2000; *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, by Roberta Cohen and Francis M. Deng, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1998; *Manual on Field Practice in Internal Displacement*, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series No. 1, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 1999; "Durable Solutions for the Internally Displaced Kurds of Iraq: Legal and Practical Considerations," by David Fisher, Forthcoming 2004 and *Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights Through Humanitarian Action: Programmes and Practices Gathered from the Field*, Inter-Agency Standing Committee, 2002. Copias de los documentos publicados por el Proyecto Brookings-SAIS pueden ser obtenidas a través de gsanchez@brookings.edu

Regreso voluntario en condiciones de seguridad y con dignidad

El primer tema a considerar es el de un retorno en condiciones de voluntariedad, seguridad y con dignidad. Es importante explicar el significado de los términos, “voluntario,” “seguro” y “digno”. Voluntario significa que la decisión de retornar al lugar de origen, debe ser una elección libre tomada por la persona desplazada. Debe anotarse además que “este requerimiento es más que un problema de principio”⁴, puesto que un retorno voluntario tiene muchas más posibilidades de ser duradero y sostenible.

Es esencial que los desplazados internos no sean presionados a volver a las áreas donde las condiciones de seguridad no están dadas. Uno de los casos de retorno forzado más trágicos, tuvo lugar en Ruanda en abril de 1995. En este país, el gobierno cerró por la fuerza los campos de los desplazados internos, quienes se negaron a partir porque las condiciones de seguridad en las áreas de retorno no estaban dadas y había muy pocos recursos disponibles para su protección y asistencia. El gobierno tenía razones legítimas para requerir el cierre de los campos y para intentar normalizar la situación. Sin embargo, el cierre forzado de los mismos y el excesivo uso de la fuerza por parte de los militares, dieron como resultado la muerte de 4 mil a 6 mil personas⁵.

Hay varios requisitos que deben cumplirse para que el retorno acate las “condiciones de seguridad y dignidad”. Estos son: seguridad legal, seguridad física, seguridad material y garantizar que los desplazados internos van a ser tratados en forma digna. La seguridad legal puede incluir amnistía, afirmación pública de la seguridad personal, integridad y eliminación del miedo a la persecución arbitraria o al castigo, una vez que el retorno se haya logrado. La seguridad física debe tomar en cuenta tanto la protección frente a ataques armados, como a terrenos minados. La seguridad material significa acceso a la tierra, a la propiedad, a modos de vida dignos y a la educación para los hijos. El concepto de dignidad es “mucho menos evidente que el de seguridad”⁶. Se refiere a ser tratado con respeto y a la aceptación, incluyendo una restauración total de los derechos de la persona. En la práctica, esto significa que los desplazados que retornan no deben ser de ninguna manera maltratados, deben retornar en forma incondicional y espontáneamente, de acuerdo con sus propios tiempos, y que las familias no deben ser por ningún motivo separadas durante el proceso del retorno.

En relación con la seguridad física, es fundamental subrayar la importancia de la protección no solo durante el proceso actual de retorno o de reasentamiento, sino también en las áreas a las cuales se retorna. La Sra. Roberta Cohen, codirectora del Proyecto Brookings-SAIS⁷, realizó un estudio sobre la experiencia de retorno en Tayikistán entre 1993 y 1996. Un resultado importante de esta investigación, es que dicha experiencia es un buen ejemplo de cómo pueden lograrse retornos seguros y exitosos cuando las tareas de protección y de Derechos Humanos son asignadas al personal de campo internacional en las áreas de retorno. Aún cuando ya se había

⁴ *Practitioner’s Kit for Return, Resettlement, Rehabilitation and Development: An Agenda for a Call for Action*, por Consortium of Humanitarian Agencies, Sri Lanka, Forthcoming 2004, p. 6.

⁵ *Masses in Flight The Global Crisis of Internal Displacement*, por Roberta Cohen y Francis M. Deng, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1998, p. 287.

⁶ *Training Module on the Guiding Principles Four: Return, Resettlement and Reintegration*, por el Consejo Noruego para Los Refugiados, p. 6.

⁷ “The Role of Protection in ending displacement,” por Roberta Cohen, *When Does Displacement End?*, *Forced Migration Review*, 17 (Mayo 2003), p. 21.

firmado un cese al fuego, las zonas donde los desplazados estaban retornando resultaban ser muy inestables. Para solucionar este problema, ACNUR envió personal de campo especializado a las áreas de retorno, quienes monitorearon las condiciones del mismo, intercedieron con las autoridades en casos de abusos y ayudaron a los retornantes a reclamar sus propiedades. Los desplazados internos no confiaban en las autoridades, pero sí en el personal de ACNUR a quienes reportaban las violaciones y quienes acompañaban a los desplazados a las oficinas de las autoridades del gobierno local para asegurar que las demandas de abuso fueran debidamente tomadas en cuenta. La presencia de ACNUR y su intervención imparcial a favor de los desplazados, ayudó a desalentar futuras violencias comunales y a generar confianza entre las comunidades de desplazados acerca de permanecer en las áreas de retorno.

La falta de protección adecuada puede seriamente influenciar el proceso de retorno y llevar a un desplazamiento recurrente. Un ejemplo reciente de esta situación pudo verse en Afganistán⁸. En el mes de mayo del año 2003, fue reportado que el 40% de los 2 millones de retornantes se estaban dirigiendo hacia las ciudades de Afganistán, tales como Herat y Kabul, porque no lograban encontrar suficiente seguridad ni trabajo en las áreas de retorno. Al mismo tiempo, desplazados Afganos estaban siendo internamente desplazados por segunda o tercera vez, debido a problemas de seguridad. Decenas de miles de comunidades étnicas de Pashtuns, se negaban a volver a sus casas por miedo a las posibles represalias.

Durante su última visita a Colombia, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las personas internamente desplazadas, el Sr. Francis Deng⁹, recomendó incrementar la presencia internacional en áreas de retorno o reasentamiento potencial y actual, con el fin de poder evaluar en forma objetiva hasta qué nivel están dadas o no las condiciones requeridas de seguridad y sostenibilidad. También recomendó que la presencia internacional debiera servir como suplemento a la presencia de las instituciones gubernamentales en las áreas de retorno. Deng también anotó que las “alternativas de retorno, específicamente el reasentamiento, deben ser más activamente tomadas a cargo”¹⁰ por los oficiales de gobierno. Mas aún, recomendó¹¹ que las organizaciones no gubernamentales internacionales, como las Brigadas de Paz Internacional, PBI, y las organizaciones nacionales que acompañan a las personas internamente desplazadas, sean consultadas y que se facilite su participación en las tareas de retorno y reasentamiento. A través de su presencia y sus actividades en las áreas de retorno o reasentamiento, estas organizaciones pueden ayudar a las autoridades y a las agencias internacionales a proveer la protección necesaria a los desplazados internos.

Los terrenos minados¹² son otro peligro que puede demorar el retorno o el reasentamiento. En Mozambique, por ejemplo, más de 10 mil desplazados murieron durante el proceso de

⁸ Ibid, p. 22.

⁹ *Profiles in Displacement: Follow Up Mission to Colombia*, por Francis M. Deng, Report of the Representative of the Secretary-General, United Nations Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2000/83/Add.1, Enero 11, 2000, pp. 30-31.

¹⁰ Ibid. p. 31

¹¹ *Statement prepared for the International Seminar on the Evaluation of the Pastrana Government's Policy on Human Rights: Agenda to Overcome the Human Rights Crisis in Colombia*, por Francis M. Deng, Septiembre 7, 2000. Disponible en <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm>

¹² *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, by Roberta Cohen and Francis M. Deng, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1998, p. 289.

retorno y reasentamiento debido a las minas. Para evitar que tragedias como estas vuelvan a ocurrir, es fundamental que un programa de limpieza de minas y de toma de conciencia de su posible existencia, sea incorporado a los programas de retorno y reasentamiento.

Participación y administración conjunta del retorno y del reasentamiento por parte de los mismos desplazados.

En segundo lugar, la participación de las personas desplazadas en la planificación y la administración del retorno y del reasentamiento, ayuda a asegurar que dichos procesos tengan lugar en forma digna y voluntaria. Así mismo que sean continuos. *La guía para la aplicación de los Principios Rectores de los desplazamientos internos*¹³ ofrece medidas prácticas que pueden retomarse para asegurar que los desplazados internos sean integrados a procesos de retorno y reasentamiento sin discriminación. Por ejemplo, allí se destaca que las autoridades pueden:

- a) “Asistir a los representantes de las comunidades de desplazados a evaluar las condiciones de las áreas potenciales de retorno y reasentamiento, apoyando visitas y visitando áreas de retorno y reasentamiento potenciales para evaluar las condiciones en forma independiente”.
- b) “Organizar consultas con los líderes de los grupos desplazados anteriormente al retorno y reasentamiento, asegurando la participación de mujeres y todos los otros sectores importantes de las comunidades desplazadas, para determinar que efectivamente el retorno y el reasentamiento sean voluntarios”.

Prácticas no discriminatorias e igualdad de acceso y participación

Tercero, es importante que el proceso de retorno y reasentamiento de las personas desplazadas tenga lugar en forma no discriminatoria y que entre los desplazados haya igualdad de participación y acceso. Los desplazados son frecuentemente vulnerables a la discriminación, simplemente por haber sido desplazados. Es necesario poner en marcha mecanismos que eviten que cuando una persona desplazada regresa, se restablece o se reintegra, sea tratada como “enemigo” o sea favorecida de forma tal que genere resentimiento entre la población local. Es también importante que a su regreso, no sea discriminada en lo que se refiere a servicios públicos como educación o salud, o también cuando trata de involucrarse en asuntos públicos. Más aún, debe hacerse un esfuerzo especial para evitar que las personas desplazadas pertenecientes a minorías étnicas como indígenas y afro-descendientes, sean discriminadas en las áreas de retorno, reasentamiento y reintegración. Un plan de retorno, reasentamiento y reintegración en Colombia por ejemplo, debe tener en cuenta las leyes que otorgan a los grupos y minorías étnicas derechos específicos culturales y territoriales¹⁴.

¹³ *The Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, por Susan Forbes Martin, The Brookings Institution Project on Internal Displacement and United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, 2000, p. 59.

¹⁴ Entrevista con Marino Córdoba, Director de Asuntos Internacionales, Association for Displaced Afro-Colombians, AFRODES, noviembre 23, 2003.

En la Antigua Yugoslavia¹⁵ la inserción de una “condicionalidad positiva” en el programa de retorno, ayudó a que aquellos desplazados que formaban parte de minorías étnicas retornaran a sus comunidades natales. En este caso, a pesar que el derecho de retorno estaba garantizado por los Acuerdos de Paz de Dayton, muchas minorías se negaron a volver a sus hogares porque grupos étnicos mayoritarios habían sido reasentados en dichas áreas. Con el fin de incrementar la aceptación de los desplazados minoritarios, las municipalidades tuvieron que acordar que iban a respetar los Derechos Humanos de los desplazados y garantizar su seguridad, para poder recibir asistencia internacional en temas como la rehabilitación de las casas y escuelas, programas de salud y de generación de ingresos. Esta “condicionalidad positiva” ayudó a que los desplazados retornaran y a mejorar las relaciones entre distintos grupos étnicos. De esta manera, programas efectivos de retorno y reasentamiento para los desplazados, pueden beneficiar a las comunidades locales y prevenir conflictos futuros.

Además de asegurar igualdad entre los desplazados y las comunidades que los reciben, es fundamental que los programas de retorno no generen resentimiento entre los desplazados. En el caso de Sri Lanka¹⁶, el gobierno creó una política mediante la cual cada persona o familia que retornara y se reestableciera, recibiría ayuda financiera si regresaba a su propia tierra o a la tierra que le fuera designada por las autoridades. Para que los desplazados pudieran recibir esta asistencia, debían ganar menos de un cierto ingreso prefijado por el gobierno. Como resultado, algunos desplazados calificaron para la ayuda y otros no. Esto generó una distribución dispar de los beneficios, que creó problemas entre las poblaciones retornantes.

Basado en la experiencia de Sri Lanka, el Consorcio de Agencias Humanitarias, CHA¹⁷ ofrece diversas recomendaciones acerca de cómo mejorar el proceso de retorno y reasentamiento para los desplazados en este país. Estas recomendaciones sirven como lecciones basadas en la práctica para el contexto colombiano. El CHA sugiere apoyar el diálogo, la mediación y la reconciliación entre los desplazados que retornan y los residentes locales, en un esfuerzo por reducir el conflicto entre las comunidades. Aconseja el establecimiento de un cuerpo coordinador compuesto por representantes de todos los sectores relevantes a nivel de los distritos (el gobierno, el sector no gubernamental, los líderes de la población desplazada y los militares, entre otros), con el fin de aumentar el éxito del proceso. Si el proceso pertenece a todos los sectores involucrados y puede beneficiarlos igualmente, tiene muchas más posibilidades de ponerse en práctica de forma efectiva. CHA recomienda así mismo, que la asistencia debe darse uniformemente a los desplazados, independientemente de cuánto tiempo hace que la persona haya sido desplazada. También señala la necesidad de establecer foros entre las autoridades y los medios de difusión, de forma tal que al público en general le sea dada una información precisa del proceso de retorno y reasentamiento, así como a los desplazados se les comunique debidamente las posibilidades de asistencia que se ofrecen. De esta manera, se pueden evitar también conflictos entre las comunidades.

¹⁵ *Manual on Field Practice in Internal Displacement*, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper Series No. 1, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, 1999, p. 74.

¹⁶ *Practitioner's Kit for Return, Resettlement, Rehabilitation and Development: An Agenda for a Call for Action*, por Consortium of Humanitarian Agencies, Sri Lanka, Forthcoming 2004, p. 34.

¹⁷ *Ibid.* pp. 34-35.

Recuperación de la propiedad y compensación

El cuarto concepto, presenta en general desafíos complejos en todo el mundo, pero es vital para asegurar que procesos violentos y posibles tensiones no reaparezcan en el futuro. La recuperación de la propiedad y la compensación para los desplazados internos, es un concepto multidimensional que se focaliza en la recuperación de la propiedad ocupada previamente al desplazamiento, como también en la que fuera adquirida durante el mismo. En primer lugar, la recuperación de la propiedad personal es de crucial importancia para un retorno dignificado. En segundo lugar, el acceso a la tierra es crucial para la supervivencia, en particular de poblaciones rurales cuyos ingresos dependen de éste. La experiencia demuestra que cuando los desplazados no tienen acceso a la tierra de manera que puedan auto sostenerse, permanecen dependientes de la ayuda externa.

Los problemas de propiedad de la tierra, posesión y compensación, son asuntos que necesitan encararse con gran atención. Frecuentemente se encuentra que las propiedades que fueron dejadas por algunos desplazados, han sido ocupadas por otros, incluyendo otros desplazados internos. Dado que estas situaciones pueden generar conflictos, es importante que las autoridades locales manejen las disputas de propiedades manteniendo una neutralidad justa en estos asuntos y que tengan en cuenta las necesidades y derechos de todos, incluyendo a quienes las ocuparan posteriormente. La experiencia demuestra que la utilización de técnicas locales de resolución de conflictos para manejar tales circunstancias, es la estrategia que mejores resultados produce.

Es importante anotar que la decisión de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos en Nicaragua en el año 1984, contribuyó a guiar futuros enfoques respecto al regreso de los desplazados internos e influyó en el desarrollo de los *Principios Rectores* relativos a la compensación. La Comisión reglamentó que la compensación debía otorgarse a los indígenas Miskitos por el daño incurrido a sus propiedades durante el desplazamiento¹⁸.

La pregunta de cómo compensar apropiadamente a los desplazados cuando los recursos son limitados, formó parte de un seminario que tuvo lugar en Lima en abril de 2003, donde se reunieron líderes de organizaciones de desplazados internos provenientes de distintos países de las Américas. Los líderes peruanos puntualizaron que ellos veían la compensación como un concepto que trascendía la cuestión monetaria. Para estos líderes, la compensación es una noción multifacética que requiere de un justo reconocimiento por parte de los sectores enfrentados, acerca de las violaciones que fueran cometidas y que dieran como resultado el desplazamiento. Así mismo, demanda aceptar que muchas personas permanecen aún desplazadas, como de un proceso de reconciliación que les permita a los sectores enfrentados reinsertarse en la sociedad, de tal manera que puedan ejercer totalmente sus derechos como ciudadanos. Es de mencionar que en noviembre 21 del año 2003, el Presidente Toledo se disculpó en nombre del Gobierno Peruano “por las muertes, desapariciones y desplazamientos internos” que tuvieron lugar en Perú entre 1980 y el año 2000¹⁹.

¹⁸ Ver *Internal Displacement in the Americas: Some Distinctive Features*, por Roberta Cohen and Gimena Sanchez-Garzoli, Occasional Paper, Brookings-CUNY Project on Internal Displacement, mayo 2001.

¹⁹ Correo electrónico enviado por Diana Avila, Project Counseling Service (PCS)- Peru, noviembre 26, 2003 y “Toledo Apologizes to Peruvians for Era of Political Violence,” *Agence France Presse*, noviembre 22, 2003.

Acceso a las organizaciones humanitarias

El quinto concepto es importante, porque trata de asegurar que los desplazados tengan acceso a organizaciones humanitarias y a otros actores relevantes en el proceso, como pueden ser agencias de desarrollo, y que haya libre circulación de la ayuda para apoyar el retorno, el reasentamiento y la reintegración.

PREPARÁNDOSE PARA EL RETORNO Y EL REASENTAMIENTO EN COLOMBIA

A pesar que las condiciones aún no están dadas en algunas partes de Colombia para que el retorno tenga lugar, es importante empezar a pensar desde ahora, como podría lograrse un retorno voluntario y digno cuando llegue el momento apropiado para realizarlo. Debe hacerse en forma tal que incorpore los estándares fijados por los *Principios* y que haga uso de las lecciones aprendidas por experiencias de retorno de otros desplazados alrededor del mundo.

Los cinco temas que yo les presentara, ya han sido explorados en otras situaciones de desplazamiento en el mundo entero. Las explicaciones que les diera sobre estos temas, estuvieron basadas en la práctica y en herramientas que fueran desarrolladas para asistir a las personas que trabajan en favor de los desplazados. Estas herramientas están consignadas en la *Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, el *Módulo sobre retorno, reasentamiento y reintegración* desarrollado por el Consejo Noruego para los refugiados y el *Manual de experiencias de campo acerca de desplazamientos internos*.

Otra herramienta diseñada e implementada por la ONG de Sri Lanka, el Consorcio de Agencias Humanitarias con el apoyo del Proyecto Brookings-SAIS, es un *Practitioner's Kit* (una caja de herramientas práctica) basada en los *Principios*, para servir de guía concreta a todos aquellos que estén involucrados en el proceso de retorno. No obstante las situaciones en Sri Lanka y Colombia son diferentes, las ideas que se están desarrollando en Sri Lanka para buscar la mejor manera de administrar el retorno, el reasentamiento y la reintegración de los desplazados, pueden ser útiles para el contexto colombiano. Como quizás ustedes ya sepan, el tema del retorno, el reasentamiento y la reintegración de los desplazados es hoy en día de alta prioridad en Sri Lanka. En febrero del año 2002, el gobierno de este país y los Tigres de Liberación Tamil Eelam, LTTE, firmaron un cese al fuego como primer paso hacia el proceso de paz, con miras a poner fin a un conflicto que lleva ya más de 20 años. Durante este conflicto, más de 750.000 personas fueron desplazadas internamente y desde febrero de este año, más de 300.000 han retornado a sus hogares²⁰.

Normas del reasentamiento en Angola

Quisiera ahora citar la experiencia de retorno, reasentamiento y reintegración que actualmente está teniendo lugar en Angola. En abril del año 2002 fue firmado un acuerdo de cese al fuego

²⁰ *Practitioner's Kit for Return, Resettlement, Rehabilitation and Development: An Agenda for a Call for Action*, por Consortium of Humanitarian Agencies, Sri Lanka, Forthcoming 2004, p. 1.

entre el gobierno de Angola y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola, UNITA, que dio fin a 27 años de guerra civil. El desafío era en ese momento, cómo encarar el retorno, el reasentamiento y la reintegración de 4 millones de desplazados. Entre abril del 2002 y junio del 2003, más de 2 millones de personas retornaron a sus lugares de origen²¹.

Previo al cese al fuego, el gobierno de Angola había desarrollado “Las Normas y Regulaciones para el Reasentamiento de Desplazados”²². Basadas en los *Principios Rectores*, han servido como guía para todos aquellos actores que trabajan en una solución perdurable al problema del desplazamiento interno en este país. Las normas crean un “sub-grupo de desplazados y refugiados” que incluye representantes de las agencias de gobierno, las ONG y las agencias humanitarias, para lograr el retorno y reasentamiento de los desplazados. Este sub-grupo tiene como tarea identificar tierras apropiadas para los desplazados que retornan o se reestablecen, certificar que estos sitios sean seguros, coordinando la seguridad y la defensa con las autoridades, y sobre todo que el retorno y/o reasentamiento sea voluntario a través de acuerdos entre los representantes de los desplazados y las comunidades que los reciben. Así mismo, cerciorarse que los desplazados tengan una participación activa en la planificación y administración de su propio reestablecimiento. De acuerdo con las Normas, las autoridades del gobierno deben estar presentes cuando se realizan los retornos y reasentamientos, y coordinar con el equipo de las Naciones Unidas presente en el país, la evaluación de cuán apropiadas son las áreas de reasentamientos²³.

Recientemente, la Fundación Stanley y “Strategic Humanitarian Action and Research, SHARE”²⁴ reunió a representantes del Gobierno de Angola, donantes, organizaciones internacionales y la sociedad civil angolosa, para discutir de qué manera podían enfrentar el desafío que se presenta en Angola: pasar de una emergencia humanitaria al desarrollo. En lo que se refiere al retorno, la reintegración y la rehabilitación de los desplazados internos, refugiados y ex-combatientes, los participantes encontraron que es importante continuar con la asistencia de emergencia, al mismo tiempo que se implementan los planes de desarrollo hacia el futuro. Es primordial también, resolver el problema de la protección personal. Para ello, deben emitirse documentos de identificación a los desplazados internos e implementar un sistema apropiado de justicia que funcione para controlar y proteger a las personas contra el abuso.

La experiencia de Angola puntualiza un elemento clave que debe tenerse en cuenta cuando se busca una solución duradera para el desplazamiento interno y este es, cómo manejar la transición de la ayuda al desarrollo. Para conseguir una integración completa y sostenible del desplazado en las áreas de retorno, reasentamiento y reintegración, es recomendable que los programas estén

²¹ Ver *Profile on Internal Displacement in Angola*, Proyecto sobre base de datos para el desplazamiento Interno, Consejo Noruego para Los Refugiados, septiembre 2003.

²² Government of Angola, *Decree of the Norms on the Resettlement of Internally Displaced Populations*, Enero 5, 2001 disponible en www.idpproject.org

²³ Para información adicional sobre las Normas en Angola's ver *Profiles in Displacement: Angola*, por Francis M. Deng, Report of the Representative of the Secretary-General, United Nations Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2001/5/Add.5, enero 25, 2001.

²⁴ “Strengthening the UN-Angolan Partnership”, Summary of Geneva Meeting, by the Stanley Foundation and Strategic Humanitarian Action and Research (SHARE), octubre 2003, disponible en http://hrp.stanleyfoundation.org/p5_angola/index.html Información adicional sobre este documento puede encontrarse en el número del 5 de noviembre 2003 de IDP News Alert, por Gimena Sanchez-Garzoli, Proyecto sobre base de datos para el desplazamiento Interno, Consejo Noruego para Los Refugiados, www.idpproject.org

ligados a un programa de desarrollo general. Los oficiales gubernamentales y las agencias humanitarias deben trabajar conjuntamente con las ONG, los donantes, y las agencias de desarrollo con el fin de asegurar que los desplazados puedan hacer la transición hacia la sociedad civil.

Un interrogante que surge frecuentemente es: “¿cuándo termina el desplazamiento?” Esta es una pregunta que la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, le ha enviado al Representante del Secretario General solicitando su consejo y dirección. En este contexto, el Proyecto Brookings-SAIS en conjunto con la Universidad de Georgetown, ha estado investigando el problema en consulta con agencias internacionales y ONG, con el fin de poder desarrollar criterios que permitan definir el fin del desplazamiento interno. El problema se ha investigado a través de los *Principios Rectores*, de la analogía y deducción de la experiencia de los refugiados, y de casos particulares de países con desplazados. En busca de una respuesta a esta pregunta, el proyecto que está siendo dirigido por Erin Mooney²⁵ ha examinado criterios basados en la causa, en las soluciones y en las necesidades. Se ha encontrado que los actos de retorno o reasentamiento por sí solos, no son suficientes para dar fin al desplazamiento. Deben establecerse las condiciones que certifiquen que los procesos sean voluntarios y sostenibles, como parte integral de un marco que asegure que los desplazados tengan alternativas y que sus necesidades particulares y vulnerabilidades que resultan del desplazamiento, sean tomadas en cuenta.

El Proyecto Brookings-SAIS y la Universidad de Georgetown editaron recientemente un número de la revista *Migraciones Forzadas* sobre este tema²⁶. En este número se incluye un artículo escrito por Amelia Fernández y Roberto Vidal López²⁷, profesores de la Universidad Javeriana quienes exploraron la pregunta: ¿cuándo se acaba el desplazamiento en el contexto de Colombia? El artículo señala que la Ley 387 del año 1997 es restrictiva en cuanto al estatus de los desplazados, puesto que no toma en consideración los diversos obstáculos que las personas desplazadas encuentran cuando tratan de registrarse, los desplazados que están excluidos del registro y el hecho que la condición de desplazado requiere de atención humanitaria a largo término, que va más allá del período de tres meses señalado por la Ley. En este sentido, es importante que la finalización del estatus de desplazado en Colombia no se haga en forma arbitraria y que tenga en cuenta si la persona se ha recuperado totalmente del desplazamiento que sufrió y si es nuevamente un ciudadano seguro y productivo que puede mantenerse a sí mismo en la sociedad colombiana. El gobierno debe considerar extender formalmente el período de protección y asistencia a los desplazados más allá de los tres meses especificados por la Ley, ajustándose a las necesidades y a la situación real del desplazado.

CONCLUSIONES

En última instancia las soluciones duraderas a las situaciones de desplazamiento interno, están fuertemente ligadas a las causas y a las raíces del conflicto que conllevan al desplazamiento.

²⁵ “Bringing the end into sight for internally displaced persons,” por Erin Mooney in “When does displacement end?,” *Forced Migration Review*, 17 (mayo 2003), pp. 4-6.

²⁶ Ver “When does displacement end?,” *Forced Migration Review*, 17 (mayo 2003), disponible en www.fmreview.org

²⁷ “Colombia: the end of displacement or the end of attention?,” por Amelia Fernandez y Roberto Vidal en “When does displacement end?,” *Forced Migration Review*, 17 (mayo2003), pp. 28-29.

Como Francis Deng señalara²⁸, el desplazamiento interno es muchas veces un síntoma de problemas nacionales profundamente arraigados. El desplazamiento podrá resolverse completamente solo cuando se ataquen las causas o raíces del conflicto, a través de medios políticos y de la promoción de la justicia, la seguridad y la igualdad para todos los ciudadanos. Si bien confrontar el desplazamiento presenta muchos desafíos, este proceso debe ser visto en forma positiva como una oportunidad para considerar las injusticias y plantar la semilla de la paz y la reconciliación nacional. Es importante que todos los sectores de la sociedad incluyendo el Gobierno, las agencias internacionales, los donantes, las organizaciones no-gubernamentales, la sociedad civil y los desplazados internos, sean participantes activos de éste proceso.

Para terminar, me gustaría sugerirles que se familiaricen con los estándares para el retorno, el reasentamiento y la reintegración de los desplazados que están en los *Principios Rectores*, y que encuentren maneras de utilizarlos de forma tal que todos vuestros esfuerzos den como resultado soluciones positivas y duraderas a las personas internamente desplazadas en Colombia.

Muchas gracias.

²⁸ *Profiles in Displacement: Follow Up Mission to Colombia*, por Francis M. Deng, Report of the Representative of the Secretary-General, United Nations Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN/4/2000/83/Add.1, Enero 11, 2000, p..31 y *Statement Concerning the Proposal for a Law on Internal Displacement in Peru*, por Francis M. Deng, Representative of the United Nations Secretary-General on Internally Displaced Persons, julio 4, 2003.

COMENTARIO

JORGE ROJAS*

Presidente de la Consultoría para
los Derechos Humanos y el
Desplazamiento, CODHES

INTRODUCCIÓN

BUENOS días. Muchas gracias por la invitación. Me voy a permitir leer los comentarios que han sido elaborados por Jorge Rojas a la ponencia de Gimena Sánchez-Garzoli y esbozar algunas de las preguntas que se han venido trabajando en CODHES, respecto a los procesos de retorno y de restablecimiento.

Es preciso decir que retorno no necesariamente implica restablecimiento: es indispensable identificar las condiciones mínimas para realizar operaciones de tal forma que se lleven a cabo de conformidad con los *Principios Rectores*. Adicionalmente, para que los procesos de retorno cumplan a cabalidad con las disposiciones de dignidad, éstos deben estar asociados a un proceso de restablecimiento o restauración total de los derechos de las personas desplazadas y por lo tanto de reintegración social. En este contexto, los retornos deben ser procesos que se hacen viables a partir de modificaciones efectivas o cambios en las condiciones iniciales que originaron el desplazamiento.

Ante las dinámicas de los conflictos armados y en un escenario como el colombiano, es necesario plantear que los programas de retorno en medio del conflicto, sin antes modificar las causas estructurales del mismo y las condiciones coyunturales que causaron el desplazamiento, ponen sobre la mesa dilemas relacionados con el cumplimiento efectivo de los *Principios Rectores* expuestos anteriormente y estrechamente vinculados a las garantías para la no repetición del fenómeno del desplazamiento.

*Texto leído por Marcela Ceballos, investigadora de CODHES

Los casos ilustrados en la ponencia, aluden a operaciones masivas de retorno en escenarios de post-conflicto y en ese sentido, a procesos de restauración del tejido social que van más allá de la acción de regresar a los lugares de origen; procesos y escenarios que van a ser fundamentales en el futuro del país, pero cuyas perspectivas son hasta el momento inciertas.

PRINCIPIOS RECTORES APLICABLES A OPERACIONES DE RETORNO

Elementos relativos al principio de voluntariedad

La voluntariedad está definida por una libre elección de la persona, entre varias alternativas que pueden ser: retornar, reubicarse o reasentarse. Sin embargo, en primer lugar, la aplicación del modelo adelantado actualmente por el Gobierno a través del “Plan Piloto de Retornos”, promueve con mayor énfasis la alternativa del retorno y la opción de reasentamiento o reubicación, cuando éstos se acogen a las condiciones establecidas por la iniciativa institucional. En este sentido, la oferta institucional apoya procesos de retorno siempre y cuando sean reconocidos por parte del Gobierno, mientras que las poblaciones que hayan decidido hacerlo previamente a la implementación de este modelo, no son cubiertas por los programas de apoyo; tampoco existen parámetros claros para definir el tipo de apoyo que ofrecen las instituciones, los términos y alcances de la participación de comunidades de desplazados en la planificación de programas de reasentamiento y reubicación que contengan criterios distintos a los que figuran en el modelo gubernamental.

Segundo, la voluntariedad en un contexto en el que el desplazamiento es una estrategia utilizada por los actores armados en el conflicto armado interno, debe involucrar también la decisión de permanecer en los lugares de residencia. En este sentido, es necesario resaltar que frente a los procesos de resistencia civil a la guerra y las respuestas sociales al conflicto armado de comunidades que deciden permanecer en sus territorios y no desplazarse, no hay una respuesta o respaldo claro de los organismos internacionales ni del Gobierno, para garantizar condiciones de seguridad y dignidad.

Principios relativos a condiciones de seguridad y protección: Modificaciones a las circunstancias que dieron origen al desplazamiento.

Las políticas de seguridad del actual Gobierno, están centradas en estrategias de control militar del territorio sin considerar una presencia integral del Estado e incluyen además, mecanismos que involucran a la población civil en el conflicto y vulneran su condición, convirtiéndola en víctima de la guerra y poniéndola en riesgo de desplazamiento forzado y de violación de Derechos Humanos, en general. En este sentido, es necesario plantear distintos interrogantes relacionados con el concepto de seguridad democrática, a partir de la definición de Naciones Unidas. La seguridad de acuerdo con esta definición, está asociada a las garantías para ejercer el derecho a permanecer y a permanecer como sujeto político y en condiciones de dignidad humana. La seguridad comprende unas condiciones objetivas que cabrían en el concepto de seguridad fáctica, las cuales dan a cada ser humano la capacidad de actuar libremente y de otro lado, la seguridad jurídica que se proporciona cuando existen normas reguladoras de la conducta humana, respaldadas por instituciones que hacen parte de una estructura democrática.

¿Cuáles son las condiciones de seguridad de las cuales estamos hablando? Estas deben garantizarse previamente al desarrollo de los procesos de retorno, porque van a asegurar su viabilidad y la sostenibilidad del restablecimiento. Es necesario destacar varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta para hablar de condiciones mínimas de seguridad en el marco del programa de retornos.

Aspectos relacionados con la seguridad física:

- a) Es necesaria una articulación entre el componente militar de la política de seguridad democrática del gobierno del Dr. Álvaro Uribe Vélez y el desarrollo de procesos de restablecimiento y retorno. Esto, con el fin de garantizar la no repetición del fenómeno del desplazamiento en escenarios de disputa territorial en los que la población civil puede convertirse en objetivo militar. En este sentido, es necesario identificar cuáles son los efectos de aquellas estrategias adelantadas por el Gobierno que acentúan el señalamiento y la estigmatización de sectores específicos de la sociedad civil, tales como los soldados campesinos y la red de informantes, que la involucran directamente en el conflicto armado al instarla a colaborar con el Ejército y el Estado; y otras como las detenciones masivas en las que han sido capturados líderes sociales y de organizaciones de Derechos Humanos. Esto vulnera el derecho a permanecer en los territorios, puesto que se han registrado amenazas por parte de actores armados a familiares de personas que deciden insertarse en estas redes de información y de colaboración con el Ejército. Además, es necesario mencionar proyectos de ley que apuntan a legalizar facultades de policía judicial para la fuerza pública y allanamientos sin orden judicial que violan el principio del debido proceso.
- b) Es necesario adelantar acciones orientadas al des-minado en zonas de retorno. El Ejército enfrenta serias dificultades para adelantar operaciones de des-minado humanitario en zonas como el Catatumbo, donde no es clara la ejecución del presupuesto destinado para estos fines con recursos de la Unión Europea.
- c) Las nuevas dinámicas del conflicto armado están asociadas no sólo al desplazamiento, sino a los confinamientos o bloqueos selectivos mediante los cuales se obliga a la población civil a permanecer en determinados lugares sin que pueda ejercer su derecho a la libre circulación, a la información, a la alimentación, a la salud y al desarrollo de las actividades económicas que le permitan subsistir e incluso recibir ayuda humanitaria.
- d) Resaltamos los factores mencionados en la ponencia, sobre la necesidad de establecer treguas o acordar un cese al fuego con los actores armados irregulares en las zonas de retorno.

Aspectos relacionados con la seguridad legal o jurídica:

- a) Las preocupaciones en este aspecto se refieren a las garantías al debido proceso. Es necesario el reconocimiento de la condición de desplazado en aquellos lugares donde los procesos de registro no son eficaces y donde la política de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito está generando desplazamiento, con el agravante de no contemplar medidas efectivas para mitigar sus efectos que están asociados principalmente a la seguridad alimentaria.
- b) Resaltamos los factores mencionados en la ponencia relativos a la necesidad de acompañamiento por parte del Sistema de Naciones Unidas, de organizaciones no

gubernamentales y de organismos internacionales a las víctimas en las zonas de retorno, con el fin de garantizar que haya un seguimiento a las condiciones de seguridad, garantizar la protección de quienes deciden hacer denuncias sobre los hechos de violencia y supervisar que haya imparcialidad en el sistema judicial.

Seguridad material:

Es necesario adelantar programas y consolidar políticas de estabilización socioeconómica, con énfasis en los componentes sociales que permitan la sostenibilidad del proceso de restablecimiento:

- a) Al respecto, cabe resaltar la necesidad de revisar la definición de desplazado a partir de criterios distintos a la temporalidad y asociados a la reintegración social.
- b) Es necesario adelantar programas orientados a la protección de la propiedad que garanticen la permanencia y el retorno.
- c) Así mismo, desarrollar programas que garanticen la seguridad alimentaria de poblaciones en situación de bloqueo o confinamiento, o comunidades afectadas por las fumigaciones, así como comunidades y personas que deben regresar a territorios abandonados cuya producción asociada a la recuperación del suelo, requiere de un lapso de tiempo estimado entre seis meses y un año.
- d) Resaltamos la importancia de factores mencionados en la ponencia, relacionados con la necesidad de proteger las tierras y la propiedad de las personas en situación de desplazamiento, antes de su retorno porque esto permitirá que, sobre todo en zonas rurales, se garantice la subsistencia de quienes retornan. Lo anterior, no se está haciendo y es necesario pensar que cuando no sea posible restituir el bien a la persona, se piense en mecanismos efectivos de indemnización o de créditos para los campesinos, tal como se señaló en la ponencia.

Aspectos relacionados con la dignidad

Son requisito fundamental para garantizar la viabilidad del retorno y la sostenibilidad del restablecimiento:

- a) Políticas implementadas desde las autoridades locales que garanticen el ejercicio de la ciudadanía, que en su momento inicial requiere de una discriminación positiva, lo cual implica el reconocimiento de la condición de vulneración de la población desplazada.
- b) Los retornos deben estar ligados a un plan de seguimiento, así como a la identificación de instancias que obliguen a las instituciones gubernamentales del nivel local a sostener la continuidad del proceso.
- c) Estas acciones deben estar orientadas a garantizar la autosostenibilidad, el derecho a la libre circulación, la comercialización de productos y el acceso a servicios públicos.

INTERROGANTES Y DILEMAS

Finalmente, es importante plantear algunos interrogantes y dilemas que deben resolverse para garantizar la viabilidad de los retornos y la sostenibilidad de los procesos de restablecimiento en Colombia:

- ¿Cuáles son las garantías que ofrece el Gobierno para personas que deciden retornar y no han sido reconocidas como desplazadas, porque no han ingresado al Sistema de Registro Único o no han sido reconocidas por el Gobierno? Principal atención merecen los desplazados por fumigaciones que no son reconocidos oficialmente como tales.
- ¿Cuáles son las garantías para el restablecimiento, en zonas de retorno donde no hay recursos destinados para ello en las instituciones locales del Gobierno?
- ¿Si no hay garantías para la permanencia con dignidad en zonas a donde llega la población desplazada huyendo de la violencia y que son relativamente más “seguras” que las zonas de donde salió, cómo hablar de garantías (condiciones de seguridad) para el retorno a los lugares de donde fue expulsada?
- ¿Cuál es la propuesta dentro de los programas de retorno para establecer una coordinación entre instituciones civiles y militares que garantice la seguridad en los procesos de retorno?
- ¿Cuáles son las garantías para la seguridad alimentaria de personas que regresan a zonas donde se está llevando a cabo la fumigación indiscriminada?
- ¿Y cuáles las garantías jurídicas para aquellas que se desplazaron por causa de las fumigaciones y que no son reconocidas por el Gobierno?

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A: GIMENA SÁNCHEZ-GARZOLI. BROOKINGS-SAIS Project

¿Puede por favor ampliar el caso de restablecimiento en el Perú, en el que la compensación fue preponderante sobre los recursos económicos?

En el Perú la capacidad de compensar a la población desplazada, la cual asciende a más de 600 mil personas, es realmente limitada dada la escasez de recursos. Sin embargo, se están haciendo en la actualidad reparaciones colectivas en las áreas más afectadas por el desplazamiento interno. Seguramente, este mecanismo de compensación no responde a las expectativas de los desplazados, pero sí es una manera de proporcionar una reparación equitativa porque considera las causas del conflicto y las zonas más perjudicadas.

¿Conoce usted alguna experiencia de retorno en la que a partir de los Principios Rectores se hayan construido indicadores que permitan medir de manera clara la efectividad de la aplicación de los mismos?

Los dos ejemplos que existen son Sri Lanka y Angola. Angola ha desarrollado estas normas y en la implementación de las mismas, ha creado ciertos grupos técnicos que trabajan buscando soluciones para encontrar y hacer mensurables los estándares de los Principios Rectores en la realidad. Hay varios obstáculos y uno de ellos ha sido el de recursos, que en la situación de Angola es algo muy controversial porque el gobierno tiene muchos recursos. En este caso, el problema no es tanto la ausencia de recursos provenientes de la cooperación internacional, sino el tratar de convencer al gobierno para que los invierta en la población desplazada y no en otros aspectos de la economía del país.

En el caso de Sri Lanka, el ACNUR en conjunto con el gobierno, analiza las formas de aplicación de los Principios Rectores en los procesos de retorno, reasentamiento y reintegración a través de varios comités ocupados en los diferentes asuntos mencionados. Por poner un ejem-

plo, el tema de las tierras es muy difícil en Sri Lanka porque muchas están aún bajo el control de los grupos guerrilleros, lo que imposibilita procesos de retorno al propio lugar de origen y tampoco hay tantas tierras disponibles en otras partes para ser entregadas a los desplazados. Sin embargo, se están buscando alternativas.

El ejemplo tal vez más efectivo, es el caso de Mozambique en el que se abordó el asunto de las tierras para el retorno de una manera muy eficaz, utilizando diferentes formas para manejar el conflicto a nivel local.

¿Qué experiencias de retornos exitosos sostenibles en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad en medio del conflicto conoce usted?

En la mayoría de los casos, yo diría que no es posible encontrar situaciones en el mundo donde el retorno haya sido sostenible en medio de situaciones de conflicto. Se han hecho retornos a nivel individual o de grupos pequeños durante el conflicto, pero la mayoría de los retornos masivos, organizados y hechos en conjunto con las agencias internacionales, se han realizado después de que ya hay un cese al fuego y un proceso de paz en el país.

En un país en desarrollo como Colombia, ¿cómo conciliar o armonizar el concepto de compensación con las posibilidades de desarrollo social y económico en áreas deprimidas y con la insatisfacción de necesidades básicas? ¿Acaso el retorno soluciona el problema de pobreza y cómo se restablecen o restauran los derechos?

Yo creo que la respuesta a esa pregunta es algo que se debe discutir en estos tres días, porque ustedes conocen mejor que yo el contexto colombiano. Sin embargo, mirándola de una manera muy general y con base en ejemplos de otros países, es posible pensar que sería crucial en primer lugar, restablecer lo que se denomina “*the rule of law*”, que es el Estado de Derecho a nivel local y un sistema de justicia que funcione en las áreas de retorno o de reasentamiento. Una vez que esto esté dado, la generación

de oportunidades económicas va a ser mucho más sostenible, porque existe un sistema que puede proteger no solo físicamente a las personas y responder a sus inquietudes, sino además garantizar un ambiente más libre para la consolidación de mercados económicos sostenibles.

a **MARCELA CEBALLOS.** CODHES

Quisiera conocer cuál es el comentario de CODHES a la ponencia como tal, puesto que éste se limita a comentar críticamente la política de Gobierno, sin superar las posibles interacciones de la experiencia internacional.

En primer lugar, quisiera aclarar que no estamos simplemente descartando la posibilidad que existan retornos, a pesar que algunas experiencias internacionales muestran las dificultades mencionadas en situaciones de conflicto.

Sin embargo y en segundo lugar, quisiéramos hacer énfasis y esa fue la intención de los comentarios, en aquellos elementos que ya habían sido mencionados en la ponencia, relacionados específicamente con:

- a) Procesos de titulación o de protección a las propiedades y a los bienes de las personas que están en situación de desplazamiento, y que son factores que van a garantizar de alguna manera que el retorno sea sostenible en el mediano o largo plazo y que no se convierta en una repetición del desplazamiento. En aquellos casos en que esto sea difícil como fue mencionado en la ponencia, es importante pensar en métodos de indemnización.
- b) Procesos que tienen que ver con el desarrollo de las comunidades receptoras para garantizar la reintegración social.
- c) Procesos relacionados específicamente con la disponibilidad de recursos de los gobiernos locales, específicamente de los municipios para una política de retorno o de restablecimiento.

Estos serían los tres puntos centrales que hemos enfatizado a partir de la ponencia.

COMENTARIO

LUIS ALFONSO HOYOS ARISTIZÁBAL. RSS

Además de agradecer la ponencia de Gimena Sánchez-Garzoli y los comentarios de CODHES leídos por Marcela Ceballos, quiero reconocer que si bien CODHES tiene una diferencia muy importante en su concepción política con el Gobierno, hemos realizado siempre un trabajo constructivo conjunto en varios de los temas aquí mencionados. Sin embargo, es preciso hacer algunos comentarios a su presentación:

1. Allí se señala que hay algunas comunidades que han retornado en anteriores oportunidades y que no se percibe una política oficial de Gobierno encaminada a apoyar procesos de restablecimiento en estos casos. Nosotros hemos identificado varios de ellos, con algunos hemos venido avanzando en mejores condiciones que con otros, pero todos aquellos que ustedes identifiquen y donde sea posible un esfuerzo conjunto y una propuesta concreta, serán bienvenidos. Hay muchas comunidades que han hecho esfuerzos individuales o colectivos anteriores al actual Gobierno y que están muy a la deriva. Es necesario incorporar estos casos al proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada a nivel local con alcaldías y gobernaciones, tal como se mencionaba.
2. El segundo comentario, está relacionado con las comunidades sitiadas o emplazadas, ya también lo mencionaba Francisco Galindo. Es necesario señalar que hay varias identificadas y que parte del proceso del Grupo de Protección Humanitaria está encaminado justamente a la búsqueda de soluciones a estos casos. Sabemos que todavía no alcanzamos los logros esperados, pero el trabajo conjunto con el Sistema

de Naciones Unidas y el Grupo de Protección Humanitaria ha logrado resultados y respuestas concretas como la disminución de la presión en algunos casos, sin desconocer que hace falta mucho por hacer. Creemos que este grupo en el que está presente la comunidad internacional y el Gobierno Colombiano, es un buen instrumento para seguir identificando otras comunidades más que están en las mismas condiciones, porque no tenemos la menor duda acerca de que una población sitiada o emplazada está sufriendo la absoluta vulneración de todos sus derechos.

3. Tercero, es preciso señalar que hay una percepción distinta en la manera en que Codhes analiza el tema de la seguridad. Para nosotros, no cabe la menor duda que solo en la medida en que el Gobierno Colombiano pueda lograr el monopolio legítimo de la fuerza y de la justicia en manos del Estado, por el que está luchando, desaparecerán varias de las causas del desplazamiento. Cuando Gimena Sánchez leía su ponencia y hablaba de los *Principios Rectores* aplicables en materia de restablecimiento y de retorno, decía que el desplazamiento siempre es un síntoma, un síntoma de problemas más graves: políticos, de violencia y sociales. En esta materia, nosotros tenemos identificados algunos elementos centrales sobre los cuales hay que actuar y que constituyen la profundidad del problema y no el síntoma. Uno de ellos, es que no existe monopolio de la fuerza por lo que hay muchos actores armados haciendo cada uno lo que le provoca, al imperio de la ley del más fuerte o de la selva. En este sentido, es una labor fundamental que se pueda lograr el monopolio legítimo de la fuerza. Y cuando hablo de legítimo, es en el entendimiento de estar sujeto a las normas constitucionales y legales, y con el respeto a los Derechos Humanos. De esto no existe la menor duda y es necesario trabajar con este enfoque.
4. Respecto al tema específico de seguridad alimentaria, se ha encontrado y constatado que la mayor parte de la población que se desplaza de zonas rurales lo hace por miedo generalizado, al que se suman problemas de seguridad alimentaria. Solo una pequeña parte responde a amenazas directas. En este contexto, la idea

de enfatizar tanto en la recuperación del monopolio de la fuerza como en los programas de seguridad alimentaria, busca ir en esa línea de atacar no solamente síntomas sino problemas profundos.

Por último, reitero sin embargo, que son bienvenidos los comentarios, los cuales deben guiar la discusión para analizar con toda franqueza los vacíos y los principales retos. Es en ese sentido que debemos aprovechar todas las ponencias y las presentaciones del orden nacional que buscan contextualizar la experiencia colombiana, a fin de identificar tanto lo positivo como lo negativo y reflexionar sobre las posibles soluciones.

ANOTACIÓN

GIMENA SÁNCHEZ-GARZOLI

Quisiera anotar algo al comentario del Dr. Luis Alfonso Hoyos, sobre la problemática de los desplazados en áreas controladas por grupos insurgentes o armados. Esta es una dificultad muy seria en muchas partes del mundo, puesto que la mayoría de los desplazados se encuentra en zonas controladas por grupos guerrilleros. Dos ejemplos donde se han hallado soluciones para minimizar el impacto a las víctimas en estas zonas, han sido Sri Lanka y el Sudán.

En el Sudán se han hecho trabajos con el gobierno, específicamente en el norte del país y en el sur con los grupos insurgentes, para analizar los procesos de retorno, reasentamiento y reintegración una vez que se firmen los acuerdos de paz, que al parecer será en los próximos meses. Yo estuve personalmente involucrada en la capacitación de los grupos del sur del país acerca de los derechos de las personas internamente desplazadas y lo que se propone para el futuro es unir de manera holística dentro del contexto del proceso de paz las soluciones para el retorno, la reintegración y el reasentamiento, bien sea de personas del norte como del sur del país, a través de soluciones que busquen un estándar mínimo para todos los desplazados.

En los procesos de paz de Sri Lanka, existe un comité dedicado exclusivamente al tema del reasentamiento y la reintegración de personas internamente desplazadas, que trabaja con las dos partes del conflicto, el gobierno y el LTTE para buscar soluciones duraderas.

MESA DE TRABAJO TEMÁTICA

**RECONOCIMIENTO, PROTECCIÓN
Y RESARCIMIENTO DE LOS DERECHOS
EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO**

MODERADORA:

DINORÁ CORTÉS

Consultora Unidad Técnica Conjunta, UTC.

PARTICIPANTES:

GIMENA SÁNCHEZ-GARZOLI: Investigadora Senior, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement.

SOCORRO ABRIL: Representante de la Asociación de Desplazados Asentados en el Municipio de Barrancabermeja, ASODESAMUBA.

LUCY EDREY ACEVEDO: Jefe de la Oficina Jurídica de la Red de Solidaridad Social.

ILEANA BACA: IDP Programme, USAID.

FABIO CARDOZO: Consejero de Paz de la Gobernación del Valle.

ANDRÉS CELIS: Oficial Nacional, Oficina de Protección, ACNUR.

CONSUELO CHAVARRIAGA: Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada del Municipio de Medellín.

IVÁN MAURICIO GAITÁN: Consultor Unidad Técnica Conjunta, UTC.

LINA MARÍA GARCÍA: Coordinadora Unidad Territorial del Magdalena Medio, Red de Solidaridad Social.

LILIANA GUZMÁN: Asesora Jurídica, Red de Solidaridad Social.

PATRICIA GUERRERO: Representante de la Liga de Mujeres Desplazadas de Cartagena.

RAÚL HERNÁNDEZ: Director de la Corporación Opción Legal.

CLAUDIA MEJÍA: Representante de la Defensoría del Pueblo.

MARÍA CAMILA MORENO: Coordinadora de Desplazados de la Defensoría del Pueblo.

NELSON VILLA: Representante de la Asociación de Desplazados de Puerto Asís.

MARCO GENERAL DEL DEBATE

Con el objetivo de formular conclusiones y recomendaciones que fortalezcan el reconocimiento, la protección y el resarcimiento de los derechos de la población desplazada en procesos de restablecimiento, los participantes de la mesa construyeron de manera colectiva el marco del debate, a través de cuatro momentos: la presentación de la representante de la Red de Solidaridad Social, la lectura de los elementos guía para el análisis de la materia en el contexto colombiano propuestos por el Comité Técnico del evento, la selección de las temáticas o preguntas a tratar y la consideración de las variables relevantes para el análisis.

Contexto de la política pública colombiana

LILIANA GUZMÁN. RSS

El objetivo de la presentación de la RSS fue aportar algunos elementos relevantes acerca de la política pública colombiana con respecto al retorno y el restablecimiento de la PID, para abordar con mejores insumos el debate.

Se subrayó que la RSS estableció cinco prioridades para este Gobierno: el retorno, la prevención, la articulación en sitio, la atención humanitaria de emergencia y la reubicación. Explicó que en términos conceptuales y de política, el retorno constituye la opción más sostenible puesto que implica recuperar el entorno, la historia, la pertenencia, los hogares y la identidad. Por lo tanto, lo que se busca con el regreso de la población a sus regiones de origen, es propiciar el arraigo en el territorio optimizando el resultado de los restablecimientos, a través de la restauración de los proyectos de vida y la recuperación del conocimiento que la población desplazada tiene de su hábitat, a favor de una estabilización socioeconómica más eficaz. Asimismo, se hizo énfasis en que los retornos se realizan bajo parámetros que garantizan la libre elección de la población y condiciones de seguridad y dignidad en el marco de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. En este orden de ideas, se aseguró que la política de Seguridad Democrática del Gobierno, busca restablecer la presencia institucional en todas las regiones del país, creando condiciones adecuadas para los procesos de restablecimiento de la PID.

La funcionaria subrayó la existencia de una metodología para evaluar la pertinencia de los procesos de retorno; explicó

que ante la complejidad de la temática se planteó la necesidad de construir planes que respondieran a los problemas que se pudieran presentar en estos procesos, que contemplan diferentes fases: a) alistamiento para el retorno a través de la definición de las acciones logísticas necesarias; b) acompañamiento a la población que retorna; c) transporte o traslado físico; y d) alojamiento y alimentación temporal.

Por otro lado, se señaló que el retorno se presenta como una alternativa relevante, ante el creciente auge de las reubicaciones urbanas que de acuerdo con la delegada, se han visto incrementadas por la errada percepción que tiene la población acerca de la existencia de una mayor oferta institucional de atención en las grandes ciudades, lo que desestimula su regreso a las zonas rurales. Ante esta circunstancia, el Gobierno implementó una estrategia que apunta a fomentar el desarrollo regional a través de la construcción de alianzas entre entidades públicas, privadas y autoridades locales, con el objetivo de maximizar el acceso a la política social en zonas rurales. En este sentido, se reafirmó que se está implementando un enfoque territorial que tiene en cuenta a todos los habitantes de una región y busca ser incorporado en la formulación de planes de desarrollo, como herramienta para fortalecer los procesos de restablecimiento y la resistencia al desplazamiento.

En cuanto al tema específico del resarcimiento y el reconocimiento de los derechos, se comentó la importancia del Sistema Único de Registro, SUR, como fuente primaria de información y localización de la PID. La funcionaria recaló que esta iniciativa pretende constituir la base que permita indemnizar a la población desplazada e iniciar los procesos de reparación y reconstrucción de la propiedad en escenarios de post-conflicto.

Adicionalmente, señaló que se busca fortalecer la función de la RSS como coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, que está constituido según la ley 387 de 1997 por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, para realizar planes, programas y acciones tendientes a la atención integral de la PID. Aseguró que al recobrar el papel de coordinadores y no de ejecutores directos se espera dinamizar procesos, realizar gerencia técnica, convocar y suministrar la información necesaria para el funcionamiento del SNAIPD.

Para finalizar, la funcionaria invitó a los integrantes de la mesa a elaborar recomendaciones que basadas en las experiencias locales y el trabajo en terreno de los participantes, permitan ejecutar una política pública a través de la cual el Estado efectúe

procesos más efectivos de restablecimiento, reparación y reintegración de la población desplazada.

Lectura de los elementos guía para el análisis de la temática en el contexto colombiano.

La lectura de la guía a cargo de la representante de Unidad Técnica Conjunta (UTC), puso de manifiesto algunos puntos fundamentales que la organización del evento brindó como insumos para la construcción del marco del debate. De acuerdo con este documento se planteó que:

a) Los Derechos Humanos son un todo indivisible, interdependiente e integrado, en la medida en que la realización de los derechos civiles y políticos se encuentran estrechamente relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, relación que en el caso de la población afectada por el desplazamiento forzado se hace más evidente.

Un modelo de políticas públicas que garantice la realización de los Derechos Humanos, supone el reto permanente de reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los mismos, como lo planteó la (ex) Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Mary Robinson: "los Derechos Humanos son universales, e interdependientes: universales porque son los mismos para todos y todas y en todas partes, indivisibles porque ningún derecho tiene prioridad sobre otro; se debe tratar igual a los derechos civiles y políticos por una parte, y a los derechos económicos, sociales y culturales por la otra; interdependientes porque la realización de un derecho está estrechamente vinculado con la realización de otro u otros"¹.

b) Según los instrumentos internacionales, el respeto y promoción de los derechos civiles y políticos son una responsabilidad ineludible de los Estados, en la medida en que su desarrollo depende directamente del ejercicio mismo de la autoridad y el poder político. Por tal razón son de inmediato cumplimiento, vigentes en todo momento y lugar, y conocidos como derechos de primera generación.

Este grupo de derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad, a la alimentación, a la salud y a la educación entre otros, son violados con el evento del desplazamiento forzado (antes, durante y después) y su reparación y protección requieren de respuestas inmediatas y eficaces por parte del Estado. En este campo, la política pública hasta ahora diseñada y ejecutada ha mostrado enormes vacíos, muy contadas acciones en función del esclarecimiento de los hechos o casos de sanción a los responsables (a pesar de los instrumentos jurídicos existentes) y precariedad en la reparación moral y material.

c) Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC, son de desarrollo progresivo, ante los cuales los Estados deben destinar todos los recursos disponibles para respetarlos y promoverlos. A diferencia de los derechos civiles, los DESC no son de inmediato cumplimiento, sino que dependen para su realización del grado de desarrollo socioeconómico particular de cada país y en tal sentido de la disponibilidad de recursos existentes. Se les denominan derechos de segunda o tercera generación y requieren que a través de la política pública se creen las condiciones que permitan la superación de la situación de desplazamiento y de vulnerabilidad, en aspectos como la integración social y económica, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la protección de los bienes patrimoniales y la construcción de capital social entre otros.

d) Si la violación de los derechos civiles y políticos afecta la situación de los DESC, en tanto que dichos derechos conforman un todo integral, así mismo las intervenciones estatales de restablecimiento de los derechos conculcados deben hacerse desde un marco que contemple dicha integralidad. De ahí que instrumentos claves de la política pública nacional en el tema como la Ley 387 de 1997, enfatizan en la necesidad de brindar reparación integral a la población en situación de desplazamiento.

e) Cuando se hacen de manera aislada y dispersa, las intervenciones sectoriales de las respectivas dependencias que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, no posibilitan la reparación definitiva de los derechos conculcados

¹ Véase en Robinson Mary. *Informe de Desarrollo Humano 2000*. PNUD. Pag. 113

en la medida en que no es posible atender derechos de manera sectorial cuando los mismos son integrales.

- f) El restablecimiento o reintegración de la población que lleve a la cesación de la situación de desplazamiento, sólo es posible si la política pública de atención a la población desplazada se implanta y operativiza desde un enfoque de derechos y se basa en el principio de la integralidad de la intervención que atiende de manera articulada las distintas dimensiones de los derechos.
- g) Partiendo del hecho que la población en situación de desplazamiento es heterogénea en sus dinámicas socioeconómicas, socioculturales y socio-demográficas, precisamente porque el desplazamiento atraviesa la mayoría de las regiones del país, esta diversidad desde el enfoque de derechos en general y del derecho a la equidad en particular, exige adecuar el marco de la política, el esquema institucional y el esquema operativo a las necesidades específicas y diferenciales que generan los diferentes grados de vulnerabilidad de los sectores poblacionales que lo conforman.

Selección de temáticas o preguntas

Bajo este marco conceptual, las temáticas sugeridas a la mesa de trabajo por la organización del evento para guiar las reflexiones y la construcción de recomendaciones fueron las siguientes:

1. **Cesación de la condición de desplazado forzado:**
¿Cómo se plantea la cesación de la condición de desplazado forzado, cuando los derechos económicos, sociales y culturales son de desarrollo progresivo y dependen para su realización del grado de desarrollo socioeconómico particular del país y de la disponibilidad de recursos existentes?
2. **Seguimiento a los procesos de protección de derechos:**
¿Cuáles serían las recomendaciones al Gobierno Colombiano para efectuar el seguimiento al cumplimiento del deber estatal de la protección de los derechos conculcados por el desplazamiento forzado?

3. **Construcción de indicadores de satisfacción de necesidades:**

¿Qué tipo de indicadores de satisfacción de necesidades se deben desarrollar para que la política pública de atención integral a la población en situación de desplazamiento, logre resultados en el reconocimiento, protección y resarcimiento de derechos en los procesos de reintegración?

4. **Mecanismos de articulación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Internamente Desplazada por la Violencia para hacer posible el reconocimiento, la protección y el resarcimiento de derechos en los territorios:**

Partiendo de la base de la existencia de un marco de política y un esquema institucional y operativo (en diferente grado de desarrollo) en la atención a la población en situación de desplazamiento ¿Cuáles son los mecanismos que debe implementar el SNAIPD para que en los territorios sea posible el reconocimiento, la protección y el resarcimiento de derechos?

5. **Verdad, justicia y reparación en el restablecimiento:**

¿Cuales serían las consideraciones para que en el restablecimiento se den las garantías del respeto a los principios de verdad, justicia y reparación?

No obstante la sugerencia metodológica del Comité Técnico del evento, los integrantes de la mesa concientes de la importancia del tema y de tener que brindar elementos transversales al debate general del evento, asumieron por consenso y por sugerencia del delgado de ACNUR, que previo al examen de los problemas puntuales de la política de restablecimiento consignados en las preguntas, era necesario partir de la identificación de los contenidos de los derechos de la población desplazada en relación con el restablecimiento. Esto con el fin de no asumir la política como un dato modificable sobre el cual se ajustan los derechos, sino por el contrario, entenderla como un instrumento que está al servicio de la realización de los mismos.

Definición de las variables relevantes para el análisis

Teniendo en cuenta que la política pública es un instrumento para hacer efectivos los derechos, el representante de ACNUR puso a consideración de la mesa el enfoque de derechos como

estrategia metodológica para abordar y analizar los logros y limitaciones de la política pública en materia de restablecimiento de la población desplazada. Este enfoque implica que la política debe: a) prevenir el desplazamiento; y b) atender a la población desplazada garantizando y propiciando la reparación de sus derechos. Para establecer el marco de la discusión general, reiteró dos elementos que en su concepto eran centrales para el debate: primero, que el desplazamiento entraña la vulneración de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población; y segundo, que el derecho al restablecimiento incluye diversas alternativas de retorno, reubicación e integración local.

El funcionario afirmó además, que el enfoque de derechos debería guiar la formulación de la política, pero ha sido supeditado a la aplicación de una perspectiva pragmática, que aunque lógica, práctica y útil, puede desconocer el papel de la política en relación al contenido de las obligaciones estatales para con la población desplazada; deberes adquiridos por el desarrollo de la jurisprudencia constitucional y por la suscripción de instrumentos en materia de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Sólo desde un enfoque de derechos que adecúe el marco de la política de atención a la PID se aseguró, es posible buscar soluciones al vacío que se observa entre la formulación del actual plan de desarrollo “Hacia un Estado comunitario” y la operatividad de la política de Gobierno.

Asimismo, el representante de Opción Legal comentó la importancia de difundir y propiciar la apropiación de los contenidos de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* entre todos los actores involucrados en la atención a la población desplazada, como la necesidad de establecer un seguimiento al cumplimiento de los mismos. Por tales razones, los integrantes de la mesa decidieron tener en cuenta las consideraciones expuestas en las ponencias de Gimena Sánchez-Garzoli, quien examinó los principios contemplados en el artículo 28 de la sección quinta de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, que reiteran la exigencia de brindar las condiciones y los medios necesarios para un restablecimiento voluntario, seguro y digno².

² Numeral 1, artículo 28, sección V, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. “Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.”

En este marco, la labor de la mesa se centró en identificar los contenidos del derecho de la población desplazada con relación al restablecimiento; es decir, dilucidar los significados y alcances del derecho al restablecimiento y los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad asociados a los procesos de estabilización socioeconómica en el contexto colombiano. Una vez formulado el deber ser de cada uno de ellos, se buscó analizar la forma en que se materializan en la política.

El gestor de paz de la Gobernación del Valle del Cauca señaló frente a este plan de trabajo, que al desagregar y analizar de manera separada los tres principios, no podía desconocerse su integralidad. En este sentido, afirmó que una manifestación libre de la voluntad existe sólo en la medida en que concurren condiciones de seguridad y dignidad. Señaló además, que a la luz de la actual situación de orden público del país, donde se percibe que el ánimo de los grupos armados tiende a profundizar aún más el conflicto, es una tarea ardua lograr que las reflexiones y recomendaciones sobre el tema de derechos se puedan materializar. Por este motivo, incitó a contextualizar en la realidad del país los análisis de los participantes de la mesa, con el fin de generar propuestas que incidan de manera contundente y concreta en el mejoramiento de las condiciones de la población desplazada.

Por último, la delegada de la Liga de Mujeres Desplazadas de Cartagena manifestó la importancia de introducir desde un enfoque de derechos y como elemento constitutivo de las reflexiones, el esquema diferencial de género, ya que el 50% de la población desplazada son mujeres y el 42% niñas, niños y jóvenes. A su parecer, los elementos planteados tanto en las ponencias como en la metodología de trabajo elaborada de manera conjunta por los participantes de la mesa, hacen necesario considerar factores como la vulneración de derechos sexuales y reproductivos entre otros, que afectan de una manera diferencial a las mujeres en el conflicto armado y en los procesos de restablecimiento.

Como resultado de la identificación colectiva de las variables pertinentes, los integrantes elaboraron una nueva guía de trabajo que contempló los siguientes aspectos:

a) **Contenido de los derechos de la población desplazada en procesos de restablecimiento:**

¿Cuál es el contenido del derecho al restablecimiento?

¿Qué significa voluntariedad en procesos de restablecimiento?

¿Qué significa seguridad en procesos de restablecimiento?
¿Qué significa dignidad en procesos de restablecimiento?

- b) **Reparación de los derechos de la población desplazada en procesos de restablecimiento**
- c) **El retorno**
- d) **Cesación de la condición de desplazamiento forzado**

CONTENIDO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

La exploración del contenido del derecho de restablecimiento se abordó a partir del debate del significado que tienen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, con el fin de construir colectivamente y por consenso la definición de cada uno de ellos, sus implicaciones y la forma que adoptan en la política pública colombiana.

Voluntariedad

Como resultado del acuerdo de los miembros de la mesa, se decidió que los dos principales elementos constitutivos de la voluntariedad en procesos de restablecimiento son: la libre elección de hombres y mujeres, y el acceso a información completa para permitir que la PID cuente con la posibilidad de valorar diferentes alternativas para su restablecimiento. De acuerdo con este marco general, el debate planteó las distintas posiciones de los delegados y evidenció la interdependencia de los principios y sus contenidos como un todo indivisible.

En el desarrollo de la libre elección, los participantes de la mesa incorporaron los siguientes aspectos básicos para entender su significado: a) consentimiento y aceptación de la PID; b) posibilidad de cambiar de idea si las condiciones no son las adecuadas para el retorno; y c) asegurar que no haya coerción directa o indirecta.

Para el acceso a información completa, se priorizaron los siguientes aspectos: a) información veraz sobre la situación de orden público sometida a verificación por medio de visitas previas; b) información veraz e independiente de observadores neutrales; c) información sobre las alternativas de integración

local; d) consultas de orden público que deben contar con información tanto de las autoridades como de las organizaciones locales o regionales; e) consultas a las comunidades receptoras; f) información sobre la oferta y las responsabilidades institucionales de atención integral; g) transparencia en los proyectos o programas de desarrollo implementados en las zonas de retorno.

En este contexto, el representante de ACNUR señaló la importancia de los comités técnicos y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, como las instancias encargadas de fomentar los procesos de participación y promoción del acceso a información completa. Mencionó también la importancia de comprometer a las autoridades en el cumplimiento de los *Principios Rectores* y de fomentar el respeto por la estructura organizativa de la población desplazada y su participación en el diseño y planificación de los procesos de restablecimiento. De manera similar, la moderación resaltó la importancia que deben tener los comités municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia, en el papel de articuladores de la información y de generadores de análisis de la misma en el ámbito local.

Un último argumento reiterado por el delegado de ACNUR, fue la importancia de examinar la manera en que se ve afectada la voluntariedad y la libre elección de la población por problemas específicos de seguridad o de carencia de alternativas de restablecimiento que dependen tanto de la disposición de los actores armados, como de la capacidad de la fuerza pública para garantizar la seguridad en un territorio.

Un elemento señalado por el consultor de la UTC como crucial para brindar una información completa a la PID, fue construir diagnósticos más reales de la situación de las regiones donde se planean los restablecimientos, a partir de los diferentes niveles y canales de información disponibles. Por este motivo, comentó la importancia de intercambiar los datos consignados por las diversas instituciones públicas, privadas y organizaciones de base con el objetivo de promover la socialización de estos informes tanto entre las entidades del Estado como entre la población desplazada. De manera análoga, la delegada del Instituto Brookings recalcó la importancia del acceso a diferentes fuentes de información, como mecanismo para promover el análisis y la toma de decisiones de la PID frente a las diferentes formas de estabilización socioeconómica.

En este sentido, el representante de ASODESPO y la delegada de ASDESAMUBA, coincidieron en afirmar que el medio más eficaz

de difusión de la información hacia la población desplazada era la realización de talleres, pues esta dinámica brinda la oportunidad de discutir y aclarar las dudas que se puedan presentar.

Por último, de conformidad con los elementos aportados en el debate, los participantes de la mesa aprobaron por consenso la siguiente definición del principio de voluntariedad: la voluntariedad se entiende como una elección libre de presión con atención integral en el lugar de recepción, supeditada a que la PID cuente con información completa e independiente sobre la situación de orden público en el lugar de retorno, sobre los compromisos de las autoridades respecto a los procesos de restablecimiento y sobre la posición de las comunidades receptoras. Para que la voluntariedad se cumpla, deben brindarse diferentes alternativas de integración local y tenerse en cuenta las propuestas de las comunidades desplazadas y receptoras. La voluntariedad se expresa en el consentimiento y aceptación de la PID acerca de la decisión adoptada, quien tendrá siempre la oportunidad de cambiarla si cambian las condiciones del restablecimiento.

Seguridad

Para analizar este principio se tuvieron en cuenta los parámetros indicados por Gimena Sánchez-Garzoli en su ponencia, quien señaló tres condiciones para garantizar la seguridad en los procesos de restablecimiento: la seguridad legal, la seguridad física y la seguridad material. En este marco, la seguridad legal debe incluir amnistía, afirmación pública de la seguridad personal e integridad, y eliminación del miedo a la persecución arbitraria o al castigo una vez que el retorno se haya logrado. La seguridad física debe tener en cuenta la protección frente a ataques armados y a terrenos minados, y la seguridad material se entiende como acceso a la tierra, a la propiedad, a modos de vida dignos y a la educación.

En principio, el delegado de la Defensoría del Pueblo propició el debate comentando la importancia de alcanzar compromisos humanitarios entre el Estado y los actores del conflicto, que permitan prevenir los desplazamientos y realizar restablecimientos de manera segura y estable.

Como complemento a esta intervención, el Consejero de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca señaló que en el marco de la degradación del conflicto armado, a saber la creciente violación de los Derechos Humanos y del DIH, y teniendo en cuenta el gran número de “retornos silenciosos” que se realizan

por voluntad de las comunidades sin acompañamiento del Estado, es importante considerar la posibilidad de establecer un esquema humanitario que brinde algún tipo de sostenibilidad a estos procesos de restablecimiento. En ese sentido, aseguró que dado que la Fuerza Pública no puede hacer presencia regular y permanente en todos los puntos de la geografía nacional, el lograr compromisos humanitarios en las regiones donde se efectúan “retornos silenciosos” no implica la rendición del Estado frente a los grupos alzados en armas, ni compromete los parámetros de la política de Seguridad Democrática; en su concepto, sería un acto de responsabilidad con las personas y comunidades que necesitan condiciones y garantías de seguridad reales y no formales.

En el mismo orden de ideas, sugirió que los compromisos humanitarios deberían incluir cuatro aspectos básicos:

1. Respeto a la vida de las personas.
2. Respeto a los bienes de las comunidades.
3. Compromiso de los actores del conflicto a permitir que las instituciones estatales y las agencias de cooperación tengan acceso a las comunidades.
4. Compromiso de los actores del conflicto a mantener a la población al margen del mismo, lo que entraña no vincular a las comunidades en los proyectos bélicos.

En este sentido, el representante de ACNUR advirtió que experiencias similares en gobiernos pasados donde intervino la oficina de Paz de la Presidencia de la República, evidenciaron la debilidad de los pactos adquiridos frente a los intereses individuales estratégicos de algunos integrantes de los grupos armados, dando como resultado la muerte de los líderes de las comunidades y poniendo en entredicho el grado y la capacidad de evaluación de los compromisos alcanzados. El delegado de la Gobernación del Valle aseguró sin embargo, que procesos políticos de este tipo se fundamentarían esencialmente en la confianza y el valor de la palabra, cuyo incumplimiento sería sancionado por medio de la condena de la opinión pública. La representante de la Liga de Mujeres Desplazadas, expresó la importancia de tener en cuenta que este tipo de compromisos humanitarios por fuera de un Acuerdo Humanitario Global liderado por el Gobierno Nacional, pudieran afectar el contenido mismo del Derecho

Internacional Humanitario, pues en su opinión los términos del DIH no son negociables bajo ninguna circunstancia y deben ser objeto de respeto y protección.

En ese orden de ideas, el representante de ACNUR comentó que si bien en ciertas regiones los esquemas que incluían compromisos de carácter humanitario se habían agotado, a su juicio sería positiva la exploración de opciones que abrieran espacio a trabajos concentrados en lo estrictamente humanitario, siempre y cuando estos procesos no involucren estrategias militares ni políticas, no comprometan los eventuales procesos de paz, no se usen de manera estratégica por actor alguno y no afecten los proyectos de desarrollo regional.

El gestor de paz del Valle del Cauca reiteró también la importancia de construir mecanismos de concertación humanitaria, mientras se dan las condiciones para avanzar en la firma de un acuerdo de paz en el país. En ese sentido, comentó la importancia de acoger la propuesta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, de trabajar un acuerdo humanitario global que en su concepto es viable incluso en medio del conflicto armado.

La representante de la Liga de Mujeres de Cartagena, siempre en el marco de la seguridad, expresó que en algunas zonas que se encuentran bajo el control militar de los actores armados se han identificado casos de esclavitud sexual en los que se obliga a las mujeres a realizar cierto tipo de trabajos, se presentan reclutamientos forzados de niños y niñas, y se producen casos de violencia sexual. Así mismo, expuso que aquellas mujeres que realizan trabajos relacionados con la producción de alimentos, se constituyen en foco de interés de los grupos alzados en armas y que en el caso de las viviendas que funcionan como comedores comunitarios, se producen invasiones a la propiedad debido al valor estratégico de la producción de comida. Estas circunstancias, además de los casos de prostitución forzada, de tráfico de mujeres, de niños y de niñas, de falta de documentación de los crímenes cometidos contra las mujeres en las zonas de conflicto y de la inexistencia de pesquisas forenses en casos donde se presume hubo violencia sexual, evidencian a juicio de la representante, una invisibilización de la violación de los derechos de las mujeres, poniendo de manifiesto la discriminación a la que son sujetas en el conflicto armado.

En este contexto, el representante de ACNUR recaló la importancia de tres elementos a tener en cuenta en la identificación del contenido del principio de seguridad: la garantía de acceso y comercialización de alimentos y productos en las zonas donde

se realice el restablecimiento, de acuerdo con el *Principio Rector* relativo a que la privación de alimentos no puede ser usada como medio de combate (Sección III, Principio 10, Parágrafo 2, Literal b); la garantía de ingreso y presencia de ONG, y organismos internacionales en las zonas de recepción de PID donde se estén llevando a cabo procesos de restablecimiento; y la aplicación del principio de la duda, a saber que cuando se tenga duda sobre las condiciones de seguridad y la sostenibilidad de los procesos de restablecimiento, se debe privilegiar la protección de la población y las instituciones deben abstenerse de promoverlos.

Asimismo, aseguró que en términos generales debe buscarse una integralidad de las políticas del Estado a través de la coherencia entre las mismas. Recordó en este sentido que de acuerdo con una Resolución de la Defensoría del Pueblo, cuando haya algún tipo de contradicción entre el objetivo de seguridad y el objetivo humanitario, debe siempre privilegiarse el objetivo humanitario como criterio de acción, pues el Estado por encima de su deber de contrarrestar el accionar de grupos armados al margen de la ley, debe buscar la protección de la población.

La delegada de la Defensoría del Pueblo de otro lado, llamó la atención sobre el tema de las minas antipersonales. Comentó que algunos planes de restablecimiento se habían visto frustrados por la cercanía de campos minados a las zonas de reintegración, reiterando la importancia de contar con información completa y veraz al respecto. La investigadora del Instituto Brookings señaló que hay dos aspectos que deben ser tendidos en cuenta en esta materia de acuerdo con el *Principio Rector* Número 10: el retiro de las minas y que las personas sepan reconocer los campos minados como mecanismo de protección, lo que entraña un trabajo de capacitación a lo largo de los procesos de restablecimiento de la población desplazada.

Un último asunto puesto a consideración de la mesa por parte de la delegada de la Defensoría del Pueblo, fue la protección de los líderes de las organizaciones de desplazados. Comentó que en muchos casos estas personas son sujetas de estigmatizaciones y amenazas, y no tienen la posibilidad de restablecerse efectivamente lo que afecta las iniciativas de organización comunitaria y los procesos de restablecimiento.

Por último, el trabajo de identificación y definición del contenido del derecho de seguridad, se organizó colectivamente y por consenso bajo tres nuevas categorías que corresponden a las prioridades del contexto colombiano: seguridad en el conflicto armado, seguridad jurídica y seguridad humanitaria. Con el

objeto de esclarecer la presentación de las reflexiones de la mesa y por sugerencia de la investigadora de Brookings, se consideraron tres momentos: el antes, el durante y el después del restablecimiento. Los participantes de la mesa identificaron contenidos generales del principio de seguridad, contenidos para los tres tipos de seguridad señalados en sus respectivos momentos (antes, durante y después). Estos fueron:

Seguridad en general:

- La población tiene el derecho al restablecimiento y el derecho a no restablecerse en lugares donde su vida e integridad se encuentre amenazada o en peligro.
- Las condiciones de seguridad para todo el proceso deben establecerse desde su inicio y mantenerse durante todas las etapas del mismo, con el fin de alcanzar soluciones duraderas.
- Dada la persistencia y la dinámica del conflicto no es recomendable impulsar procesos de retorno. Es preciso evitar la promoción de retornos a zonas de conflicto armado y estudiar otras alternativas si hay duda en términos de las condiciones sostenibles de seguridad.
- De haber contradicción entre el objetivo militar y el objetivo humanitario, siempre debe primar el humanitario.

Seguridad en el conflicto armado:

- Brindar protección contra las Minas Antipersonales y Municiones Sin Explotar (MAP/MUSE), por medio de la remoción y la asistencia humanitaria.
- No favorecer los intereses estratégicos de los actores armados.
- Comprometer a los grupos armados con el respeto a las comunidades en proceso de restablecimiento.

Acciones antes del restablecimiento:

- Evitar el restablecimiento en zonas de control de grupos armados, excepto cuando haya compromisos humanitarios previos.
- Definir espacios de concertación sobre los procesos de retorno y reubicación.

Acciones durante el restablecimiento:

- Brindar alternativas de seguridad distintas a las policiales.
- Garantizar el acceso de ONG y organismos internacionales a las zonas de restablecimiento.

Acciones después del restablecimiento:

- No vincular a la población restablecida en estrategias de Seguridad Nacional.
- Garantizar la presencia de la Fuerza Pública en las zonas de restablecimiento.
- Garantizar la no discriminación alguna de la población restablecida.
- Garantizar el acceso de la población restablecida a los programas de desarrollo local.

Seguridad jurídica:

- Respetar el Derecho Internacional Humanitario.
- Garantizar el acompañamiento del Ministerio Público en los procesos de restablecimiento.
- Detener el avance de los procesos de expropiación de tierra a los pequeños productores.
- Desarrollar mecanismos de protección para los líderes de las organizaciones.

Acciones antes del restablecimiento:

- Brindar seguridad jurídica en el territorio.
- Brindar alternativas de sustitución de tierras.
- Cumplir con las visitas previas de la PID a las zonas de retorno para facilitar la toma de decisiones.

Acciones después del restablecimiento:

- Evitar la violencia sexual basada en el género por parte de los actores armados.
- Proporcionar mecanismos de solución de conflictos en las comunidades restablecidas.

Seguridad humanitaria:

- Garantizar la prestación de servicios públicos en las zonas de restablecimiento.
- Fomentar el acompañamiento internacional en los procesos de restablecimiento.
- Crear planes de contingencia con el fin de evitar los eventuales riesgos de los procesos de restablecimiento.
- Generar compromisos humanitarios con el fin de promover el respeto a la vida, a los bienes y permitir la actuación de las instituciones.
- Tener en cuenta las necesidades de las mujeres enfatizando la salud sexual y reproductiva.

Acciones antes del restablecimiento:

- Brindar garantías para generar compromisos humanitarios.
- Respetar las estructuras organizativas de los desplazados.
- Evaluar los procesos exitosos y fracasados de restablecimientos.
- Evaluar y verificar las causas específicas del evento del desplazamiento.

Acciones durante el restablecimiento:

- Garantizar el acceso de alimentos y la comercialización de productos en las zonas de restablecimiento.
- Brindar planes de contingencia frente a futuras amenazas a las comunidades restablecidas.
- Crear zonas con la función de corredores humanitarios (áreas que brinden apoyo a la población).

Acciones después del restablecimiento:

- Realizar seguimiento a los procesos de retorno.
- Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- Apoyar la integración de la población a través de la participación en servicios públicos y políticos.

Dignidad

Para abordar el principio de dignidad, los integrantes de la mesa retomaron lo expresado por la investigadora Gimena Sánchez-Garzoli en su ponencia, acerca de que el contenido de este principio se refiere específicamente al derecho a ser tratado con respeto y aceptación, lo que incluye una restauración total de los derechos de la persona. En la práctica esto establece las siguientes condiciones: a) Los desplazados que se restablecen no deben ser maltratados; b) El restablecimiento debe ser incondicional y espontáneo; c) Debe adecuarse a sus propios tiempos; y d) las familias no deben ser de ninguna manera separadas durante dichos procesos.

En este contexto, el delegado de ACNUR manifestó que el principio de dignidad incluye el respeto a los procesos comunitarios y a las estructuras organizativas de las poblaciones desplazadas, la no estigmatización de la población y la necesidad de brindar una información completa que de cuenta de los programas de acceso a vivienda, tierras y proyectos productivos entre otros. En este sentido, recaló la importancia de los proce-

dos participativos como garantía del cumplimiento del mismo. Por último, recordó a los integrantes de la mesa que la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-327 de 2001 de la Corte Constitucional, regulan el comportamiento de los funcionarios públicos frente a la población desplazada haciendo primar los criterios de buena fe y de confianza frente a las declaraciones de los ciudadanos.

REPARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE RESTABLECIMIENTO

Los integrantes de la mesa de manera colectiva resaltaron que la reparación de los derechos de la población desplazada es un elemento inherente al proceso de restablecimiento de la misma. En este sentido, se enfatizó que aunque la reparación se pueda ver truncada por las dificultades coyunturales del país, se deben crear los mecanismos para que se efectúe de manera eficaz en un futuro próximo, independientemente de la persistencia o no del conflicto armado.

Bajo este marco, la delegada de la Defensoría del Pueblo comentó que la reparación ha sido dejada a un lado por la intensidad del trabajo que requiere la Atención Humanitaria de Emergencia de la población desplazada y señaló la necesidad de efectuar una reparación integral desde un enfoque de Derechos Humanos.

Al respecto, la investigadora ponente del Instituto Brookings aseguró que el éxito de los procesos de reparación descansa en la identificación de las posibilidades reales que brindan los diferentes contextos en el país para efectuar el resarcimiento. Asimismo recaló que la reparación se debe concebir de manera multifacética. Este enfoque abre la posibilidad a reparaciones individuales y colectivas que pueden ser de compensación monetaria, reparaciones por medio de la construcción de infraestructura y reparaciones psicológicas y morales, entre muchas otras.

La delegada de la Defensoría del Pueblo comentó la importancia de poder implementar reparaciones de derechos de manera colectiva que involucren mejoras de la infraestructura social en los procesos de retorno o de reubicación masivos. Frente a este particular, el delegado de ACNUR recaló la relevancia de promover la integridad en los procesos de reparación y la participación en términos de un trato digno de la PID.

La investigadora Gimena Sánchez-Garzoli aseguró que una reparación colectiva efectiva debe partir de la consulta a la población, con el fin que sea ella quien proponga y evidencie sus expectativas frente a la reparación, para que de acuerdo a los recursos y posibilidades del Estado, se identifiquen y convengan las acciones de reparación viables.

El representante de ACNUR y la representante de ASODESAMUBA señalaron la necesidad de fortalecer los sistemas de información y de registro de bienes abandonados tanto urbanos como rurales, a fin de consolidar los procesos de reparación. La representante de la asociación de desplazados comentó además la necesidad de recuperar los predios abandonados que se encuentran en manos de los actores armados.

En el mismo orden de ideas, el representante de la Asociación de Desplazados de Puerto Asís enfatizó que además de las titulaciones de tierras con el objetivo de proteger la propiedad y facilitar su restitución en un escenario de post-conflicto, debe existir algún tipo de reparación de los daños inmateriales causados a los proyectos de vida y a la estabilidad familiar entre otros, producto de las muertes y la destrucción de los hogares de la población desplazada. Haciendo eco de esta propuesta, los integrantes de la mesa consideraron esencial pensar en reparaciones psicosociales orientadas a la reconstrucción de la unidad familiar, junto con mecanismos que se enfoquen hacia el acceso y la propiedad de tierras y viviendas.

Por último, el representante de ACNUR señaló que un elemento adicional a tener en cuenta en los procesos de reparación de derechos de la PID es el acceso a la asesoría legal para que aquellas personas que se encuentran en condición de desplazamiento, conozcan y encuentren la forma de exigir la reparación frente a terceros o frente al Estado.

Los integrantes de la mesa de manera colectiva señalaron los siguientes aspectos como relevantes y prioritarios en los procesos de reparación de derechos de la población en situación de restablecimiento:

- Buscar reparaciones multifacéticas, ya sea individual o colectivamente.
- Fomentar reparaciones colectivas a través de la rehabilitación de infraestructura social.
- Garantizar el acceso a la justicia y la judicialización del delito de desplazamiento forzado y conexos, teniendo en cuenta el enfoque diferencial de género, raza y etnia.
- Considerar la atención psicosocial como un aspecto de la reparación.

- Garantizar asistencia y asesoría jurídica frente a terceros y al Estado.
- Considerar el apego especial de las comunidades afro-colombianas e indígenas a sus tierras.
- Fortalecer los instrumentos para la protección y registro de bienes.

El RETORNO

Marco del debate

Dentro del debate del reconocimiento, protección y resarcimiento de los derechos de la población desplazada en situación de restablecimiento, el tema de los procesos de retorno recibió particular relevancia debido según los participantes a la prioridad coyuntural que éste proceso tiene para el actual Gobierno.

De manera coherente con el enfoque de derechos adoptado por la mesa, el retorno fue analizado en relación con los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad contenidos en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. La reflexión colectiva contempló las siguientes circunstancias y aspectos: los procesos de retorno en ausencia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, la descomposición de la unidad familiar y los mecanismos de seguimiento al retorno.

Retornos en ausencia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad

Hubo consenso en los participantes de la mesa acerca de que sin condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad se corre el riesgo de que los procesos de retorno sean inducidos. Algunos casos presentados por los representantes de las organizaciones de desplazados iniciaron e ilustraron el debate al respecto de este tema.

El representante de ASODESPO expresó que en el municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, no existe deseo alguno por parte de la población desplazada de regresar a las zonas rurales, pues no están dadas las condiciones para un retorno sostenible. Afirmó que aunque la población en situación de desplazamiento no puede alejarse más de 3 kilómetros del casco urbano del pueblo, el Gobierno ofrece como única alternativa de estabilización el regreso a la zona rural. Tal situación se aseveró, ha promovido los retornos como resultado de las

difíciles condiciones de pobreza a las que se ve sometida la PID y a los continuos roces que se presentan con la población del área urbana.

La representante de ASODESAMUBA de manera análoga, manifestó su inconformidad por la falta de información completa y la carencia de una atención integral en Barrancabermeja, lo que afecta la capacidad de decisión de la PID hacia algún tipo particular de proceso de restablecimiento. Aseguró que aunque las autoridades locales han reiterado que el retorno no es la única alternativa, "éste puede estar imponiéndose", pues la falta de apoyo en materia de salud, educación y en general de oportunidades de subsistencia, dificulta la vida de la PID en las zonas donde reside actualmente.

La representante de la Liga de Mujeres Desplazadas de Cartagena, afirmó que tampoco están dadas las condiciones para el retorno en su región. Asimismo, puso a consideración de los participantes de la mesa la dificultad que resulta del hecho de que los integrantes de las organizaciones de desplazados no pertenecen a las mismas zonas de origen, por lo que se suscitan evidentes problemas para definir los lugares de regreso.

El Consejero de Paz de la Gobernación del departamento del Valle del Cauca comentó también que algunas iniciativas "silenciosas" de retorno de la población en situación de desplazamiento son propiciadas porque no hay asistencia alimentaria en las zonas de recepción, forzando regresos a los sitios de expulsión aunque las condiciones de seguridad sean mínimas. Asimismo, puso a consideración de la mesa la dificultad de establecer bases sólidas para el retorno en medio del conflicto, debido a los intereses estratégicos geográficos que afectan las posibles zonas de regreso o reubicación y la fragilidad del soporte institucional.

La coordinadora de la Unidad Territorial de la RSS del Magdalena Medio reiteró frente a los argumentos expuestos, que la Red de Solidaridad Social de manera coherente con lo estipulado por la política de Gobierno da prioridad a los procesos de retorno, pero no incentiva la realización de éstos en regiones donde no se posean las condiciones que garanticen su buen término. Aseguró sin embargo, que algunos retornos son solicitados directamente por la población en situación de desplazamiento, no porque las condiciones para el restablecimiento estén dadas, sino por la precariedad de su situación en las zonas de recepción. Debido a esta circunstancia, sugirió al igual que la delegada de la Defensoría del Pueblo que el debate de la mesa no se centrara en los procesos de retorno, sino en la

búsqueda de mecanismos viables dentro del SNAIPD para brindar las condiciones necesarias que promuevan el restablecimiento y la voluntad política, y que propicien procesos definitivos y de gran impacto en la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

De otro lado, algunas intervenciones puntualizaron aspectos problemáticos de los retornos con el ánimo de que fueran objeto de algún tipo de solución. La moderación señaló en este sentido que en el contexto de las grandes ciudades, específicamente el caso concreto de Bogotá, se había identificado una disminución considerable del deseo de retornar en la población desplazada. Se explicó que de acuerdo a los datos manejados por la Unidad de Atención a la Población Desplazada de Bogotá, en el año 1999 un 89% de la población manifestó su intención de regresar a las zonas rurales; para el año 2001, el porcentaje había descendido a un 16%, lo que evidencia según la funcionaria la necesidad de fortalecer esquemas de restablecimiento como la reubicación urbana. De manera similar, la coordinadora del comité de atención a la PID de Medellín explicó que en esa ciudad también se presenta un alto porcentaje de población desplazada que no quiere regresar a sus predios de origen en las zonas rurales.

El representante de ACNUR aclaró que la posición de la Agencia de Naciones Unidas es no recomendar ni promover ningún proceso de retorno mientras persista el conflicto armado y que en aquellos casos en donde la población ya ha retornado, es necesario apoyarla. Un segundo punto puesto a consideración de los participantes de la mesa por el delegado de ACNUR, fueron los procesos de retorno rápido implementados por la RSS en un tiempo que varió de cinco días a tres meses. Tal situación explicó, pone de manifiesto la transitoriedad de la seguridad de algunas zonas del país e incita a la reflexión sobre la capacidad real de asegurar el cumplimiento de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en lapsos cortos de tiempo, a pesar de que el retorno de la PID a su lugar de origen lo antes posible es idealmente la mejor opción de estabilización. Finalmente, planteó su preocupación por el hecho de que la política de retorno de la manera en que está planteada en el Plan de Desarrollo, se percibe como un procedimiento administrativo de corto plazo que aunque busca atender de la mejor manera la problemática de Atención Humanitaria de Emergencia al desplazamiento, aún no se consolida como una respuesta contundente frente al resarcimiento de los derechos vulnerados de la población.

Unidad familiar en los procesos de retorno

Un aspecto analizado por los integrantes de la mesa en relación a los retornos de la población desplazada residente en las ciudades, fue la descomposición de los núcleos familiares a causa del evento mismo de retorno. La representante de ASODESAMUBA y la representante de la RSS del Magdalena Medio coincidieron en afirmar que se ha identificado una situación crítica en el seno de las familias que están retornando, debido a las diferentes posiciones frente a los procesos de restablecimiento. Se explicó que por lo general, los hombres buscan la posibilidad de regresar mientras las mujeres y los jóvenes prefieren la reubicación en áreas urbanas. Esta situación, se señaló, se debe en gran medida a la reconstrucción de los proyectos de vida de las mujeres en las ciudades donde se perciben oportunidades y acceso a servicios, ausentes en el ámbito rural, lo que brinda cierto grado de estabilidad que se relaciona en la mayoría de los casos con el ingreso de los hijos al colegio. En concepto de la representante de ASODESAMUBA es necesario encontrar mecanismos que garanticen accesos equitativo en áreas rurales y urbanas, si se busca favorecer procesos de restablecimiento rurales voluntarios.

Seguimiento a los procesos de retorno

La representante de la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por la no existencia de un mecanismo sistemático de seguimiento que de cuenta de las condiciones reales de las familias retornadas, del cumplimiento o no de la voluntariedad, dignidad y seguridad en los procesos, y de las posibilidades reales de sostenibilidad de los retornos. Reiteró la necesidad de concebir los retornos como procesos y no como eventos, lo cual establece períodos más largos de atención y desde un enfoque de derechos propicia la sostenibilidad de los mismos.

El Consejero de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca señaló la importancia de trabajar en un Plan Nacional de Seguimiento a los Procesos de Retorno, que permita garantizar la reconstrucción del ambiente económico, social y cultural de los retornados e incidir efectivamente en la confianza de la PID hacia este mecanismo de estabilización. En este sentido, exaltó la necesidad que las entidades de control del Estado verifiquen los acuerdos que las instituciones y las autoridades locales asumen con la población que retorna.

CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Marco del debate

La cesación de la condición de desplazamiento fue abordada teniendo en cuenta las dificultades que la PID encuentra en el contexto de la continuidad del conflicto armado en Colombia y la debilidad actual de los procesos de restablecimiento.

Debate de la mesa

La discusión de esta temática se inició con la afirmación de la investigadora del Instituto Brookings en el sentido de que el conflicto colombiano no está aún en una etapa de resolución y por lo tanto es demasiado prematuro empezar a hablar de la cesación de la condición de desplazado.

En el mismo orden de ideas, el delegado de ASODESPO planteó que se debe insistir en el enfoque de derechos porque si bien los temas del retorno, la reubicación, el reasentamiento y los Derechos Humanos parecen reiterativos, están relacionados con la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado y la obligación estatal de asegurar que las personas logren la consolidación y estabilización socioeconómica, y vuelvan como mínimo a contar con unas condiciones de vida relativamente parecidas a la situación anterior al desplazamiento; asimismo, manifestó que los desplazados son víctimas de una violación masiva de derechos en la que el Estado pudo haber incurrido bien por acción o por omisión, señalando su obligación de repararlos.

En este contexto, el Consejero de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca manifestó su preocupación porque el desplazamiento pareciera ser una condición que se adquiere de manera indefinida, desconociendo los instrumentos existentes que buscan que la PID supere esta situación y recupere sus derechos. En ese sentido, expresó que se han identificado personas que han sido destinatarias de las acciones del Estado y sin embargo siguen siendo desplazados después de varios años, lo que obliga a establecer un mínimo de condiciones que permitan cesar las intervenciones estatales. Al respecto, el consultor de la UTC comentó la necesidad de que el SNAIPD genere espacios de discusión para que este tema sea contemplado de manera más sistemática. Explicó que desde su experiencia, algunas personas se benefician de la atención a la población en situación de desplazamiento aprovechando los vacíos jurídicos que a su juicio existen.

En este orden de ideas, la representante de ASODESAMUBA mostró su desacuerdo porque a su parecer los beneficios brindados por el Estado no son suficientes para reconstruir el proyecto de vida de las familias, ni reparan los daños causados a la población. Además recordó que el Estado es responsable de las acciones que atentan contra la seguridad de las poblaciones afectadas por los enfrentamientos indiscriminados y las fumigaciones que perjudican los cultivos y la salud de los habitantes. Finalmente, aseguró que existen algunas personas que se aprovechan de los beneficios dirigidos a la población desplazada, pero advirtió que esto no debe generalizarse.

El Consejero de Paz de la Gobernación del Valle del Cauca recaló que en el contexto actual de pobreza del país, es inevita-

ble que algunas personas que no han sido víctimas del desplazamiento forzoso se vinculen al Sistema Único de Registro, por lo tanto se hace necesaria una depuración del mismo con el fin de lograr fiscalizar y determinar efectivamente la condición de desplazamiento por medio de algún tipo de confrontación de la información.

En este sentido, la moderación comentó que en su concepto, la cesación no es posible si no hay una integralidad del SNAIPD, pues no es viable un resarcimiento ni una protección efectiva de los derechos de una población, cuando estos se dan a cuenta gota y no de manera simultánea y sostenible.

RECOMENDACIONES GENERALES DE LA MESA

Las recomendaciones colectivas y consensuadas de los participantes de la mesa que buscan mejorar la capacidad de respuesta del Estado colombiano en el reconocimiento, protección y resarcimiento de los derechos de la PID en procesos de restablecimiento, fueron:

- Desde un enfoque de derechos se propone ajustar las medidas de política a los estándares incluidos en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*.
- Investigar las posibilidades reales de integración local o de reubicación en las zonas de restablecimiento.
- Informar a la población en procesos de restablecimiento sobre las alternativas existentes además del retorno.
- Consignar la política en instrumentos de fácil acceso y comprensión para la PID, que permitan informar sobre las alternativas existentes de retorno, sus opciones y el tipo de asistencia.
- Respetar los procedimientos establecidos en términos de visitas previas a los lugares de retorno.
- Esclarecer y dar a conocer la oferta, y los compromisos institucionales a quienes se van a decidir por algún proceso de restablecimiento.
- Estructurar un plan de seguimiento y evaluación de los procesos de retorno con la participación de organismos de control, del sector no gubernamental y de las organizaciones de población desplazada.
- No avanzar en la aplicación de instrumentos de cesación de la condición de desplazamiento dada la dinámica del conflicto y la inestabilidad de los procesos de integración o retorno.
- Atender las necesidades de las mujeres en temas de ayuda humanitaria, salud sexual y reproductiva, y priorizar la atención especial que deben recibir las mujeres cabeza de familia que se encuentran en condición de desplazamiento.
- Considerar de manera especial las necesidades de las comunidades indígenas y afro colombianas, integrando sus derechos culturales y territoriales.

PARTE III

PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO
EN EL MARCO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

JUAN PABLO CORLAZZOLI*
Representante Residente del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo, PNUD
en Guatemala

La contribución del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América, PRODERE, a la negociación y la construcción de la paz: la experiencia en Guatemala y su legado

INTRODUCCIÓN

MUCHÍSIMAS gracias. Tengan todas y todos muy buenas noches. Quisiera comenzar agradeciendo la invitación recibida a este evento y felicitando tanto a los responsables de ACNUR como de USAID. Muy especialmente saludar al Sr. Luis Alfonso Hoyos Director General de la Red de Solidaridad Social, al Sr. Francisco Galindo representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, al amigo y al compañero de trabajo en Guatemala Manuel Oviedo, y así mismo a aquellas personas que también han trabajado en Centroamérica y que acabo de ver en esta sala.

* Sociólogo especializado en sociología del desarrollo, análisis del cambio social y formulación de políticas de desarrollo. Adicionalmente realizó estudios superiores de doctorado en sociología en la Universidad Católica de Louvain, Bélgica. Por más de 15 años ha estado vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cumpliendo diferentes labores en el campo de su especialidad. Cabe destacar su participación en la formulación y el montaje general del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América PRODERE. En el PRODERE, fue integrante de la coordinación regional, participó en la formulación de los documentos de los Subprogramas Nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras, y fue el encargado de la implementación del programa en El Salvador. Entre 1991 y 1995, fue el Asesor Técnico Principal del PRODERE en Guatemala.

Ha sido Asesor Moderador de las Naciones Unidas en el Proceso de Paz de Guatemala, desempeñó diferentes cargos en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en ese país, desde Jefe de Área de Aspectos Socioeconómicos y Agrarios, hasta Representante del Secretario General y Jefe de Misión. Desde noviembre del 2001 se desempeña como Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Yo quisiera despojarme de todos estos títulos que son mas bien formalidades y responsabilidades, y hablar con ustedes como uno más; queriendo compartir las enseñanzas que me deja el haber participado en estos procesos de construcción de paz en Nicaragua, el Salvador y Guatemala, la atención de poblaciones al interior de estos países, como también de los refugiados que recibieron de forma muy generosa naciones como Costa Rica, Honduras, Belice y México. Y si hubiera tiempo e interés en las mesas de trabajo, participarles algunas lecciones aprendidas no solo en esta parte del mundo, sino también en otros espacios de post conflicto como el Líbano o Mozambique, donde es posible encontrar experiencias idóneas para el contexto colombiano, sobre todo de cara a las relaciones con los organismos financieros internacionales para la financiación de los procesos de reconstrucción.

EL PRODERE, UN ENFOQUE CONCEPTUAL

La sustancia y los orígenes del programa

El valor referencial del PRODERE

Lo primero que debe decirse es que al PRODERE no hay que verlo como un modelo. Las experiencias que vengo a compartir tienen un valor referencial, inspirador. No es posible buscar con rigor lo que pueda ser un recetario porque no existe; incluso tampoco un único modelo de PRODERE. El propio programa en el momento de implementarse en América Central, fue muy diferente en cada uno de los países y al interior de las regiones.

Por poner algunos ejemplos, Costa Rica es un país de larga tradición democrática con un sistema político establecido que no ha tenido conflictos internos. Nicaragua en cambio, presentaba una situación particularmente diferente. Incluso al interior de los países las regiones son distintas. En Guatemala, el Ixchil es una zona eminentemente indígena, en tanto el Ixcán es una región de frontera agrícola, un crisol de etnias. En fin, son dos áreas con problemáticas radicalmente distintas. Así mismo, estas dos zonas son diferentes con relación a Mixto Belén donde trabajaba el ACNUR con refugiados centroamericanos que habían ido por diferentes razones a vivir a Guatemala.

En este sentido, el primer elemento que hay que tener en cuenta es que es necesario recoger en forma muy profunda y determinante las características propias donde se van a realizar los procesos de restablecimiento o de reasentamiento para crear y construir la paz. A partir de allí, los elementos referenciales del PRODERE deben adaptarse a las realidades nacionales de un país o de una región.

El PRODERE: una gran decisión política en un contexto político positivo

El otro elemento que hay que afirmar fuertemente es que la paz se construye, no se establece porque se firman acuerdos o porque se desarmen los actores insurgentes. La paz se cimienta día a día y a través de muchas acciones que veremos con más detalle.

El PRODERE con quince años de haber concluido en un mundo en profunda mutación especialmente en el campo de la cooperación, fue en su momento una experiencia profundamente innovadora en diferentes dimensiones; pero hay que reconocer que 15 años en este campo son mucho tiempo. Es necesario resaltar que se trató de una experiencia creadora y

transformadora en un contexto político positivo, en el sentido que los países centroamericanos con el apoyo de la comunidad internacional, los países de Contadora en especial, las llamadas naciones amigas de los procesos de paz, suscribieron en el año 87 los acuerdos de Esquipulas II. Estos compromisos tuvieron como elemento central la construcción de una solución política a los conflictos armados, dejando de lado la salida o la solución militar. En este sentido, el origen del PRODERE en Centro América fue una gran decisión política como lo fue Esquipulas II.

Lo anterior no fue fácil, incluso y con mucho respeto para aquellos países que tenían otra postura en ese momento y que habían apostado fuertemente por una salida militar, a tal punto que Honduras se había convertido en una importante base militar donde se pensaban desarrollar escenarios para desplazar del gobierno a los sandinistas.

En fin, hubo una decisión política muy pertinente que fue seguida muy rápidamente por una respuesta positiva de la comunidad internacional, especialmente por la Asamblea General de la Naciones Unidas, dando lugar, gracias entre otros al gran trabajo realizado por el Dr. Augusto Ramírez Ocampo, a la aprobación en 1988 del Plan Especial de Cooperación Económica para Centro América, PEC, un gran programa que movilizó considerables recursos financieros.

El PRODERE nace conjuntamente con la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA, en el contexto del Plan Especial de Cooperación Económica para Centro América, PEC. El Gobierno Italiano confirmó su apoyo al programa con una primera donación de 130 millones de dólares aproximadamente, a lo cual se sumaron luego otros recursos. En el caso de Guatemala fueron 23 millones de dólares provenientes de Italia, a los que se adicionaron 7 millones de otras modalidades que luego se incrementaron en forma bastante significativa. A pesar de ser montos tan grandes, se trabajó en territorios muy focalizados para poder hacer inversiones de escala atendiendo los diferentes componentes.

Enfoque pacífico y pacificador

El PRODERE fue una innovación en la manera de realizar la cooperación que procuraba aportar para la construcción de la paz. Dentro de esas respuestas inteligentes, Naciones Unidas innovó con una intervención sistémica, es decir de carácter inter-agencial, buscando reunir las mejores capacidades para hacer frente y tener una respuesta de escala proporcional a la dimensión de los problemas que se querían atender. Allí participaron el PNUD/UNOPS, ACNUR, OACNUDH, OPS/OMS, PMA, UNESCO, OIT, UNICEF, HÁBITAT, FAO y ONU, y hubo una coordinación del conjunto de la cooperación internacional operando en el territorio. En ese momento, a finales de los 80, en América Central había aproximadamente unas 2 millones de personas desplazadas de sus lugares de origen bajo diferentes modalidades. Además, existían por lo menos tres frentes de conflicto abierto en el área.

Desde esta perspectiva, el PRODERE fue un aporte a la construcción de la paz en Centroamérica, es decir una contribución a la pacificación porque se trabajó en áreas de guerra. A diferencia de las acciones que emprendía el gobierno y el ejército, todas las actividades se hacían de forma pacífica y pacificadora. Este enfoque permitió reducir la conflictividad, ayudando a crear las condiciones que habilitasen *a posteriori* desarrollar los procesos de negociación para arribar a la paz y generando experiencias positivas que fueron recogidas en los Acuerdos de Paz y luego en las políticas públicas del país.

El PRODERE hizo una distinción entre pacificación y paz. Esto fue muy importante porque al ubicarse en el teatro del conflicto armado, los gobiernos pero especialmente los ejércitos,

habían desarrollado toda una serie de estrategias principalmente en Guatemala, donde la teoría había sido “quitarle el agua al pez”, es decir vaciar los territorios de población para que los insurgentes no encontrasen ni apoyo logístico, ni capacidad de reclutamiento en las zonas. El manejo poblacional había creado lo que se llamaban “polos de desarrollo” o había empujado a otras personas hacia el exilio o al exterminio a través de la política de “tierra arrasada”. Por lo tanto, el querer implementar un programa de atención a las poblaciones en el territorio, obligaba en primer lugar, a una concepción propia de acuerdo con la filosofía y los valores universales que se encarnan y se expresan a través de Naciones Unidas.

La otra dimensión a tener en cuenta, fue una cooperación para dar respuesta a requerimientos muy concretos que tenían las poblaciones afectadas por el conflicto armado, facilitando tanto la reinserción en sus propios lugares de origen como en los territorios de acogida. Muy ligado a esto, uno de los grandes aportes fue visualizar no solamente la atención de la emergencia y de la ayuda humanitaria como veremos inmediatamente, sino conjuntamente fuertes programas de desarrollo integral.

En este sentido, el PRODERE no fue un proyecto de desarrollo clásico. Se buscaba facilitar el camino hacia la paz, lo que significaba que estaba basado en un proyecto político para construir la paz en la región. La pacificación era entonces una condición básica para poder comenzar a negociar los Acuerdos de Paz.

La reconstrucción del tejido social

Es importante mencionar que se facilitó simultáneamente la reconciliación y la recomposición social, es decir la reconstrucción del tejido social en las áreas de intervención como un elemento fundamental en poblaciones profundamente antagonizadas. Para ello se articularon comunidades generando confianzas, solidaridad, apoyos, valores cívicos y promocionando el derecho a la diferencia, la aceptación y la tolerancia. Con un enfoque que buscaba superar la cultura de confrontación para llegar a una cultura de paz, se proveyeron los mecanismos de reconocimiento de los derechos de las personas (derechos políticos, civiles, culturales, económicos y sociales).

Por poner un ejemplo, Guatemala llegó a tener aproximadamente 700 mil personas alistadas en lo que se llamaban las Patrullas de Autodefensa Civil, las PAC; es decir sectores paramilitares organizados por las fuerzas armadas; y 52.000 comisionados militares que eran personas que cobraban un sueldo, tenían un documento, derecho al porte de armas y eran prácticamente otro ejército por su número. Del lado de los insurgentes con una escala diferente, había habido sobre todo con relación a las PAC, elementos de alguna similitud. Todo esto dejó profundas heridas, heridas muy abiertas en territorios con poblaciones enfrentadas en relación con si se había sido reclutado por el ejército o por los sectores insurgentes, o simplemente se era un habitante en medio de estas fuerzas en conflicto.

La reconstrucción de las relaciones sociales es de particular importancia, porque es necesario visualizar la paz como una determinada calidad de las relaciones sociales; de lo contrario, se vive con altísimos niveles y tensiones de conflictividad permanentemente, aunque no haya expresión viva del conflicto armado. Con este enfoque, se trataron de encontrar modalidades que permitiesen la convivencia de sectores que habían estado enfrentados y no solo su coexistencia en un mismo territorio, para que éstos pudieran de manera conjunta resolver los naturales conflictos que hay en toda sociedad.

El enfoque territorial

El PRODERE tuvo un fuerte enfoque territorial. Este atiende al conjunto de los habitantes que viven en la región: desplazados, retornados, ex combatientes del ejército así como de la guerrilla, y gente que ha estado en el área por más tiempo. La atención indiscriminada ayudó a la reconciliación regional, al no generar nuevas divisiones o fragmentaciones o que unos visualizasen a otros como privilegiados en la atención.

En los territorios en que estaba el PRODERE en Guatemala, había desplazados internos, personas que se preveía iban a regresar, y por lo tanto era necesario preparar las condiciones para el retorno de los refugiados que estaban en países vecinos, personas que nunca habían vivido este tipo de experiencia tan vital y tan dolorosa como lo es el desplazamiento o el refugio forzado. Consideramos entonces que había que atenderlos a todos, e incluso por lo del enfoque ya mencionado, facilitar la reconciliación y no generar situaciones de atención diferenciada.

Un pequeño paréntesis. Guatemala en los últimos meses ha vivido una fuerte tensión porque los antiguos patrulleros, los integrantes de las PAC, Patrullas de Autodefensa Civil, se han reorganizado no en términos militares, pero sí para exigir una compensación que no han tenido como la tuvieron los excombatientes del sector insurgente de la URNG. En este momento una masa de aproximadamente 500 mil personas, ha sido reconocida por el gobierno para ser compensada monetariamente. Esto proviene justamente de enfoques que no deberían ocurrir en procesos de paz.

Ordenamiento territorial y gestión del territorio

El otro elemento importante ligado a la filosofía de este enfoque, fue un proceso de ordenamiento territorial y de gestión del territorio a través de un enérgico fortalecimiento de lo local que buscaba crear o fortalecer institucionalidad local, tanto gubernamental como no gubernamental, vía el desarrollo de sistemas locales que reforzaran la presencia del Estado como de actores de toda naturaleza, entre ellos autoridades municipales; restableciendo la presencia de la justicia, de la procuraduría de los Derechos Humanos, los ministerios de línea y sobre todo creando realmente espacios de participación en términos de poder real, con capacidad de decisión en la priorización de los problemas y en la asignación de los recursos; generando y promoviendo todo tipo de organizaciones (derechos humanos, género, sectores productivos y vinculados a la salud, entre otros), y la presencia y participación organizada de la sociedad civil. Con este enfoque, se crearon comités que permitieron a las poblaciones articularse y dialogar de forma organizada con las entidades del Estado para poder trasladarles las peticiones y demandas locales.

Cuando el PRODERE llegaba a los territorios procuraba facilitar un ordenamiento territorial para una mejor gestión de los mismos por los propios actores nacionales. El PRODERE no llevaba adelante las acciones, había que hacerlo con las autoridades y con los actores locales. Esto generó rápidamente un esquema de división de los grandes municipios que además eran muy incomunicados, en microregiones, promovió en cada microregión comités de desarrollo micro regional y en cada aldea a su vez comités locales. Se armó así una cadena de comités de desarrollo desde el nivel municipal hasta el nivel comunitario, articulados al departamento para poder establecer cierto tipo de políticas, que como los caminos, requieren de la articulación y concurrencia de la escala local, regional y nacional.

Programa integral e integrador

El PRODERE utilizó el concepto de desarrollo humano como estrategia, entendido como el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas en las áreas de salud y conocimiento, así como el incremento del acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decoroso. Si estas capacidades básicas no se cumplen, muchas alternativas simplemente no están disponibles y numerosas oportunidades siguen siendo inaccesibles.

El programa aplicó el concepto del desarrollo humano sostenible a nivel local, al integrar actividades en cinco componentes principales donde la asistencia aportaba las condiciones para el empoderamiento de las entidades locales: derechos humanos; desarrollo económico local; salud; educación; planificación local, infraestructura y medio ambiente.

Para ello, se desarrolló con un enfoque de doble integralidad: por el número y el tipo de componentes tratados y porque en cada componente se implementaban todos los niveles de atención, desde lo más básico a lo más complejo. De esta forma, se atendía el problema de la exclusión social (por cualquier razón que se diera la exclusión) de manera local, integral e integradora, mediante una articulación entre los componentes del desarrollo con medidas de atención que generaban resultados inmediatos.

Es de particular importancia en esta concepción integral e integradora, el fortalecimiento y el empoderamiento de la sociedad en el ámbito local y la creación de capacidades institucionales. A través de los componentes de base para la instauración de los sistemas locales, se buscó fortalecer las unidades técnicas municipales o departamentales para hacer la planificación con participación ciudadana y a la par, crear sistemas locales de salud con una propuesta de la OMS, sistemas locales de educación con un esquema de la UNESCO y así sucesivamente. Se querían generar desde el primer momento, elementos de sostenibilidad que le dieran vida propia al programa durante su realización y a posteriori cuando la cooperación se retirase.

Los componentes del PRODERE:

Derechos Humanos: Sistema Local para la Protección de los Derechos Humanos

Fue de particular relevancia en los territorios en conflicto, el promover el campo de Derechos Humanos en forma muy estrecha con el ACNUR especialmente, con el fin de emprender un cambio de actitud entre los diferentes grupos sociales, fortaleciendo métodos pacíficos de resolución de conflictos, apoyando el proceso de reconciliación y creando un sustento más sólido para la transición de una cultura de la violencia a una cultura del derecho. Para ello se realizaron múltiples actividades entre las que se destacan:

- a) Asesoría legal para las personas desplazadas, refugiadas o retornadas: todo lo relativo con la documentación de las personas, la obtención de personería de organizaciones de la sociedad civil para darle vigencia al derecho humano fundamental a la libre organización, la libre expresión, la libre participación y la legalización de la propiedad.
- b) Fortalecimiento de las instituciones legales: administración de justicia a escala local.
- c) Investigación e información: estudios y cursos de capacitación en Derechos Humanos
- d) Adaptación de las leyes.
- e) Apoyo a los grupos vulnerables.
- f) Evaluación del proceso de paz.

Desarrollo Económico Local: ADEL, Agencias de Desarrollo Económico Local

Las Agencias de Desarrollo Económico Local impulsaron la transformación productiva del área en la que funcionaban, expandiendo el mercado de bienes y servicios, promoviendo las oportunidades de empleo en el ámbito local y mejorando el ingreso. Entre sus principales actividades se destacaron:

- a) Preparación de estudios y diagnósticos.
- b) Diseño y ejecución de proyectos.
- c) Promoción de nuevas tecnologías.
- d) Apoyo a la creación o crecimiento de empresas operativas.
- e) Coordinación de iniciativas públicas y privadas.
- f) Promoción del empleo a escala local.
- g) Implementación de acciones de desarrollo económico productivo.

Entre algunos de los logros cualitativos de este componente en Guatemala cabe anotar:

- a) Promoción de instituciones financieras, bancos de desarrollo y/o comerciales.
- b) Capacitación para organizar y administrar empresas.
- c) Capacitación productiva en procesamiento y comercialización de productos.
- d) Articulación con mercados locales, nacionales e internacionales.
- e) Capacitación a organizaciones locales en exportaciones.
- f) Fomento de mercados solidarios.
- g) Capacitación y enseñanza en oficios y artesanías.

Salud: Sistemas Locales de Salud, SILOS

El objetivo principal de los SILOS fue ampliar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios de salud. El concepto de los SILOS era el de considerar la salud en términos de bienestar mental y social. Los SILOS estaban compuestos por representantes de la comunidad al igual que del Consejo de Desarrollo Municipal, el Ministerio de Salud y las organizaciones no gubernamentales locales activas en éste campo. Cabe destacar entre sus principales actividades:

- a) Apoyo a la capacitación y educación del personal técnico y comunitario sobre aspectos de salud.
- b) Construcción y equipamiento de infraestructura de salud donde el personal de salud del Estado y/o otras entidades pudieran operar.
- c) Apoyo a programas prioritarios de salud (materno infantiles, enfermedad mental, enfermedades transmisibles)

Educación: Sistemas Locales de Educación, SILED

Dentro de la tendencia hacia la descentralización del Estado, los SILED adoptaron una figura que sirvió de enlace e integración entre todos los servicios de educación dentro de un área geográfica claramente definida, mediante el trabajo conjunto del Estado y la comunidad en varios niveles y expresiones de la educación. Entre sus actividades principales se cuentan:

- a) Integración de varios niveles de educación: pre-escolar, primaria, secundaria, técnica y universitaria.
- b) Apoyo a la capacitación de profesionales y trabajadores comunitarios en temas de educación.

- c) Construcción y equipamiento de infraestructura de educación.
- d) Apoyo a programas educativos altamente prioritarios.
- e) Intercambio entre docentes italianos y el área de Ixil.

Infraestructura y Medio Ambiente: Unidades de Planificación Local, UPL

Entre los objetivos de las Unidades de Planificación Local se destacan:

1. Desarrollar actividades de planificación para el fortalecimiento de las capacidades nacionales a nivel local y promover la sostenibilidad de las políticas, programas y proyectos con la elaboración de Planes de Desarrollo Integral Sostenible.
2. Contribuir al proceso de descentralización, apoyando técnicamente a las instituciones del Estado en el ámbito local.
3. Transformar la planificación en un instrumento para el desarrollo humano sostenible, a través de la formulación de planes y proyectos que se enfoquen en la protección del medio ambiente y una mejor calidad de vida, profundizando los procesos democráticos y fortaleciendo la participación de la sociedad civil.

Las actividades de las Unidades de Planificación Local, se orientaron a promover y fortalecer una coordinación interinstitucional para la planificación y promoción de programas y proyectos en las áreas de: servicios, infraestructura, actividades económicas, medio ambiente y uso de la tierra, y Plan de Desarrollo Integral Sostenible a corto y largo plazo.

EL TERRITORIO DE INTERVENCIÓN DEL PRODERE EN CENTROAMÉRICA

Para dar simplemente un orden de la magnitud del PRODERE en términos geográficos y poblacionales, es necesario señalar que el territorio de intervención del PRODERE en Centroamérica incluía 6 países, 13 áreas de intervención con una extensión de 45.100 km², una población de 2'520.000, 13 municipios, 574.000 beneficiarios directos y 984.500 beneficiarios indirectos.

El caso de Guatemala

En el caso de Guatemala las áreas de intervención fueron las zonas del país con mayor conflicto armado, es decir con bombardeos y enfrentamientos directos entre tropas y sectores insurgentes. La extensión atendida por el PRODERE era de 8,615 km², la población en esas áreas de 631,305, cinco el número de municipios (Nabaj, Chapul, Cotzal, Ixan de El Quiche, Mixto del Departamento de Guatemala), los beneficiarios directos 113,127, los beneficiarios indirectos 631,305 y 18 microregiones.

Guatemala llegó al conflicto por diferentes razones entre las que se destaca el cierre político de la sociedad, además de la pobreza, la fragilidad social, la presencia limitada del Estado y un alto nivel de exclusión social, características de otros países Centroamericanos en ese momento. La existencia de gobiernos autoritarios y dictatoriales, de una violación sistemática de los Dere-

chos Humanos a través de políticas oficiales de violación y de fuerzas encargadas de llevarlas adelante, son las principales causas del conflicto. Fue precisamente en este último ámbito donde se logró dar el gran cambio. En los demás aspectos aún se está trabajando y va a tomar un buen tiempo todavía, e incluso podría pensarse algunos cambios generacionales. Es necesario destacar especialmente lo referente a la cultura de la confrontación, la cultura de la violencia, versus una cultura de la paz basada en valores cívicos que respetan el derecho a la diferencia y con capacidad de dialogar con aquél que tiene un punto de vista diferente y de integrarlo a la construcción de las soluciones.

Objetivos principales del PRODERE en Guatemala

El objetivo general del PRODERE en Guatemala era contribuir al proceso de paz, dando asistencia a las poblaciones afectadas por el conflicto armado, para así poder reubicarse exitosamente en sus comunidades y recibir apoyo para su desarrollo.

Entre los objetivos específicos cabe destacar:

- Participar en la pacificación y el proceso de construcción de la paz a través de la reconciliación nacional.
- Promover el respeto de los Derechos Humanos, del derecho internacional y de las prácticas democráticas.
- Impulsar un proceso integral de desarrollo.
- Fortalecer a la sociedad civil y a sus organizaciones.
- Consolidar las instituciones gubernamentales a nivel local.
- Generar capacidades locales en el campo de la planificación y gerencia para el desarrollo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Las contrapartes del programa a nivel nacional

Aunque en el caso de Guatemala, 23 millones de dólares provenientes de Italia a los que se sumaron 7 de otras modalidades como se mencionó, parecían ser una gran suma de dinero, resultaron de absoluta insuficiencia porque se estaba trabajando en las áreas de mayor nivel de pobreza, incluso extrema, por lo que fue necesario adicionar otros recursos. Quizás una de las lecciones aprendidas fue que los gobiernos deben implicarse fuertemente y como siempre tienen dificultades financieras, muchas veces cuando hay programas de este tipo, priorizan inversiones en otras regiones del país y se desentienden de continuar invirtiendo o de asegurar lo que se llama la famosa contrapartida a los programas de cooperación internacional. Sin embargo, la experiencia demuestra que es de particular importancia que estas áreas tengan una prioridad en la inversión pública, a los efectos de poder realmente generar las condiciones de desarrollo y por lo tanto eliminar fuentes de tensión y de conflicto, y permitir que la paz sea firme y duradera en el momento de establecerse.

Entre las contrapartes que el programa tuvo a nivel nacional en Guatemala se destacan: la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo, la Comisión Nacional para los Repatriados, Refugiados y Desplazados, la Secretaría General de Planificación, el Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, el Fondo de Inversión Social, FIS, la Universidad de San Carlos de Guatemala y los Ministerios de Salud, Educación, Transportes y Comunicaciones.

SECRETOS DEL ÉXITO

Como parte de los elementos que contribuyeron al éxito es necesario mencionar:

1. Se necesita contar con una masa crítica de recursos de todo tipo, financieros, humanos e institucionales. Gente que permanezca por largo plazo y que facilite nuevos espacios y nuevos liderazgos. Por lo tanto, se necesita tiempo y presencia institucional del Estado. Es preciso señalar porque a veces lo olvidamos, que la existencia de estos procesos de desarrollo o de construcción de la paz depende de algunos requisitos: En primer lugar, que haya verdadera institucionalidad y actores fuertes con capacidad de tomar decisiones y voluntad política para implementarlas. Hay ciertas condiciones que se requieren para poner en marcha este tipo de procesos sociales y sin ellas por más que la cooperación quiera apoyar y ayudar con los esfuerzos nacionales, no podrían darse procesos como aquél que se realizó en América Central en esta primera etapa. Otro requisito fundamental es una cooperación fuertemente articulada y vehiculada a través de las autoridades gubernamentales tanto del nivel central como del nivel local.
2. Así mismo hay que rescatar el valor de la neutralidad. En territorios sumamente polarizados y confrontados la neutralidad tiene un valor excepcional. A pesar de ello tuvimos muchos problemas con los sectores en pugna. Uno de los riesgos permanentes fue quedar implicados en las estrategias políticas ajenas al proceso de paz que tenían los actores que estaban en el conflicto. Tuvimos grandes problemas incluso con los sectores insurgentes quienes por discrepancias y guiados por sus formas particulares de marcar sus mensajes, quemaron en cuatro oportunidades vehículos de las Naciones Unidas o amenazaron de muerte al conjunto de los funcionarios que tuvieron que ser evacuados de los territorios. No fueron procesos fáciles pero fueron factibles por la neutralidad de las Naciones Unidas. Esta es una lección aprendida de gran importancia. La neutralidad hay que mantenerla a toda costa. El cuidado de la forma en que se expresan y trabajan todos aquellos que de una forma directa o indirecta están ligados al programa, es de particular importancia.
3. El PRODERE fue una experiencia ejemplar de coordinación inter-agencial dentro del Sistema de Naciones Unidas. El Sistema de Naciones Unidas hasta hace pocos años estaba muy compartimentado, pocas veces se daba este tipo de sinergia y de trabajo sistémico. Esto fue un logro y un aporte. Una vez válido para el Sistema, se amplió en una coordinación muy estrecha con todos los sectores que daban cooperación bilateral y multilateral en estos territorios, no a través del programa sino de las autoridades nacionales y locales. Este es un elemento de particular relevancia por razones más que obvias no solo de eficacia y de eficiencia, sino porque evita generar mayor desorden en el territorio que muchas veces producimos los que trabajamos en la cooperación internacional, promoviendo nuestras propias organizaciones o segmentando más a la población en diferentes formas.

No exento de problemas hay que reconocerlo, se procuró también tener una articulación con una propuesta muy interesante de ACNUR que había nacido en Nicaragua en aquellos años, los Proyectos de Impacto Rápido, PIR, con programas de desarrollo que evidentemente tienen un grado de maduración de mediano y largo plazo.

4. Se hizo una importante labor de movilización de recursos del Estado y de recursos *ad hoc*, dando lugar entre otros a la creación del Fondo Nacional para la Paz y el Fondo de Inversión Social, el FIS que hasta el día de hoy siguen teniendo roles muy importantes en el financiamiento ya sea del desarrollo o en la atención de lo que habían sido las áreas de conflicto.

LOS LEGADOS DEL PRODERE: LECCIONES APRENDIDAS

Los cinco años de experiencia del PRODERE en Guatemala permitieron fortalecer procesos nacionales, específicamente los procesos de paz. Cabe señalar resultados y experiencias del programa en cada uno de sus componentes que fueron incluidos dentro de los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996 e integrados en las políticas públicas, los programas y proyectos en las áreas de: desarrollo agrícola, salud, educación, inversión social, descentralización, derechos humanos y derechos de identidad de los pueblos indígenas. Entre ellos se destacan:

1. Los Consejos de Desarrollo que existían teóricamente pero que no operaban, se incorporaron a los Acuerdos de Paz y hoy son política de Estado. Allí tienen voz y voto los campesinos, los indígenas, las mujeres, las pequeñas y medianas empresas, el empresariado tradicional, las ONG de desarrollo, el sector cooperativo y el sector sindical. Todos ellos establecen y realizan los planes de desarrollo de sus respectivos territorios con criterios de priorización y de asignación de recursos. En este contexto, a partir de 2005 el presupuesto nacional en Guatemala deberá formularse recogiendo lo proveniente de lo local.
2. Los Sistemas Locales de Salud (SILOS) dieron lugar Sistemas Integrados de Asistencia de Salud, SIAS, los cuales pasaron a los Acuerdos de Paz y hoy son políticas de Estado permitiendo que más de 5'300.000 personas tengan el mínimo de atención de salud que da el Estado Guatemalteco; cifra que aunque mínima, ha significado un gran avance.
3. Las comunidades que antes no tenían escuelas, hoy en día cuentan con un programa llamado pronade, Programa Nacional de Autogestión Educativa que nació inspirado entre otras cosas en lo que se llama en Colombia la Escuela Nueva. Hoy el programa PRONADE ha incorporado más de 300.000 niños al sistema escolar en aldeas sin escuela.

Entre otros legados del PRODERE al apoyo y fortalecimiento de procesos nacionales, se destacan:

1. Fomento de la gobernabilidad democrática.
2. Fortalecimiento a la democratización y participación ciudadana: documentación personal; empadronamiento y elecciones generales.
3. Fortalecimiento a la descentralización.
4. Programas de inversión rural.
5. Reconciliación entre sectores de la población.
6. Recuperación y construcción del tejido social.
7. Recuperación de la confianza y la credibilidad en las instituciones.
8. Ordenamiento del territorio.
9. Apoyo al fortalecimiento de los consejos de desarrollo urbano y rural, a nivel municipal y departamental.

Entre las lecciones aprendidas a partir del PRODERE, es importante señalar los siguientes aspectos:

1. Por más que el programa manejara recursos de escala se procuraron rápidamente movilizar fondos adicionales y esto fue exitoso. Lo anterior puede ser algo inspirador para el caso colombiano. Instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo a título de ejemplo, entraron con una donación de 50 millones de dólares aproximadamente para atender algunos municipios a través del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, DECOPAZ. El Banco Mundial a través del Programa de Desarrollo Local que hasta el día de hoy está vigente, participó con 30 millones de dólares. El Fondo de Inversión de Desarrollo Agrícola, FIDA, entró con dos grandes programas de 25 millones de dólares cada uno en las mismas zonas vecinas a las que estábamos nosotros. El BID volvió a repetir un segundo programa con 90 millones de dólares. Esto fue sumando al término del programa, 251 millones de dólares adicionales a los iniciales, todos con variaciones, pero todos con el mismo enfoque fundamentalmente.

A esto se agregó luego, la formulación de la Cartera de la Paz que como elemento complementario dio lugar casi desde el inicio del PRODERE a lo que se llamaron los Programas de Desarrollo Humano Sostenible a nivel local, para poder expandir y generar condiciones de cierta escala en la respuesta. Esto fue de particular importancia para la sostenibilidad y la construcción de la paz. Son programas que hasta el día de hoy siguen teniendo vigencia y están todavía en ejecución, porque lentamente y con muchas dificultades la paz se sigue construyendo en Guatemala.

2. Otro elemento aprendido que quisiera compartir, es que Guatemala después de la firma de los Acuerdos de Paz tuvo una explosión de violencia que se expresa hasta el día de hoy con un promedio de 3 a 4 personas linchadas cada mes; es decir, lapidadas y muertas a pedradas o quemadas vivas la mayoría de las veces, más un cierto número de heridos.

Los linchamientos se presentan por diferentes razones, entre otras porque los antiguos patrulleros de autodefensa civil se sintieron con el poder de determinar nada menos que la vida o la muerte de las personas y hoy en día actúan frente a presuntos delincuentes en zonas con una frágil presencia de la justicia. Curiosamente en las áreas del PRODERE, una sola vez se presentó un linchamiento y fue de gente que llegó de afuera para sacar a ciertos prisioneros y delincuentes que estaban en la cárcel y ajusticiarlos; porque en ciertos lugares, la gente no acepta el lento procedimiento de la justicia o el tipo de penas que se imponen.

Es necesario visualizar entonces que esfuerzos profundos como una fuerte capacitación, la generación de institucionalidad, el fortalecimiento de actores y de la presencia del Estado, terminan creando efectos positivos incluso mucho después que los programas han culminado. La presencia del Estado merece destacarse, de lo contrario el efecto de la cooperación se diluye y resurge la frustración.

3. Puede ser quizás un elemento de interés pensar que ciertas experiencias que se van desarrollando durante estas etapas cuando todavía está abierto el conflicto, el día de mañana por haber generado confianza, por haber permitido sobre todo a los sectores insurgentes ver las bondades de vivir en paz, puedan irse constituyendo en elementos

que vayan configurando el contenido sustantivo de los Acuerdos de Paz y que a futuro puedan convertirse en políticas públicas.

4. Yo diría que este ejercicio fue de relevancia porque realmente recogió el sentir y las preocupaciones de la gente en los territorios, y fue realizado especialmente por los actores nacionales en los países en que se intervino; actores nacionales expresados en sus dimensiones gubernamentales en diferentes niveles y por sectores de la sociedad civil; y quizás habría que decir, por el Estado Guatemalteco, no solamente por el poder ejecutivo, porque se implicó también al poder judicial y en muchas medidas hubo que hacer modificaciones legales donde se involucró al Congreso.
5. Entre las experiencias de la vida que quiero compartir con ustedes, es que yo fui Jefe de Misión del Programa de Desmovilización en Ruanda para los Acuerdos de Paz de Arusha que muy lamentablemente nunca se llegaron a realizar y que eran quizás lo más próximos a esta filosofía de tener planes de paz integrales como tiene Guatemala. Yo fui para participar de la desmovilización del ejército oficial que eran los hutus y la reincorporación de los tutsi que eran los insurgentes.

El plan que elaboramos preveía cómo reinsertar a estos sectores en cargos de maestros, de policías, de guardias forestales o para el mantenimiento de caminos, en fin, en todo lo que pueda imaginarse para insertar laboralmente a los oficiales, suboficiales y combatientes de acuerdo con su experiencia profesional.

Muy lamentablemente en ese momento había otro enfoque, era el año 94. Afortunadamente ha pasado casi una década y no en vano. El representante del Banco Mundial en Ruanda nos vetó más del 90% de las medidas, porque Ruanda previo el genocidio estaba en un proceso de ajuste económico y reducción del Estado para tener equilibrio en sus finanzas y poder reducir el déficit.

Yo comparto libremente con ustedes lo siguiente, que son cosas que pocas veces se dicen, porque conozco algo de las dificultades financieras que vive Colombia. Después del genocidio me encontré con el representante adjunto del pnud que estaba al frente de la oficina y esta persona me informó que días previos al magnicidio, ustedes recordarán que mataron con un misil a los dos presidentes, al de Ruanda y al de Burundi, se habían presentado en las oficinas del pnud los altos oficiales, los más altos mandos del ejército de Ruanda que en ese momento eran hutus para pedir dos cosas: inserción laboral y garantías para ellos y sus familiares porque en el gobierno de transición iba a haber ministros tutsi que seguramente iban a entrar acompañados de cierto número de personas armadas para asegurar su protección. Ante las dos cosas y ante el veto mencionado, el pnud dijo que lamentablemente no podía dar respuesta.

Yo no voy a decir que fue este el solo elemento por el cual los oficiales, altos oficiales, se volcaron y dieron el golpe de Estado, inclinándose a las tesis más conservadoras y frustrando la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz. Se realizó el magnicidio y al día siguiente se inició el genocidio que terminó como ustedes saben con un número de muchos cientos de miles de muertos, de nuevos desplazados y de refugiados en lo que era el Zaire. En fin, no son tan lineales las causalidades. Pero es necesario tener en cuenta este tipo de elementos a la hora de que fijar verdaderas prioridades para atender los

problemas; no pueden las prioridades humanas de construcción de paz quedar supeditadas a lógicas financieras que después terminan generando dificultades adicionales.

6. Y por último, insistir que estos procesos son de mediano y largo plazo. Que demandan mucho tiempo y no son procesos rápidos. Nosotros estuvimos 5 años en el territorio, a eso se agregaron otros 5 años más y hoy en día hay otros programas que siguen adelantándose. La escala del tiempo es otro elemento que hay que incorporar a los recursos humanos, financieros e institucionales que requieren los procesos de construcción de la paz para que faciliten entre otras cosas, la reinserción armoniosa y la convivencia de todos los que viven en un mismo territorio.

Muchísimas gracias.

COMENTARIO

El Programa de Desarrollo para Desplazados y Refugiados en Centroamérica, PRODERE. Lecciones aprendidas

AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO*

Ex Canciller de la República de Colombia, miembro de la Comisión de Conciliación Nacional y de la Alianza Humanitaria. Fue director de la Misión de las Naciones Unidas para el Salvador, Onusal, y uno de los artífices del PRODERE.

INTRODUCCIÓN

MUY buenas tardes a todas y a todos. Definitivamente la vida nos concede a veces oportunidades poco merecidas. Ese es mi caso hoy como portavoz del Dr. Augusto Ramírez Ocampo, quien presenta excusas por su ausencia. Las tareas de gestión humanitaria de la Comisión de Conciliación Nacional por la mayoría de ustedes conocida, le impidieron hacerse presente en este recinto, aunque preparó con mucho cuidado y detenimiento sus comentarios. Aspiro ser un buen lector y a que ustedes sean benévolos conmigo en la crítica. Hoy tengo además la fortuna de estar al lado de quien fuera mi jefe en Centroamérica, el señor Juan Pablo Corlazzoli, circunstancia que es también un honor inmerecido.

En primer lugar, es preciso reivindicar la autoría del doctor Augusto Ramírez Ocampo en el tema, señalando el origen del PRODERE como una de las consecuencias del proceso iniciado en Contadora. Algo muy importante para los colombianos, puesto que rememora el hecho de haber sido constructores de paz en otros escenarios y advierte que a pesar de las dificultades, aún hay esperanzas para construir una salida negociada al conflicto.

Segundo, es necesario llamar también la atención acerca del cambio de actitud que tuvo el ACNUR a partir del año de 1985, cuando coincidentalmente en una reunión en Cartagena decidió extender su mandato dirigido a los refugiados y asilados, para empezar a atender a la población desplazada interna. Lo anterior, dio origen a lo que con lujo de detalles el señor Corlazzoli explicara y es que por primera vez en una Asamblea de Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Soviética votaron una resolución en el sentido de autorizar al Secretario General el poner en funcionamiento el Plan Especial de Cooperación Económica para

*Texto leído por Manuel Oviedo. Exfuncionario del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala y el Salvador.

Centroamérica, PEC. Esta fue una ocasión memorable puesto que a partir de allí la comunidad internacional de manera coordinada, empezó a atender los problemas de desplazamiento y de violencia en Centroamérica. Fue también la primera vez que con el auspicio de las Naciones Unidas se ejecutó un programa de estas dimensiones.

Cabe señalar así mismo, la particularidad de que el PRODERE fuera un programa que surgiera en un momento de conflicto y alta tensión política e incertidumbre en la región Centroamericana, característica que es muy llamativa para el proceso colombiano. Es necesario reconocer sin embargo, que en Colombia a diferencia de Centroamérica donde se contaba entonces con una sociedad civil apenas incipiente, hoy existe una sociedad civil organizada y actuante. De otro lado, hay que reconocer también la importancia que ha tenido la organización y la coordinación del Sistema de Naciones Unidas y del mismo Estado en el caso colombiano.

El PRODERE permitió que en un momento donde Centroamérica era todavía rescoldo de la guerra fría y donde se presentaban aún profundas situaciones de conflicto, se empezara a trabajar en siete temas básicos que constituyeron importantes aportes a la construcción del proceso de pacificación e integración regional y ejemplos para futuras situaciones y experiencias internacionales: la pacificación y la reconstrucción social; la prevención de conflictos; la protección de la persona humana; el enfoque territorial; la construcción de infraestructura y la generación de capacidad comunitaria; la descentralización de los servicios del Estado y la implementación de nuevos roles institucionales, tanto para las agencias del Sistema ONU como para los países.

A partir del PRODERE surgió lo que se ha denominado la nueva filosofía de las Naciones Unidas. Hasta antes de esta experiencia, se había hecho especial énfasis en la atención humanitaria y el desarrollo se abordaba casi exclusivamente en función del producto interno bruto de los países. Aquí surgió el concepto de desarrollo humano, el cual supone una visión integral que implica abordar el desarrollo desde otros componentes además del económico, entre los que cabe destacar el componente social y el de Derechos Humanos. La creación de la nueva filosofía de Naciones Unidas llevó a entender que la paz no era solamente la firma de los acuerdos y el callamiento de los fusiles, sino una construcción colectiva.

Si bien es cierto que el PRODERE no fue la única iniciativa ni el único actor válido, se constituyó sin embargo en un mecanismo que fortaleció la credibilidad de las sociedades beneficiarias en el proceso de paz y en la neutralidad de las Naciones Unidas. Por ello, Las Naciones Unidas y los ejecutores han planteado este programa a la comunidad internacional, como un proceso digno de ser replicado en otras regiones del mundo. Aunque como lo señalaba el señor Corlazzoli, no debe tomarse como un modelo sino como un elemento referencial e inspirador, vale la pena estudiarlo y analizar algunas de las lecciones aprendidas para aplicarlas al caso colombiano en los siguientes aspectos.

LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DEL PRODERE

El programa tuvo un enfoque territorial, integral y regional, teniendo en cuenta las peculiaridades regionales, nacionales y locales. Como lo decía el Señor Corlazzoli, se adaptó a las características de cada uno de los países y de cada una de las regiones, pero no atendió única y exclusivamente a los retornados o a los desplazados internos, sino hizo un trabajo de reconstrucción del tejido social y económico desde la base, empezando por lo local y buscando atender a todas las pobla-

ciones de un territorio. Este enfoque permitió la participación de las poblaciones refugiadas, retornadas o desplazadas en condiciones de no discriminación, con lo que se fortalecieron los procesos de reconciliación, la extensión de los beneficios y la sostenibilidad de los procesos.

Por ser un programa piloto y demostrativo, el PRODERE no tuvo una cobertura total debido en parte a la limitación de recursos, por lo que se determinaron áreas bien delimitadas dentro de las cuales operó, lo que permitió una atención mucho más focalizada y profunda a las comunidades beneficiarias. El programa tuvo como criterio para determinar las zonas de acción, aquellas que se vieron afectadas en mayor proporción por la guerra y la crisis política. En este sentido, planteó principios de ordenamiento territorial con una visión integrada, eficiente y sostenible del desarrollo.

Desde esta perspectiva, otra de las enseñanzas importantes del PRODERE fue el fortalecimiento de la presencia del Estado. Y aquí llama la atención, algo que los estudiosos del tema colombiano conocen bien y es que las principales zonas de violencia en Colombia coinciden con las áreas que presentan históricamente una ausencia del Estado. En este sentido, se destaca como uno de sus mayores logros en Centroamérica, el fortalecimiento del Estado a nivel local, regional y nacional que debe ser retomado como una lección aprendida para el caso colombiano. Este proceso debe entenderse no solo como el retorno de las fuerzas de seguridad a las zonas de conflicto que es importante, sino como un proceso integral y gradual mediante el cual el Estado asume sus responsabilidades y hace presencia en las zonas.

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN EN LA COOPERACIÓN

Es necesario llamar la atención sobre las lecciones aprendidas en la articulación y coordinación en el tema de la cooperación. Si algo dejó el PRODERE para los procesos posteriores, fue precisamente la articulación de las entidades del gobierno nacional y local con el apoyo de la organización de las Naciones Unidas. Las agencias internacionales a su vez, empezaron a coordinar acciones con el Comité Técnico de cada una de las áreas del PRODERE.

En este contexto, vale la pena subrayar la importancia de la iniciativa a través del tema de la Alianza Humanitaria que se está adelantando en Colombia desde el ACNUR, para coordinar todo el Sistema de Naciones Unidas. En este sentido, se recomienda hacer esfuerzos para integrar los aportes de los diversos donantes y buscar una cobertura mayor en el territorio, y en la atención a la población desplazada.

PACIFICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN SOCIAL

El PRODERE permitió el surgimiento de espacios de diálogo y consenso entre los sectores sociales que poco tiempo antes se encontraban en estado de confrontación. La aparición de estos espacios promovió así mismo la participación de los individuos, las instituciones y las comunidades en la búsqueda conjunta de soluciones para problemas comunes. Como resultado de este proceso surgieron de manera espontánea ejemplos de reconciliación local que permitieron iniciar la reconstrucción del tejido social. A través de sus promotores, el programa se adaptó para trabajar en todas las áreas, sectores y contextos, ganando así la confianza de los protagonistas

locales.

Mediante la implementación de cooperativas y empresas asociativas, permitió además la satisfacción de las necesidades materiales de las personas como un componente de la paz. Sin embargo, los aportes más importantes fueron los avances en la infraestructura, el fortalecimiento de la organización para la producción y la reanimación de la sociedad civil, lo que permitió un mejoramiento sostenible de las condiciones materiales de vida de las comunidades.

Todos los estudiosos de Centroamérica han coincidido en que una de las causas del conflicto fue la falta de participación y la debilidad de las instituciones democráticas, lo que se enfrentó desde el PRODERE con el fortalecimiento de la sociedad civil, favoreciendo su participación en la toma de las decisiones, incluyendo amplios procesos de documentación, legalización de organizaciones que antes no tenían reconocimiento jurídico, y favoreciendo la actuación y presencia de las organizaciones e iniciativas preexistentes en sus áreas de operación.

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Como se mencionó, el PRODERE puso en práctica el modelo de desarrollo humano fundado de manera integral en los Derechos Humanos, un mejor acceso a la educación, a los servicios de salud, al sistema productivo, lo que convirtió al programa en un excelente y valioso método de prevención de conflictos.

El programa no sólo atacó las causas sociales y económicas de la violencia y los conflictos, sino que capacitó e informó a las poblaciones sobre sus derechos y sobre los métodos pacíficos para la solución de las controversias.

La represión y la guerra destruyeron las estructuras locales en varios países de la región, lo que se manifestó en una escasa participación y ausencia de actores en la toma de las decisiones. El PRODERE puso énfasis en la creación y el fortalecimiento de instancias participativas para la toma de decisiones en los niveles comunal, micro regional, municipal y departamental. De esta manera, surgieron líderes que se encargaron de dirigir estructuras de planificación participativas.

El programa fortaleció además, la participación de la mujer en los procesos democráticos y de toma de decisión, y el planteamiento de los problemas desde una perspectiva de género. Todos los procesos fueron consultados con las instancias de base, lo que luego se trasladó a los niveles provincial y nacional.

PROTECCIÓN A LA PERSONA HUMANA

La represión, la des-estructuración política y el terror, fueron factores comunes en muchos lugares y países de Centroamérica durante la guerra, lo que empezó a cambiar a partir del establecimiento de un clima de confianza que permitió transformar el estado mental del conjunto de la sociedad con respecto a los Derechos Humanos y contribuyó a que fueran preocupación de la totalidad de la población. Estos a su vez tenían una connotación subversiva, especialmente en las áreas en que la acción represiva de las fuerzas armadas estaba guiada por la doctrina de seguridad nacional.

Es de anotar, que el PRODERE fue el primer programa de desarrollo que incluyó entre sus

componentes el tema de los Derechos Humanos. Por supuesto, el énfasis del programa estuvo en las violaciones a los mismos causadas por la violencia política, extendiéndose posteriormente a los derechos económicos, sociales y culturales; especialmente a la defensa de los derechos de los niños y niñas, y de las poblaciones indígenas.

CONCLUSIÓN

Por último, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de que la paz en Colombia sea una política de Estado y tal como lo ha demostrado la experiencia del PRODERE, que pueda trascender de gobierno a gobierno. Para ello, es necesario insistir y esta es otra de las lecciones aprendidas del PRODERE, en un Acuerdo Humanitario que vaya más allá del sencillo intercambio humanitario; un acuerdo que permita a los trabajadores humanitarios empezar a ejercer su tarea en las zonas de conflicto y asegurar que los proyectos de desarrollo sean sostenibles.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A: JUAN PABLO CORLAZZOLI. PNUD- Guatemala

El PRODERE avanzó mucho en la reparación de las víctimas y la reinserción de los combatientes, pero no así en el componente de la verdad y de la justicia ¿Qué impacto pudo haber tenido lo anterior en la situación actual de Guatemala?

Todo el componente de justicia con relación a lo ocurrido durante el conflicto quedó remitido a los Acuerdos de Paz, los cuales crearon la Comisión de Esclarecimiento Histórico que hizo el informe de los problemas que se habían vivido durante el conflicto armado. Esta Comisión dio unas grandes recomendaciones que ampliaron el contenido de los Acuerdos de Paz.

Entre otras cosas, Italia que había sido un gran donante congeló la cooperación con Guatemala por el atraso general de los Acuerdos, pero muy especialmente por el no cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico; una comisión mixta integrada por un representante del Secretario Nacional y por guatemaltecos.

¿Qué metodología adoptó el PRODERE para atender en su estrategia la diversidad étnica y cultural en Guatemala, y de qué manera se abordó el reconocimiento y la recuperación de derechos territoriales de las comunidades rurales? ¿Hubo además indemnizaciones?

Las preguntas me dan pie para referirme al criterio de no hacer exclusiones. Evidentemente en el caso de Guatemala que es un país con 23 lenguas distintas y 5 componentes étnicos muy diferenciados, dicho criterio tiene una connotación muy especial. En un país donde la exclusión es elemento profundo hasta el día de hoy, había que encarar un programa que fuera realmente incluyente en todos los aspectos.

Desde este punto de vista, se hicieron muchas cosas: por ejemplo se promovieron las casas de la cultura en el Ixchil, se impulsó la educación bilingüe, se publicaron cinco textos diferentes en Ixchil, un diccionario Ixchil y en “castilla” como dicen los indígenas; en fin, toda una

serie de acciones realmente integradoras desde el punto de vista étnico.

Aprovecho para hacer brevemente un gran reconocimiento y homenaje a Italia que tuvo la generosidad de hacer ese aporte, esa primera contribución y otras que a posteriori se fueron sumando. Creo que hay que hacer un reconocimiento a los donantes que pusieron estos recursos.

También introduzco un tema estrechamente relacionado con los recursos que requiere Colombia. Seguramente muchos de ustedes han oído recientemente del Secretario General de Naciones Unidas un planteamiento muy profundo referente a la construcción de un nuevo sistema multilateral en el mundo. El Secretario General lo propuso días previos al inicio de la Asamblea General en un documento donde hizo un balance de las metas del milenio. Lo repitió luego en la apertura de la Asamblea General y lo volvió a reiterar el 24 de octubre que es el día de las Naciones Unidas, bajo la siguiente concepción. En el mundo en este momento hay dos nociones muy diferenciadas de seguridad. Para unos, los problemas de seguridad están en las armas de destrucción masiva y los grupos terroristas; para otros, están en las guerras civiles o los conflictos internos, en los problemas de extrema pobreza o de ciertas pandemias como el sida y en la inequidad del sistema comercial mundial, entre otros. A partir de allí, hay obviamente respuestas muy distintas de cómo se debe construir la seguridad en el mundo.

Frente al hecho que no se están movilizandolos recursos de cooperación en la escala que se había comprometido en la cumbre de Monterrey y en otras cumbres, quizás la de Johannesburgo sería otro referente, por los problemas serios de funcionamiento que hay no solo en el Consejo de Seguridad sino también en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y sobre todo frente al no cumplimiento del octavo compromiso de las metas del milenio que era movilizar recursos y tener mercados realmente de acceso igualitario y sistemas financieros equitativos, el Secretario General ha constituido una comisión de 16 notables, dos de ellos latinoamericanos,

para que le hagan una propuesta a mediados del año próximo de cómo construir un nuevo sistema multilateral en el mundo. Esto conlleva una refundación de las Naciones Unidas.

El 24 de octubre del 2003, el Secretario General se dirigió directamente a los ciudadanos del mundo para que ellos le planteen a cada uno de sus gobiernos qué tipo de sistema internacional quieren. Desconozco cómo se habrá divulgado esto en Colombia, pero por lo menos en los países que yo he visitado en los últimos días ha tenido poca difusión. Me parece importante trasladar estas inquietudes del Secretario General, especialmente a un país que como Colombia tiene un profundo interés en construir la paz y un nuevo orden que permita sustentarla.

También es una buena noticia para Colombia el hecho que en el día de ayer el administrador del PNUD, nos envió a todos los representantes las prioridades para el año 2004. Una de las cinco prioridades es trabajar en la prevención de las crisis y en la reconstrucción de aquellos países que tienen o han tenido conflictos. Es importante que sepan que la institución que representamos en comunión con todo el resto del Sistema de Naciones Unidas, tiene como una de sus grandes prelaiciones para el año próximo, el trabajar a fondo en situaciones como las que ustedes viven.

Con relación a si hubo indemnizaciones o recompensa por parte del PRODERE, es necesario precisar que no existieron recompensas monetarias. Creemos que nos es una solución; quizás es muy bien empleado ese dicho que dice “pan para hoy y hambre para mañana”. Lo que hay que implementar son acciones de desarrollo que permitan que las poblaciones salgan de las condiciones de extrema pobreza; también fortalecer la institucionalidad que requiere el desarrollo, visto de forma integral desde los Derechos Humanos hasta la construcción de caminos, pasando por todos los otros componentes mencionados.

En este marco, Naciones Unidas tiene un criterio adverso de lo que se está haciendo actualmente en Guatemala, acerca de darle una compensación monetaria a los exintegrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil,

pues esto puede volver a segmentar poblaciones y generar tensiones en los territorios.

¿Piensa usted que se pueden promover retornos sin acuerdos de paz o cese de hostilidades?

Yo diría que sí es factible, pero es necesario establecer varias condiciones para que los reasentamientos garanticen la seguridad y la dignidad de las personas, a fin de no ser parte de la estrategia militar de uno u otro sector que permanece en combate.

Por ejemplo, nosotros facilitamos varios retornos de desplazados y de retornados donde existía la seguridad que no iba a ver reclutamientos, ni para integrar nuevas Patrullas de Autodefensa Civil, ni para alistarse a la guerrilla. Ahí había que establecer verdaderos compromisos de honor para con los sectores.

Personalmente tuve que negociar en México con los comandantes de la URNG, con el fin de que permitieran crear las infraestructuras que se iban a requerir para el retorno de los refugiados que estaban en México. Estas eran condiciones previas que había asegurar durante el conflicto, como requisitos para las acciones venideras en el momento en que éste terminara.

Pero además, es necesario ver los retornos como un elemento que contribuye a la pacificación. En Guatemala hay un excelente ejemplo que es la Asociación Chajulense, con 2.500 pequeños productores de café orgánico conformada por ex guerrilleros, ex PAC, ex soldados o gente que había sido reclutada para cumplir con su servicio militar. En fin, personas que trabajaron y aún trabajan juntas y que a través de sus actividades han encontrado espacios comunes, sin que ninguno haya tenido que perder su perfil o creencia ideológica o política. Es fácil decirlo pero eso es muy complejo realizarlo, incluso desde el punto de vista político. Lo mismo ocurrió cuando tuvieron que construir escuelas o puestos de salud, o caminos que se hicieron muchos, u otras actividades realizadas en común. Entonces, sectores poblacionales que tenían posturas muy diferenciadas fueron encontrando

soluciones comunes a través de estos procesos. No es fácil y tampoco es automático.

Guatemala tiene 6 años, va a cumplir este año 7, de la firma de los Acuerdos Paz. Sin embargo, hace 2 años estuve a punto de ser linchado junto con el Secretario de la Presidencia y el Gobernador del Departamento de Huatengo porque habíamos mediado para permitir que se creara un subregistro de población que inscribiera los nacimientos, las defunciones y los casamientos. Algo más neutro políticamente que esto, difícilmente pueda existir. Pero esta era una zona que a pesar de haber sido trabajada intensamente por otros programas de paz en los que también participó Naciones Unidas y el propio PNUD, aún tenía vivo el conflicto. Los que vivían en el casco urbano de la municipalidad estaban en contra de los comuneros y no querían que entraran a la ciudad a inscribirse. Nos quisieron matar a los tres por haber participado de un ejercicio tan humanitario, como permitir que las personas se registren en los diferentes estadios de sus vidas.

Señalo esto para reiterar que no son procesos fáciles, pero que es necesario hacerlos, incluso a riesgo de pasar por momentos límites desde el punto de vista asistencial; son éstas las cosas que van permitiendo construir la paz. Esta aldea que se llama San Mateo Ixtatan, justamente después de los incidentes mencionados se ha convertido en un área modelo de integración de sectores totalmente confrontados hasta hace poco tiempo. Este es un buen ejemplo de que sí que es factible, pero se requiere la voluntad política de los que detentan la autoridad para promover cambios culturales en las poblaciones y permitir una convivencia pacífica que encare la construcción común de los destinos de los que están juntos en un mismo territorio.

A: MANUEL OVIEDO

¿Los esfuerzos de los Laboratorios de Paz, se pueden considerar como una primera semilla para la construcción de la paz en Colombia?

Yo creo que muchos de los aportes de PRODERE están siendo aplicados en los Laboratorios de Paz. Con una gran ventaja y es que allí ya se han adaptado a las condiciones y a las particularidades de Colombia. Sin

embargo, creo que los Laboratorios de Paz son un excelente comienzo pero todavía nos queda mucho por aprender y hacer, si queremos replicar de manera más o menos cercana la experiencia.

¿En qué medida la Alianza Humanitaria está recogiendo las experiencias y las prácticas del Prodere para adaptarlas y aplicarlas a la realidad colombiana?

Indudablemente la Alianza Humanitaria que fue una iniciativa del Sistema de Naciones Unidas, está iniciando un proceso de aprendizaje sobre la experiencia del PRODERE y tiene la intención de trabajar en este tema. Sin embargo, no soy yo la persona autorizada para hablar en nombre del Sistema de Naciones Unidas.

MESA DE TRABAJO TEMÁTICA

**PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO
EN EL MARCO DEL DESARROLLO TERRITORIAL**

MODERADOR:

MANUEL ROJAS

Gerente del Programa de Educación, OIM

PARTICIPANTES:

- JUAN PABLO CORLAZZOLI:** Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD en Guatemala.
- PONTUS OHRSTEDT:** Oficial de Programa PNUD.
- JOZEF MERKX:** Senior Desk Officer del Bureau de las Américas, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de Colombia en Ginebra (ACNUR).
- GIOVANNI LEPRI:** Oficial de Programa ACNUR.
- FRESIA LONDOÑO:** Consultora Unidad Técnica Conjunta, UTC.
- JOSÉ UBERNEL ARBOLEDA:** Director de Operación Territorial de la Red de Solidaridad Social.
- MARIA CRISTINA DÍAZ:** Consultoría en Derechos Humanos, CODHES.
- EDWIN TAPIA:** CODHES.
- LUZ DARY GIRALDO:** Secretaría Técnica del Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del Departamento de Antioquia.
- JOSÉ LUIS PADRÓN:** Coordinador de la Unidad Territorial de Sucre, Red de Solidaridad Social.
- JAVIER PATIÑO:** Secretaría de Gobierno del departamento de Nariño.
- OMAR DE JESÚS PINO:** Representante de la Asociación Comunitaria de Desplazados de Saiza, departamento de Córdoba, ASCODESA.
- ARTURO TORRES:** Representante Asociación de Desplazados de Yondó, departamento de Antioquia.

MARCO GENERAL DEL DEBATE

Con el objetivo de formular recomendaciones para articular los procesos de restablecimiento con iniciativas de desarrollo territorial, el proceso de construcción colectiva del marco de la discusión de la mesa se estableció a través de tres momentos: La presentación de la Red de Solidaridad Social, la consideración de las variables relevantes para el análisis y la comparación de experiencias internacionales y nacionales. Esta labor permitió identificar los ejes centrales que guiaron la selección de las preguntas y la generación de las recomendaciones, en torno al fortalecimiento de los siguientes procesos: la gobernabilidad, la democracia a través de la planeación participativa, la presencia institucional del Estado y el fomento de los procesos de descentralización.

Contexto de la política pública colombiana

JOSÉ UBERNEL ARBOLEDA GONZÁLEZ. RSS

El objetivo de la presentación de la RSS fue aportar algunos elementos adicionales que desde la política pública colombiana son importantes para abordar con mejores insumos el debate.

Como primera medida, se reiteró que la política de restablecimiento o de estabilización socio-económica comprende en general tres circunstancias distintas: el retorno al lugar de origen, el reasentamiento en aquellos lugares a donde la población desplazada llegó en primera instancia y la reubicación en un tercer sitio. Sin embargo, se explicó que en términos de impacto, al proceso de retorno se le ha dado carácter prioritario porque promueve el desarrollo territorial y facilita la sostenibilidad del restablecimiento, lo que no implica que sea la única alternativa. Esta opción debe mantener de manera prioritaria los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad de la población retornante. La propuesta de un enfoque no sólo poblacional sino territorial, busca garantizar la sostenibilidad de cualquier acción de atención a la población desplazada en términos de la recuperación de sus derechos y de sus deberes frente a sí mismo, frente a su comunidad y frente a los demás actores que conforman el territorio.

De igual forma, se insistió en considerar el restablecimiento como un asunto que involucra a todos los actores de un territorio en términos de co-responsabilidad y voluntariedad de las acciones y los compromisos, y no exclusivamente al Esta-

do: autoridades gubernamentales del orden nacional y local, la sociedad civil, el empresariado, las ONG, las Iglesias y la comunidad que habita el territorio. La contextualización territorial de la problemática debe incluir a estos tres actores (público, privado y comunitario) en la identificación de los problemas y la construcción de las soluciones, para promover la verificación y el control social que permitan implementar acciones más colegiadas y sostenibles.

Igualmente, se destacó que el enfoque de desarrollo territorial garantiza que se establezcan conexiones entre propuestas inmediatas y acciones de mediano y largo plazo, lo cual permite procesos de estabilización socioeconómica. La elaboración de estos planes regionales que incluyen las acciones concertadas del corto, mediano y largo plazo para la población sujeto, deben estar conectadas e integradas con los planes de desarrollo regional, los que a su vez deben relacionarse con las políticas y estrategias del orden nacional. En este contexto, el representante de la RSS destacó el proceso metodológico de la construcción de alianzas estratégicas regionales públicas, privadas y comunitarias como instrumento para el desarrollo territorial.

Un último elemento que se puso a consideración de la mesa, fue la necesidad de reflexionar y generar recomendaciones concretas acerca de cómo fortalecer la interacción del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, con las iniciativas locales para actuar de manera más eficaz. La RSS por ley, se constituye en la coordinadora de dicho sistema a través del Consejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, los comités departamentales, municipales y distritales, las mesas de trabajo, y el diseño y la puesta en marcha del Plan Integral Único (PIU) que es el medio de integración con las demás iniciativas institucionales y gubernamentales en las regiones.

Definición de variables relevantes para el análisis

La mesa de trabajo estableció el marco del análisis general desde dos argumentos fundamentales derivados según los participantes de la complejidad del enfoque territorial y la multiplicidad de los fenómenos ligados al restablecimiento: la delimitación del campo de las reflexiones y la identificación de los destinatarios de las recomendaciones.

Con el fin de construir los márgenes del trabajo colectivo, el moderador sugirió poner a consideración algunas variables

críticas para guiar la dinámica de trabajo. Se hizo énfasis en la existencia de dos tipos de desplazamiento: gota a gota y masivos. De igual manera, se identificaron tres diferentes causas: el conflicto armado, las fumigaciones y la crisis alimentaria. También se distinguió entre la existencia de población vulnerable que se encuentra en condición de amenaza, sitiada o en resistencia y población desplazada en proceso de retorno, reubicación o reasentamiento. Asimismo, se planteó como elemento a considerar en la creación de respuestas concretas que dieran cuenta de las peculiaridades de la problemática del desplazamiento, los cambios recientes en los movimientos de la población desplazada hacia zonas rurales y montañosas, así como los casos de movilizaciones intra-urbanas.

El representante de la Gobernación de Nariño afirmó que para las poblaciones amenazadas, sitiadas y en resistencia, no eran pertinentes las recomendaciones de restablecimiento, pues éstas recibían beneficios de los programas de prevención y protección. Por lo tanto, las sugerencias de la mesa deberían enfocarse a aquellos grupos humanos que estrictamente se ajustaran a situaciones de desplazamiento. Sin embargo, otros participantes enfatizaron el hecho de que el enfoque territorial pone de manifiesto necesariamente el concepto de desarrollo integral. Ello implica la imposibilidad de pensar en planes de desarrollo local, sin tener en cuenta el completo espectro de actores que habitan un territorio. El restablecimiento en términos del desarrollo local, entraña incluir en la planeación y ejecución de los programas a la población que llega y a la población que reside en una zona y sus problemas específicos en la construcción de las propuestas.

En ese mismo orden de ideas, la moderación incitó a la reflexión acerca de la necesidad de atender las particularidades étnicas y culturales del país, mediante la construcción de recomendaciones generales que sin embargo dieran cuenta de la diversidad del territorio y de la población, ya que no es posible generar un modelo estándar para los procesos de restablecimiento, debido a las particularidades de las regiones y los contextos históricos específicos del conflicto colombiano.

En cuanto a las recomendaciones, se resolvió que bajo un enfoque mixto éstas debían beneficiar a toda la población de un territorio y no a un sector exclusivo, y por lo tanto, deberían dirigirse a aquellos actores claves que pueden y deben tener incidencia en la sostenibilidad de los procesos de restablecimiento: el Estado y sus diferentes entidades a nivel nacional, regional y local, las organizaciones de base, las organizaciones

no gubernamentales, las agencias de cooperación internacional y el sector privado. Sobresalieron la RSS y el Consejo Nacional como ejes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; instancias claramente definidas para implementar y dar seguimiento a las conclusiones de la mesa de trabajo.

Comparación de experiencias internacionales y nacionales

La experiencia del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América (PRODERE)

JUAN PABLO CORLAZZOLI. PNUD

El ponente complementó su presentación para la mesa, enfatizando que como parte del Plan Especial de Cooperación Económica para Centro América, PEC, el programa multipropósito PRODERE buscaba en primera instancia atender las necesidades específicas de la población desplazada y a largo plazo, generar escenarios que promovieran las condiciones para la construcción de la paz, a partir de un enfoque territorial. Comenzó su intervención distinguiendo una fase en la que las poblaciones desplazadas requieren de una atención focalizada, de otra posterior en las que se debe trabajar con el conjunto de la población del territorio en la formulación de planes de desarrollo, con el fin de asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos.

Un ejemplo concreto de planeación integral que planteó a la mesa, fue el Plan Integral de Desarrollo Municipal de Ixcán formulado en 1995, un año antes de la firma de los acuerdos de paz. Construido de forma participativa por la autoridad local y con el apoyo de la Secretaría General de Planificación, se diseñó a 15 años y aún hoy alcaldes pertenecientes a fuerzas políticas muy diferentes, le han dado continuidad gracias a que todavía existen las estructuras locales que permitieron su formulación y las organizaciones de base que participaron en ella; también porque en su momento se aprobó su inserción en el presupuesto nacional.

El representante del PNUD en Guatemala subrayó como cuestión de fondo del proceso, la forma en que se implicó de manera real al gobierno; es decir el cómo se formuló un fortalecimiento definitivo a la institucionalidad estatal. Varios mecanismos utilizados en Guatemala se expusieron en este sentido. Como primera medida, fue decisivo el que la contraparte de la co-

operación internacional fuera el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, que tenía la responsabilidad de velar para que hubiera planes de desarrollo específicos en los municipios y en los departamentos. De igual manera, la Secretaría General de Planificación si bien respetaba la autonomía local, facilitaba que funcionaran las unidades técnicas de planificación municipal y departamental, por medio de las cuales se aseguraba que estuvieran presentes los ministerios de línea. En este mismo orden de ideas, se estimularon los llamados “Sistemas Locales” que por sectores –educación, salud, medio ambiente, protección de derechos, entre otros– articularon al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, creando agencias de desarrollo local. Este empoderamiento que se reforzó mutuamente con las instituciones del Estado, permitió lograr cierto nivel de éxito a largo plazo, afirmó el ponente. También se buscaron incentivos no monetarios para los funcionarios públicos, como el reconocer un menor número de años para el retiro, dar prioridades en materia de asignación de préstamos o conceder becas para los hijos, con el fin de motivarlos a permanecer en las áreas más afectadas del país.

Una de las claves del éxito reveladas en el caso de Guatemala según el ponente, fue no sólo contar con contribuciones generosas de la comunidad internacional, sino también lograr durante la etapa del conflicto y en la negociación de los acuerdos de paz, un acompañamiento fuerte por parte del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Se mostró también cómo estos organismos contribuyeron a que en el momento en que se establecieron los acuerdos, hubiera dentro del presupuesto seguridad de financiamiento para aquellos planes que atendieran la situación en territorios de extrema pobreza, territorios donde estaban las poblaciones afectadas por el conflicto. El Gobierno Guatemalteco también se hizo partícipe en este esfuerzo, con una asignación de US\$40 millones de recursos propios destinados a la compra de tierras para la población retornada. Se habló así mismo de la participación de las líneas fundamentales de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que le asignó a Guatemala una cartera de unos US\$1.000 millones aproximadamente, del Banco Centroamericano de Interacción Económica que aportó US\$750 millones y del Banco Mundial con US\$500 millones aproximadamente.

La experiencia de Saiza

OMAR PINO. ASCODESA

De la experiencia de Saiza, municipio del departamento de Córdoba, uno de los puntos más relevantes fue el origen del pueblo. Este fue fundado por un desplazamiento masivo de campesinos que durante la “violencia” de los años cincuenta, en vez de huir hacia los centros urbanos, lo hizo hacia las montañas del Sinú y del San Jorge. El retorno o su equivalente para la época, se realizó gracias al esfuerzo de la propia comunidad que organizó actividades comunitarias y conformó la Junta de Acción Comunal, JAC. Sólo cuando hubo un asentamiento fortalecido, hizo presencia el Estado por medio de algunas instituciones.

La historia de la fundación de Saiza es el referente a través del cual los actuales habitantes de este municipio buscan su propio retorno. Hasta el momento, según el representante de la Asociación, 393 familias han retornado al pueblo y existen planes para retornar otras 1.000 más, en lo que ellos denominan “un retorno masivo a Saiza”. Afortunadamente continuó “tenemos seguridad de la fuerza pública, del Ejército Nacional que está con nosotros allá y nos está apoyando con seguridad, que es lo que necesitamos nosotros los campesinos. Nosotros tenemos todo allá. Estamos retornando a Saiza y vamos a seguir retornando. No vamos a esperar. Todo el mundo nos pregunta ¿y las condiciones qué? Las condiciones las tenemos que generar nosotros la comunidad”. Es así que la educación es brindada por profesores comunitarios voluntarios y los problemas de salud son resueltos gracias a los conocimientos de los médicos tradicionales. Se explicó también, cómo el planeamiento del retorno se realizó gracias a la gestión de las organizaciones de población desplazada ASCODESA y PROCODESA con sede en Tierra Alta y Carepa, y a las intervenciones de la RSS, el ACNUR y FUPAD.

Uno de los aspectos del retorno en los que se enfatizó, fue en la importancia de un segmento de la población, unas 20 a 30 familias que en su mayoría ya habían sufrido un desplazamiento anterior, y que pese al conflicto armado no se desplazaron y se mantuvieron en resistencia civil. Ellas conservaron las semillas y los animales que proveen hoy en día los productos necesarios para la subsistencia del pueblo. “Esas familias son las que han hecho posible el restablecimiento de aquellas que hasta ahora han retornado”, aseguró el representante de la organización.

También se destacó la experiencia de un primer intento de reubicación fallido en el municipio de Batata en 2001. En esa ocasión, la población desplazada había llegado con apoyo externo para sembrar cien hectáreas de maíz a una zona muy pobre ocupada por otra población que se había reasentado con recursos propios. Esta situación causó la enemistad de las dos poblaciones pues la población vulnerable residente no recibió ayuda alguna. Las consecuencias de esta discordia fueron el nuevo desplazamiento de los habitantes de Saiza a manos del primer grupo armado que hizo presencia en la zona, quien por cierto, fue el actor contrario al que los había expulsado de su municipio de origen.

La experiencia de Mozambique

JOSEF MERKX. ACNUR

La vivencia de Mozambique se desarrolla en el contexto de la posguerra de este país cuando luego de 30 años de conflicto armado y más de un 1 millón de muertos, se firmó un acuerdo de paz que permitió la repatriación de 1.750.000 refugiados de los países vecinos y el retorno de aproximadamente 3 millones de desplazados internos. Se comentó cómo luego de dicho acuerdo en 1992, se dio autorización al ACNUR para realizar la repatriación y la primera fase del proceso de reintegración. En este contexto, se realizó un trabajo intenso en el que se entablaron conversaciones con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y el Banco Mundial, para desarrollar un enfoque dirigido al desarrollo territorial a largo plazo. Estas iniciativas desembocaron en proyectos territoriales que desde el principio fueron trabajados y concertados con el gobierno y con otras organizaciones.

Las comunidades ayudaron profundamente al desarrollo de este proceso, pues de la mano de los jefes tradicionales se pudieron resolver asuntos claves relacionados con los problemas de tierras, ya que ellos fueron los encargados de la distribución de las mismas. Como resultado de esta labor mancomunada, no hubo inconveniente alguno en la restitución de las propiedades. El entusiasmo comunitario facilitó también la identificación de las necesidades de la comunidad, lo que revirtió en una formulación adecuada de los proyectos.

En la exposición se destacó cómo en aquellas regiones de Mozambique que aún continuaban en poder de los insurgentes, no fue posible realizar planes de desarrollo. En este mismo sentido, la experiencia de ACNUR en Angola donde la organiza-

ción tuvo que retirarse por el conflicto armado y sólo pudo retornar a sus labores luego de la firma del acuerdo de paz, deja en evidencia según el ponente que la presencia del Estado en el territorio es una condición necesaria para el éxito y las sostenibilidad de los planes de restablecimiento.

La experiencia de Yondó

ARTURO TORRES. ASOCIACIÓN DE DESPLAZADOS DE YONDÓ

El representante indicó que la población desplazada del municipio de Yondó Antioquia, tiene aproximadamente 500 familias y fue expulsada de diferentes veredas en 1997, llegando al casco urbano de dicho municipio donde tuvo lugar un hacinamiento caótico en las escuelas y los centros comunales, lo cual la obligó a invadir unos terrenos pertenecientes al departamento. A raíz de esto, se presentaron problemas con las comunidades de población vulnerable que habitaban el área, por lo que fue necesario organizar un grupo directivo de población desplazada que comenzó a trabajar con las entidades nacionales y todas aquellas organizaciones que hacían presencia en la región.

Para 1999 nace la organización legalmente constituida con 214 familias afiliadas y se realizan los primeros trabajos con ACNUR. Desde ese momento el retorno no se consideró como opción, comentó el representante, pues los enfrentamientos entre los grupos armados aún continuaban. Además, había presencia de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, "pero por parte del Estado solamente figuraba la Red de Solidaridad Social", señaló. Se expuso también el problema de la inexistente intervención de las autoridades locales en la búsqueda de soluciones al problema del desplazamiento.

Otros elementos importantes puestos a consideración de la mesa, fueron según el representante la debilidad de la puesta en práctica de las políticas públicas de atención a la población desplazada en su región, a través de programas y proyectos concretos, y la necesidad de evaluar el acompañamiento de las organizaciones que los han asistido. Por un lado la Asociación de Desplazados de Yondó, no comparte el que se le hayan impuesto según ella, proyectos formulados sin el consentimiento de la comunidad, por lo que desde hace varios meses las organizaciones que los ayudan deben concertar los proyectos y permitir algún tipo de participación de la comunidad en su formulación y elaboración. En segundo lugar, estiman que no hay una verdadera difusión y conocimiento de los derechos

que les asisten como población desplazada, por parte de algunas organizaciones que intervienen en su territorio.

Análisis de las experiencias

La experiencia del PRODERE fue largamente comentada, pues puso en evidencia ciertos aspectos capitales para el desarrollo de las recomendaciones de la mesa. Los representantes del PNUD y de ACNUR recalcaron el valor inspiracional de los casos expuestos, los cuales demuestran según ellos que es factible realizar procesos de restablecimiento y de construcción de paz en medio del conflicto, siempre y cuando se tengan en cuenta las siguientes consideraciones.

Para el delegado del PNUD el hecho más relevante de la experiencia guatemalteca fue la importancia del trabajo en la gobernabilidad y la democracia, como mecanismos que dan sostenibilidad a los procesos de restablecimiento, por medio del fortalecimiento de la institucionalidad local y de la planificación participativa de las comunidades.

En ese mismo sentido, la representante de la Gobernación de Antioquia planteó la urgencia de responder a la necesidad de hacer que las instituciones públicas y toda la cooperación internacional confluyeran en procesos de descentralización para propiciar el desarrollo local.

Bajo esta perspectiva, el representante del PNUD manifestó su inquietud sobre la posibilidad de implementar una política de gobierno de retornos con metas preestablecidas. La cuestión estaría en examinar la pertinencia de fijar metas a priori o como lo confirman las experiencias internacionales, hacer un análisis territorial que de cuenta de los casos particulares para determinar si existen o no las condiciones para impulsar retornos enmarcados en procesos de desarrollo regional integral.

De acuerdo con los *Principios Rectores*, la voluntariedad de las poblaciones desplazadas entendida como la posibilidad de escoger con una información calificada entre distintas alternativas, fue señalada por los delegados del PNUD y de ACNUR como un criterio necesario a tener en cuenta en la evaluación de las condiciones mencionadas. Por demás, pone en evidencia las limitantes y dificultades propias del contexto colombiano para brindar condiciones óptimas para el retorno de las poblaciones desplazadas a sus lugares de origen. Esta situación señala a su vez el dilema de definir el límite entre lo que son condiciones óptimas e inaceptables para el retorno.

La presencia del Estado en todo caso, emergió como una condición basal en estos procesos. El representante de ACNUR se

mostró preocupado por la inexistencia de acuerdos de paz y por la ausencia del Estado en algunas zonas del país, pues una de las condiciones para un retorno sostenible es la presencia del mismo a través de las autoridades locales. Algunas experiencias demostraron según él que el valor y entusiasmo de las comunidades son sumamente meritorios, pero la ausencia estatal puede en el mejor de los casos hacer preceder estos procesos, producir nuevos desplazamientos y lo que es sumamente grave poner en peligro a la población.

En este mismo sentido, los representantes de CODHES manifestaron serias preocupaciones acerca de que las dinámicas variables del conflicto puedan hacer vacilar los procesos de retorno. Aclararon también el hecho que hay un desbalance entre la capacidad financiera de las organizaciones internacionales y los municipios. Esto implica en la práctica, que el desarrollo de modelos de restablecimiento integrales que coordinen los niveles nacionales, departamentales y municipales, implica modificar los esquemas de planeación para que se vinculen los actores del territorio y los modelos de restablecimiento a los planes de desarrollo local.

Selección de temáticas o preguntas

Las temáticas específicas para orientar el debate sobre el restablecimiento de la PID en el marco del desarrollo territorial sugeridas a la mesa por la organización del evento, fueron las siguientes:

1. **Concepto de desarrollo territorial:**
¿Qué se debería entender por desarrollo territorial sostenible en procesos de restablecimiento de la población desplazada?
2. **Participación del sector público departamental y municipal en los procesos de restablecimiento:**
¿Cómo lograr una participación real y efectiva de las entidades departamentales y municipales, y aquellas del Sistema de Atención Integral a Población Desplazada en la reintegración social y económica de dicha población en: a) procesos de integración en sitio de recepción y b) reubicación y retorno voluntario?
3. **Participación de las organizaciones sociales en los procesos de restablecimiento:**

¿Cómo asegurar la participación efectiva, no sólo de la población desplazada, si no además de los habitantes históricos de un territorio, para que los programas de restablecimiento fortalezcan los procesos de desarrollo territorial?

4) **Participación de la cooperación internacional en los procesos de restablecimiento:**

¿Cómo se pueden y deben organizar esquemas descentralizados de cooperación internacional, con flexibilidad en las intervenciones pero sin perder la coherencia de una política nacional de restablecimiento para la población desplazada?

5) **Articulación de procesos de restablecimiento con acciones de desarrollo económico local:**

¿Cómo articular procesos de retorno voluntario y reubicación, con acciones de desarrollo económico local como el kit de retorno, la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, los proyectos productivos sostenibles y las cadenas productivas?

Dado que el interés se centró en analizar la forma en que el gobierno local y nacional, la cooperación internacional y la población desplazada pueden articularse a procesos de desarrollo territorial descentralizados, mediante su participación efectiva en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, se seleccionaron las temáticas número dos, tres y cuatro. Las otras preguntas se descartaron pues se consideró que estaban contenidas de una u otra manera en las preguntas seleccionadas y habían sido respondidas en gran parte durante la construcción colectiva del marco del debate.

PRIMERA TEMÁTICA

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

Marco de la temática

Con el objetivo de lograr una aproximación más apropiada acerca de la participación de las entidades departamentales y municipales en relación al retorno, el reasentamiento y la reubicación, los participantes de la mesa reconocieron que desde el enfoque del desarrollo territorial, el verdadero alcance de la temática implica analizar el ejercicio participativo en el marco del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, para potenciar su operatividad en el ámbito local. En otras palabras, se preguntaron cómo hacer que confluyera el SNAIPD con toda su oferta institucional, pública, privada y de agencias de cooperación, con la demanda de la población desplazada y la población vulnerable. El cómo encontrar mecanismos concretos de movilización y compromiso de las autoridades municipales y departamentales en un marco sistémico que tiene como fondo el restablecimiento, obliga según los participantes a pensar integralmente en lo local y lo regional teniendo en cuenta el contexto nacional.

Así, mismo, por sugerencia del moderador las reflexiones y recomendaciones partieron de experiencias tanto positivas como negativas que proporcionaron insumos para el análisis. Se presentaron los casos del Plan Integral Único de Nariño y el retorno de la Sierra municipio de Córdoba, departamento de Bolívar.

Formulación del Plan Integral Único de Restablecimiento de Nariño, PIU

JAVIER PATIÑO. GOBERNACIÓN DE NARIÑO

El representante de la gobernación de este departamento, inició explicando cómo ésta iniciativa surgió dentro del contexto del SNAIPD en el marco de una alianza estratégica del departamento con la RSS, con el objetivo de darle operatividad al Sistema en el nivel local a partir de un esquema descentralizado. El propósito del PIU fue movilizar a los miembros e integrantes de los comités departamentales y municipales en torno a la problemática del desplazamiento, identificando las demandas de la población desplazada para encontrar mecanis-

mos de articulación entre las acciones institucionales y las acciones sociales que pudieran colaborar en la solución al problema del desplazamiento en el departamento.

El PIU se formuló desde diferentes actividades con objetivos específicos diversos. Como primera medida, se realizaron sensibilizaciones con los comités y alcaldes de los municipios más afectados, con el fin de explicar las responsabilidades institucionalmente adquiridas frente al fenómeno del desplazamiento. Un segundo paso, fue ampliar la participación de población desplazada en los comités municipales y conformar las mesas de trabajo permanente, para permitir que sus opiniones y planes de vida guiaran la formulación del plan. Este trabajo identificó una serie de requerimientos de la población desplazada que no necesitaban de la formulación y ejecución de proyectos, sino de un esfuerzo de planificación conjunto por parte de las autoridades locales. Los resultados fueron soluciones concretas y sostenibles surgidas desde las mesas de trabajo y la priorización de proyectos de corto, mediano y largo plazo.

En la financiación del PIU convergieron todos los actores del territorio; desde la RSS las Naciones Unidas, el gobierno departamental y municipal, hasta la comunidad con aportes de servicio y mano de obra. En la ejecución de los proyectos estuvieron involucradas las familias desplazadas por medio de los comités de atención a la población desplazada, donde unidades ejecutoras municipales fueron responsables del monto de las inversiones, el número de beneficiarios y los servicios que se brindaron.

Con base en esta experiencia, el representante de la gobernación enfatizó por último, la necesidad que los organismos de control del Estado –Contraloría y Procuraduría– intervinieran de cara a las autoridades regionales y municipales para garantizar la efectiva participación de la población desplazada en la formulación y ejecución de las políticas, así como el compromiso de los gobiernos locales en los procesos de restablecimiento.

El retorno de la Sierra, municipio de Córdoba, departamento de Bolívar.

JOSÉ LUIS PADRÓN. RSS-SUCRE

Un segundo caso presentado como ejemplo de la construcción de mecanismos de articulación entre entidades del Estado, fue el del retorno de la Sierra, municipio de Córdoba, Bolívar. Dado que las familias desplazadas se habían movilizad

o a familias, lo que permitió el acercamiento con las autoridades departamentales y municipales. Fue a ellas a quienes se les expresó la voluntad de retornar.

El funcionario de la RSS identificó diferentes factores que permitieron el buen término del proceso de retorno. Como primera medida, la voluntad de la población para hacerlo. En segundo lugar, el que la mayoría de las familias fueran poseedoras de tierra, lo que significaba según él “una motivación extra”. Un tercer elemento, fue la inexistencia de amenazas directas contra la población, pues el desplazamiento se había producido por miedo a la masacre del Salado. A modo de conclusión general, se señaló que el éxito de la intervención estuvo relacionado con la utilización de las instancias previstas en la ley. Es decir, la puesta en marcha de los comités departamentales, la instalación de mesas permanentes de trabajo con población desplazada, como también la existencia de un PIU en los departamentos de Bolívar y Sucre.

**RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA
LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DEL SECTOR
PÚBLICO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL
EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO**

La mesa formuló las recomendaciones específicas a la temática desde los ejes centrales de análisis definidos en la construcción colectiva del marco general del debate: la gobernabilidad, la democracia a través de la planeación participativa, la presencia institucional del Estado y el fomento de los procesos de descentralización. Desde esta perspectiva, el primer requerimiento señalado de manera consensuada fue el lograr el funcionamiento eficaz del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada. Para ello, las recomendaciones específicas se formularon en dos líneas: coordinación, seguimiento, financiación y planeación.

Recomendaciones de coordinación

En general las propuestas tendieron a fortalecer el proceso de descentralización del Estado. En este sentido, una de los planteamientos que obtuvo total consenso fue la reactivación del Consejo Nacional del SNAIPD para que ejerza sus funciones de articulación, coordinación y regulación de los niveles territoriales y nacionales, precisando sus competencias. Uno de los problemas expuestos fue precisamente la desarticulación entre el nivel local y el nacional. Dado que el papel de la RSS dentro

del Sistema es coordinar los esfuerzos en la atención a la población desplazada y no dictar las disposiciones, el Consejo Nacional cumpliría con las funciones de articular las instancias locales con las nacionales, así como las propias entidades del Estado. El eficaz funcionamiento de este esquema evitaría seguir teniendo ejemplos fracasados donde los resultados dependen de la voluntad política de los funcionarios locales.

Para acoplar las entidades de Estado se formularon algunas propuestas, dirigidas fundamentalmente a la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional y a promover la articulación de la oferta y la demanda local. En este sentido, el funcionario de la Unidad Territorial de Sucre de la Red de Solidaridad Social, fue enfático en declarar que aunque a veces no hay un nivel alto de compromiso por parte de algunos ministerios, no es menos cierto que el Gobierno ha hecho esfuerzos importantes en este aspecto.

Las recomendaciones específicas de coordinación formuladas fueron:

1. Estimular el trabajo intersectorial entre las diferentes entidades del Estado como los ministerios, el ICBF y el SENA para lograr una atención integral de la Población Internamente Desplazada, PID.
2. Articular los entes del Estado y del Sistema desde un diagnóstico de la oferta y la demanda local y regional, tanto pública como privada, para caracterizar la PID y sus necesidades.

Recomendaciones de seguimiento

3. Fortalecer el sistema de seguimiento del ministerio público y los mecanismos de rendición de cuentas públicas de las acciones de atención a la población desplazada de las entidades del Estado.
4. Estimular el control social de las acciones del sector público a través de la planificación participativa.
5. Gestionar ante los organismos de control del Estado, la inclusión de la conducta de los funcionarios públicos en relación con el desplazamiento, en los criterios de seguimiento y evaluación de sus labores.

Recomendaciones financieras

Otra serie de recomendaciones se enfocaron en el orden financiero, a la obtención de recursos especiales para la PID a fin de propiciar y sostener los programas de restablecimiento. Estas recomendaciones fueron:

6. Destinar presupuesto exclusivo para la PID de los presupuestos municipales y departamentales.
7. Crear reservas presupuestales en los ministerios y las entidades del Sistema, para la atención de la PID.
8. Crear fondos departamentales y municipales por ordenanza, destinados exclusivamente a la atención de la PID que permitan inversiones directas en departamentos y municipios.

Recomendaciones de planificación

Se recomendó el fortalecimiento de espacios de planeación y gestión participativos, y de rendición de cuentas de los planes de desarrollo de municipios y departamentos, haciendo particular énfasis en la formulación de los PIU. Las sugerencias se enfocaron hacia el fortalecimiento de la democracia local, por medio de la planeación participativa, abogando por la aplicación de un enfoque territorial que involucre a todos los habitantes del territorio. Las recomendaciones fueron:

9. Articular los PIU a los planes de desarrollo municipal y departamental, como un componente sujeto a evaluación como los demás sectores: salud y educación, entre otros.
10. Fomentar la participación de los actores del territorio en los procesos planificación y rendición de cuentas públicas.
11. Estimular a los comités departamentales y municipales para que se abran a las iniciativas de las asociaciones de desplazados.
12. Promover y fortalecer los comités municipales y departamentales por medio de sistemas de cofinanciación de proyectos.
13. Generar proyectos concertados de corto, mediano y largo plazo que se incluyan dentro de los planes de desarrollo local.

En busca de una planeación participativa eficaz, algunas recomendaciones se orientaron hacia estimular la voluntad de las autoridades locales frente al tema de la atención a la PID. Estas recomendaciones fueron:

14. Capacitar a los funcionarios para que conozcan a fondo la política pública del Estado y la normatividad correspondiente, en pos de crear responsabilidad en cada sector del territorio, tanto en entidades públicas como en la población desplazada.
15. Sensibilizar a funcionarios públicos del nivel local, regional y nacional, particularmente a aquellos recientemente elegidos, acerca del problema del desplazamiento para generar compromiso y conciencia.
16. Crear conciencia en las autoridades locales acerca del potencial de la población desplazada como generadora de desarrollo local integral, gracias a su capital humano y la captación de recursos nacionales e internacionales.
17. Crear incentivos financieros para los programas y proyectos municipales que incluyan a la población desplazada, cuyos resultados respondan a las necesidades de ésta o que busquen el restablecimiento, ya sea por concepto de transferencias o vía FONADE y ministerios.
18. Crear incentivos financieros para los municipios que promuevan programas y proyectos que incluyan a la PID y a la población vulnerable.

SEGUNDA TEMÁTICA

PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

Para abordar esta temática los participantes de la mesa propusieron centrarse en tres aspectos: los sistemas de información local, la necesidad de integrar a la población receptora y desplazada para realizar acciones conjuntas, la discriminación positiva, y el fortalecimiento y la democratización de las organizaciones de población desplazada.

Sistemas de información local

Los representantes del PNUD y de la gobernación de Nariño enfatizaron la importancia de los sistemas de información local, para fortalecer la participación de las organizaciones sociales en procesos de restablecimiento. Estos dan a conocer los diferentes momentos y características de los procesos de desplazamiento, lo que beneficia tanto a las instituciones como a la población desplazada y receptora, en cuanto brinda la posibilidad de ejercer acciones de veeduría y seguimiento.

El Coordinador de la Unidad Territorial de Sucre manifestó sin embargo, que los sistemas de información no necesariamente eran un asunto prioritario, pues en esta materia el Estado

ha realizado grandes esfuerzos entre los que se destacan el Sistema Único de Registro, SUR, el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas, SEFC y los sistemas de las secretarías de planeación municipal. En esta línea, se aseguró que el manejo local de cierta información podría poner en juego la necesaria confidencialidad de algunos aspectos y por lo tanto, la seguridad de la población desplazada.

Los delegados de ACNUR y de la gobernación de Nariño respondieron a estos comentarios, señalando que los sistemas de información del Estado son cerrados y confidenciales, y que en el caso de Nariño no existe un sistema de información descentralizado en el nivel local y territorial. El sentido de los sistemas locales, continuó el representante de ACNUR, es permitir su uso por parte de las instituciones y las comunidades en procesos como la formulación de proyectos donde es necesario contar con información precisa. Enfatizó en el mismo sentido, que la idea de los sistemas de información local, es que las comunidades definan cuáles son sus necesidades, lo que contribuye al fortalecimiento y empoderamiento de su participación efectiva en los procesos de restablecimiento.

Discriminación positiva

Como asunto central, se planteó el fortalecimiento eficaz de la población desplazada como sujeta de derechos, por medio de una discriminación positiva en el marco de la construcción de proyectos incluyentes. De manera conjunta, los participantes de la mesa centraron el análisis en la necesidad de evitar el asistencialismo y el paternalismo. Sin embargo, se hizo énfasis en diferenciar los procesos de asistencia humanitaria del asistencialismo, así como en vincular las acciones de atención humanitaria a procesos de desarrollo local.

Integración de población desplazada y población receptora

Los representantes de la Asociación de Desplazados de Yondó y de Saiza, señalaron que algunas de sus experiencias confirman la necesidad de que la población desplazada se integre a los habitantes del territorio, aprovechando la capacidad de convocatoria que tienen sus asociaciones en beneficio de toda la comunidad.

Al respecto, la moderación identificó como puntos centrales de experiencias fallidas en materia de integración, el que los programas no estuvieran concertados, por lo que no hubo empoderamiento de las comunidades ni control alguno por parte de los beneficiarios. El delegado de ACNUR complementó el comentario, señalando que es preciso que quienes intervienen desde afuera, en particular los organismos internacionales, tengan una fuerte sensibilidad y un profundo conocimiento de las especificidades culturales de las zonas en la que se van a trabajar, lo que implica acciones de caracterización más allá de la simple identificación de los beneficiarios.

Representación y liderazgo de las organizaciones de población desplazada

Los participantes de la mesa consideraron pertinente reflexionar acerca de quién representa a las organizaciones de la población desplazada. La funcionaria de la Gobernación de Antioquia se refirió específicamente a la importancia de considerar cuál es la información que difunden los líderes y qué tanto los procesos de sensibilización y de capacitación llegan a las bases de cada organización.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

De manera concertada, los participantes de la mesa reiteraron la integración de la PID y la población vulnerable a través de un enfoque territorial, como requisito para una efectiva participación de las organizaciones sociales en los procesos de restablecimiento. Las recomendaciones se centraron en potenciar este trabajo sinérgico, por medio de la planeación, la coordinación y el fortalecimiento de los liderazgos comunitarios, tomando con precaución las medidas que promueven la discriminación positiva hacia la PID.

Un importante componente de las propuestas de la mesa, se enfocó hacia la sensibilización de la población acerca de la situación del desplazamiento y la vulnerabilidad. Del mismo modo, las recomendaciones tendieron a vincular al sector público y la cooperación internacional como catalizadores de los procesos de integración. Algunas recomendaciones se dirigieron a crear estímulos de tipo económico para aquellos territorios que promuevan un enfoque incluyente en sus planes de desarrollo.

Las recomendaciones específicas de la mesa fueron:

1. Continuar con el proceso de institucionalización de las mesas de trabajo con poblaciones desplazadas, con participación de la población vulnerable.
2. Dar representatividad a la población desplazada en los consejos territoriales de planeación y en los comités departamentales y municipales.
3. Fomentar la rendición de cuentas públicas y la planeación participativa.
4. Fomentar la creación de proyectos con enfoques poblacionales, comunitarios y territoriales que busquen solucionar los problemas de la PID y la población vulnerable.
5. Fomentar la participación económica de las comunidades en la ejecución de proyectos, como mecanismo de generación de responsabilidad hacia los mismos.

6. Crear sistemas de información local, en busca de una mejor planeación participativa de la PID y la población vulnerable.
7. Identificar las demandas y ofertas locales en busca de proyectos económicos viables para toda la población de un territorio.
8. Crear mecanismos de sensibilización e intercambio de experiencias entre la PID y la población vulnerable.
9. Fomentar alianzas entre organizaciones comunitarias y asociaciones de población desplazada.
10. Organizar campañas de información pública para sensibilizar a las poblaciones locales frente al tema del desplazamiento.
11. Organizar encuentros culturales que fomenten la integración entre la PID y la población vulnerable.
12. Lograr continuidad entre las iniciativas de asistencia humanitaria y el desarrollo local.
13. Fortalecer los liderazgos comunitarios participativos no representativos.
14. Capacitar a las organizaciones de base en pos de una mejor organización y participación en los procesos de planeación.

TERCERA TEMÁTICA

PARTICIPACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

El trabajo de esta temática se dividió en tres partes: la delimitación del marco de la materia, la revisión de algunos casos concretos y la generación de las recomendaciones específicas.

Marco de la temática

Los márgenes de reflexión se construyeron por medio de tres consideraciones: los tipos de cooperación, la identificación de las distintas organizaciones de cooperación internacional que operan en el país y la flexibilidad de las intervenciones de la cooperación.

En este sentido, el delegado de ACNUR identificó cuatro tipos de cooperación en Colombia:

1. La cooperación directa de los gobiernos extranjeros con presencia en el país, que es de carácter técnica y de financiación.
2. La cooperación por parte de Naciones Unidas que comprende dos aspectos: uno político que se expresa por medio

del Secretario General y del Representante Especial en el país, y otro técnico, de asesoría y de financiación, que se manifiesta en el trabajo humanitario que realizan las agencias de Naciones Unidas. Recalcó en este sentido, que el sistema de Naciones Unidas se ha esforzado por coordinar con el Gobierno Nacional la priorización de las poblaciones y regiones beneficiarias de la atención humanitaria, con el fin de maximizar el impacto de las labores.

3. La cooperación ofrecida por las ONG internacionales que trabajan brindando apoyo a proyectos y políticas en diversos campos.
4. Un último tipo de cooperación muy disímil, es el trabajo de la Cruz Roja Internacional que es un organismo independiente con un trabajo intenso de ayuda humanitaria en el país.

También se señaló que el enfoque territorial implica unos cambios en el ejercicio de la participación de la cooperación

internacional. Por un lado, conlleva tomar parte en el proceso de descentralización a través de un esfuerzo mayor en el trabajo mancomunado con las autoridades e instituciones departamentales y municipales en la definición de prioridades y planes de intervención. Como segunda medida, obliga a encontrar soluciones específicas por medio de acciones adaptadas a las particularidades de los territorios. En este contexto, aseguró el representante de ACNUR, el reto de la participación de la cooperación internacional en los procesos de restablecimiento, es actuar con la flexibilidad necesaria para afrontar de manera coherente las políticas del nivel local y la construcción de una política nacional de restablecimiento. Por último, se enfatizó que la responsabilidad y la coordinación de la intervención de la cooperación internacional, debe quedar en manos de las autoridades locales y nacionales.

Así mismo, el representante de la RSS precisó cuatro aspectos que en su criterio deberían ser considerados en el debate:

1. La reticencia de algunas agencias de cooperación a coordinar sus acciones, debido a la ineficiencia de algunas autoridades locales que impiden cumplir las metas establecidas en los límites de tiempo fijados por las primeras.
2. La necesidad de definir los ámbitos de responsabilidad y de división del trabajo entre la cooperación internacional, las ONG y las entidades del Estado.
3. La necesidad que los organismos internacionales obedezcan los diagnósticos y prioridades fijadas por el Gobierno en sus diferentes niveles.
4. Por último, enfatizó en la importancia de lograr la sostenibilidad de las intervenciones de la cooperación, es decir que las acciones de ésta tengan continuidad e impactos positivos una vez que los organismos internacionales se retiren.

Breve revisión de casos

Para analizar la temática, se expusieron algunas experiencias concretas que dieron cuenta de la participación de la cooperación internacional en procesos de restablecimiento de la PID.

El representante de la RSS expuso el caso de los Laboratorios de Paz, como un proceso que a su parecer debe analizarse

a partir de consideraciones de gerencia, coordinación, soberanía y sostenibilidad. En concreto, se examinó el Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, en donde en un principio se presentó resistencia por parte de la comunidad internacional a la coordinación con los gobiernos locales. Se aseguró que si bien las acciones implementadas fueron muy importantes, no hubo garantía de sostenibilidad porque no se ligó el proceso con ninguna política pública como los planes de desarrollo local. Se afirmó así mismo, que es apremiante resolver tales problemas para evitar que se repitan en los tres Laboratorios de Paz que se están diseñando con la Unión Europea en el norte de Santander, en el oriente antioqueño y en el macizo colombiano.

El oficial de ACNUR, por su parte, presentó una visión a futuro del Plan de Acción Humanitaria. Desde este contexto, se refirió a la manera en que el Plan de las Naciones Unidas fue asumido y aceptado por el Gobierno Nacional, en particular por la RSS, la ACCI y el Plan Colombia, como base de la mesa de trabajo de Atención Humanitaria de la nueva mesa de Londres; un grupo consultivo donde se reúnen todos los países donantes y organismos financieros interesados en cooperar con Colombia. Se precisó que paralelamente, se ha realizado en el país un trabajo colectivo de construcción de la política nacional de atención humanitaria que convoca a todos los actores a nivel nacional con incidencia en el tema. Este propósito reunió recientemente al gobierno, las Naciones Unidas, las ONG, la Iglesia, el sector privado y 120 diferentes organizaciones relacionadas con el tema, alrededor de la elaboración del marco común del documento que se va a presentar como el Plan de Gobierno para la Atención Humanitaria. Se expresó al respecto, lo valioso en términos conceptuales de esta iniciativa de coordinación, que partió de un plan de Naciones Unidas y se convirtió en un plan país.

Uno de los problemas evidenciados a lo largo de la discusión, fue la ausencia de la cooperación internacional en algunas regiones del país. Al respecto, se explicó que tal eventualidad responde a dos circunstancias. Primero, a la percepción que se tiene de vínculos entre autoridades locales y actores armados. Este hecho imposibilita la entrada de la cooperación internacional en algunos territorios, pues la intervención de organismos internacionales en estas áreas, legitimaría de cierta forma estos gobiernos locales comprometidos. Un segundo atenuante, es la inexistencia o ineficiencia de los comités departamentales y municipales para la atención integral a la población desplazada, lo que impide la articulación de la cooperación internacional en las dinámicas locales.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

Las recomendaciones se formularon con miras a posibilitar que la cooperación internacional apoye el fortalecimiento de la democracia y la descentralización local. En este orden de ideas, una primera sugerencia dirigida a todos aquellos grupos involucrados en la elaboración del Plan de Acción Humanitario, fue el lograr que éste asuma la articulación del desarrollo territorial y el proceso de transición hacia el desarrollo.

Otras propuestas se enfocaron a optimizar los resultados de la intervención de la cooperación internacional. Uno de los mecanismos sugeridos fue la ejecución de Proyectos de Impacto Rápido, PIR, que logren desencadenar procesos dinamizadores en el territorio. Al respecto, se tuvieron en cuenta las siguientes observaciones: Por un lado, se recalcó que la eficacia de los PIR responde a financiaciones que son muy pequeñas, pero que permiten atender mayores cantidades de proyectos, a través de montos totales significativos. Esto implica sin embargo, una evaluación previa del estado actual de la cooperación internacional para reconocer respecto a sus planes operativos, su capacidad de focalizar parte de sus acciones en este tipo de proyectos. De igual manera, se explicó que en el contexto global de la cooperación internacional, Colombia es un país con una alta institucionalidad y un creciente desarrollo, circunstancias que limitan la afluencia de recursos internacionales dirigidos a PIR. En este sentido, estas iniciativas tendrían un papel importante en los procesos de restablecimiento siempre y cuando estén sujetas a algún tipo de cofinanciación. Como segundo punto, se reconoció de manera colectiva que la cooperación internacional debe inscribir estrategias de largo plazo que promuevan la presencia institucional, el trabajo de fortalecimiento de las autoridades locales, el mejoramiento de los esquemas de coordinación entre los actores de un territorio, y el fortalecimiento de la ingerencia de las comunidades y autoridades locales en los procesos de desarrollo territorial.

Las recomendaciones específicas para la participación de la cooperación internacional en los procesos de restablecimiento de la PID, se organizaron en cuatro grupos: recomendaciones políticas, técnicas, operativas y financieras.

Recomendaciones políticas

1. Reactivar el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y articularlo con la ACCI.
2. Aclarar responsabilidades y canales de coordinación de esfuerzos de la cooperación internacional a nivel nacional.
3. Lograr la coordinación de la cooperación internacional con el Estado y la concertación con actores locales y regionales.

Recomendaciones técnicas

4. Brindar asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional a las entidades del Gobierno como a las organizaciones de base para una mejor gestión de la cooperación internacional.
5. Flexibilizar los modelos de intervención de la cooperación internacional, adecuando los recursos a los planes de desarrollo territorial.
6. Promover sistemas de información y seguimiento de la política de las agencias de cooperación internacional.
7. Aumentar la presencia en terreno de la comunidad internacional.

Recomendaciones operativas

8. Articular la cooperación internacional con los PIU y los planes de desarrollo local.
9. Coordinar los esfuerzos internacionales en las acciones atendidas por el Plan de Acción Humanitaria.
10. Fortalecer los esquemas de coordinación de la cooperación internacional y del Estado en el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, como lugar donde se definen políticas, prioridades y zonas estratégicas.
11. Concertar los recursos y las agendas de la cooperación internacional con los comités departamentales y municipales para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

12. Definir los proyectos de la cooperación internacional en conjunto con las autoridades locales y la población desplazada.
13. Concentrar los recursos de la cooperación internacional en zonas estratégicas.
14. Incentivar proyectos dinamizadores de impacto rápido con cofinanciación.
15. Fortalecer a las comunidades y a las autoridades locales para que asuman corresponsabilidad en los programas y su desarrollo.

Recomendaciones financieras

16. Concertar los recursos de la cooperación internacional con comunidades, mesas de trabajo y comités departamentales y municipales, así como canalizarlos a través de los programas nacionales y locales de desarrollo.
17. Contrastar la oferta y demanda local, priorizarla y sistematizarla con el fin de promover el desarrollo territorial.

RECOMENDACIONES GENERALES DE LA MESA

Debido a la complejidad, magnitud e interrelación de los diferentes elementos relacionados con el desarrollo territorial en el marco de los procesos de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, las recomendaciones generales se organizaron en dos grupos:

- a) Recomendaciones transversales a las tres temáticas analizadas: la participación del sector público, de las organizaciones sociales y de la cooperación internacional en los procesos de restablecimiento.
- b) Recomendaciones generales de la mesa, clasificadas en cuatro categorías: recomendaciones políticas, técnicas, operativas y financieras. Cada una de éstas, a su vez, se sistematizó en una matriz donde se especificó la manera en que debe hacerse efectiva (cómo) y el actor o la instancia que la debe llevar a cabo, bien sea en el Estado, las organizaciones sociales o la cooperación internacional (quién).

ción internamente desplazada para que la ejecución y el seguimiento de los programas y proyectos se realice efectivamente desde allí.

Las recomendaciones transversales fueron:

1. Convocar y activar el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
2. Fortalecer procesos de planificación participativos a partir de diagnósticos sistemáticos que tengan en cuenta ofertas y demandas locales del sector público y privado.
3. Fortalecer los comités territoriales de atención a la pobla-

4. Fortalecer los sistemas de información, como herramienta para una eficaz gestión de la planeación y el rendimiento de cuentas.
5. Fortalecer la cultura democrática y la institucionalidad pública.
6. Reconstruir el tejido social y la cultura de paz.
7. Lograr la corresponsabilidad de todos los actores del territorio, a través de los Planes Integrales Únicos de Restablecimiento.
8. Destinar fondos específicos para la atención a la población desplazada.
9. Crear espacios de integración entre el Gobierno, la cooperación internacional, la PID y la población vulnerable.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

PROPUESTAS	ESTADO		ORGANIZACIONES SOCIALES		COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Cómo	Quién	Cómo	Quién	Cómo	Quién
1. Reactivar el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada.	Desarrollando planes de atención integral articulados a los planes de desarrollo.	La RSS convoca, los ministerios e institutos se comprometen y los comités movilizan políticas nacionales	Organizándose, movilizándose, presentando propuestas y prioridades a los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada.	Organizaciones de población desplazada, juntas de acción comunal, consejos territoriales de planeación y organizaciones de base.	Fortaleciendo mecanismos de coordinación y articulación por medio del Consejo Nacional de Atención a la PID. Concertando agendas con comités locales.	Plan de AHE. Sistema de Cooperación Internacional.
2. Fortalecer los comités locales.	Fortaleciendo espacios de concertación de la política nacional, regional y local. Logrando efectividad de la política. Comprometiendo a las alcaldías y gobernaciones con estimulos, incentivos y capacitación.	Gobierno central, regional y local. Consejos y asambleas.	Reconociendo y fortaleciendo organizaciones a través de capacitación y desarrollo de su propia agenda.	Organizaciones comunitarias.	Concentrando su agenda en espacios de participación institucional. Fortaleciendo la presencia en el terreno. Apoyando políticas internacionales facilitadoras de paz.	Sistema de Naciones Unidas. Grupos de Gobierno, ONG internacionales y grupos consultivos.
3. Fortalecer la democracia y la institucionalidad pública.	Formulando planes, programas y proyectos de atención integral.	Consejo Nacional de Atención a la PD. Comités.	Por medio de alianzas.	Con otras organizaciones de base, sector privado e Iglesia.	Promoviendo programas y proyectos a través de alianzas	Sistema de cooperación internacional.
4. Coordinar sectores e instituciones.	Con informes periódicos de los entes responsables.	Consejo Nacional de Atención a la PID y Comités.	Por medio de mesas de trabajo y mecanismos de participación.	Organizaciones de población desplazada.	Por medio de informes periódicos.	Sistema de cooperación internacional.

RECOMENDACIONES TÉCNICAS

PROPUESTAS	ESTADO		ORGANIZACIONES SOCIALES		COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Cómo	Quién	Cómo	Quién	Cómo	Quién
1. Intervenir desde la planeación sistemática, basada en diagnósticos de necesidades y demandas de la población desplazada.	Precisando sistemas de información de demandas y ofertas institucionales.	Organismos sectoriales en el nivel nacional, regional y local.	Con capacitación en instrumentos de planeación participativa.	Organismos del Estado y cooperación internacional.	Apoyando la planeación sectorial en los tres niveles del Estado.	Agencias de cooperación, de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
2. Brindar asistencia técnica para la atención integral a la población desplazada a través de modelos flexibles.	Promoviendo acciones adecuadas a las condiciones específicas de la población. Comprometiendo a las universidades.	Las distintas entidades del SNAIPD en los tres niveles (nacional, regional y local).	Por medio de la capacitación en el manejo de estrategias de atención flexible.	Organizaciones de población desplazada, Juntas comunales y Consejos municipales.	Con acompañamiento técnico en el nivel regional.	Unidad Técnica Conjunta. Agencias de cooperación de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
3. Definir zonas estratégicas de intervención.	Por medio del diagnóstico de zonas de emergencia humanitaria. Definiendo prioridades concertadas.	Las distintas entidades del SNAIPD en los tres niveles.	Participando en los comités y en procesos de diagnóstico y planeación.	Organizaciones de población desplazada. Juntas comunales. consejos municipales.	A través de <i>advocacy</i> ante las distintas entidades del SNAIPD en los tres niveles.	Agencias de cooperación de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
4. Fortalecer la capacidad técnica institucional.	Por medio de programas de capacitación y formación de funcionarios.	Entidades del Estado, universidades y cooperación internacional.	Por medio de programas de capacitación para organizaciones de base y ONG.	Entidades del Estado, universidades y cooperación internacional.	Por medio de apoyo técnico, político y financiero.	Agencias de cooperación de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
5. Generar sistemas de monitoreo y seguimiento a la emergencia humanitaria y al efecto de las políticas.	Desarrollando el Observatorio del Desplazamiento.	RSS, universidades y cooperación internacional.	Por medio de sistemas de información comunitaria.	Organizaciones de PID, juntas de acción comunal y consejos municipales.	Apoyando el desarrollo del Observatorio al Desplazamiento.	Agencias de cooperación de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.

RECOMENDACIONES OPERATIVAS

PROPUESTAS	ESTADO		ORGANIZACIONES SOCIALES		COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Cómo	Quién	Cómo	Quién	Cómo	Quién
1. Flexibilizar los modelos de atención a la población desplazada.	Avanzando en la construcción participativa de ofertas variadas. Sistematizando las lecciones aprendidas.	La RSS, entidades responsables y universidades.	Sistematizando las experiencias y el aprendizaje en campo.	Organizaciones de base y ONG.	Apoyando la transferencia de experiencias internacionales.	Agencias de cooperación, de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
2. Formular Proyectos de Impacto Rápido (PIR), articulados a planes integrales de desarrollo.	Dando respuestas dinamizadoras a problemas concretos e inmediatos.	Espacios institucionales de definición de políticas públicas, Consejos de Política Social y comités de población desplazada.	Participando en la planificación de políticas, planes y proyectos.	Organizaciones de PID, juntas de acción comunal y consejos municipales y departamentales.	Transfiriendo experiencias aprendidas. Brindando asistencia técnica.	Agencias de cooperación, de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
3. Fortalecer los equipos de atención a la población desplazada en el terreno.	Trabajando coordinadamente con las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.	La RSS y las entidades del SNAIPD.	Promoviendo equipos y redes de apoyo comunitario.	Educadores, familias, organizaciones de jóvenes y de mujeres.	Estableciendo oficinas en zonas críticas. Estableciendo Unidades Móviles de Atención.	Agencias de cooperación, de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.
4. Mejorar los procesos de divulgación de la problemática del desplazamiento.	Avanzando en la sensibilización de la opinión pública, a través de medios masivos de comunicación.	Las entidades del Estado y medios de comunicación estatal.	Fortaleciendo espacios de comunicación comunitarios (radio comunitaria y televisión local).	Organizaciones de base.	Apoyando programas de difusión y comunicación.	Agencias de cooperación, de acuerdo con su mandato y sus ventajas comparativas.

RECOMENDACIONES FINANCIERAS

PROPUESTAS	ESTADO		ORGANIZACIONES SOCIALES		COOPERACIÓN INTERNACIONAL	
	Cómo	Quién	Cómo	Quién	Cómo	Quién
1. Ampliar y crear fondos con destinación específica para la población desplazada.	Por medio de la Ley de Presupuesto Nacional, departamental y municipal.	Instituciones de los tres niveles y todos los sectores.	Organizándose y movilizándose para lograr la inclusión del presupuesto.	Organizaciones de población desplazada, juntas de acción comunal y consejos departamentales y municipales.	Aportando recursos. Gestionando la captación de recursos nacionales e internacionales.	Agencias de cooperación, de acuerdo a su mandato y sus ventajas comparativas.
2. Financiar internacionalmente las contrapartidas regionales y locales, que se avalan y concertan a través de los PIU	Concertando y cofinanciando a través de líneas de acción concertadas entre el Estado y la cooperación internacional. Coordinando las entidades nacionales con los diferentes niveles de la cooperación.	Entidades del sistema estatal.	Capacitando e informando a las organizaciones de base, acerca del acceso y las posibilidades de la cooperación internacional.	Agencias de cooperación internacional, rrrs, entidades del Estado.	Por medio del Plan de Acción Humanitaria, como agenda concertada para promover nuevos recursos.	Agencias de cooperación, de acuerdo a su mandato y sus ventajas comparativas.

PARTE IV

ACCESO Y PROTECCIÓN DE TIERRAS
PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN
DE DESPLAZAMIENTO

El conflicto armado en Colombia: su influencia sobre el sector rural y las migraciones internas

DARÍO FAJARDO M.*
Oficial de Programa de la FAO
Colombia

LA AGRICULTURA COLOMBIANA

LAS evaluaciones del desempeño del sector agropecuario en Colombia durante la última década coinciden en registrar una tendencia descendente, la cual condujo al analista Carlos Felipe Jaramillo (1998) a sentar la tesis de la “crisis semipermanente de la agricultura” como rasgo dominante durante el decenio de 1990. Este comportamiento no se aparta del ocurrido en el sector en varios países de la región (Ocampo, 1998). En nuestro país se añade a un prolongado conflicto armado de profundas raíces y dilatado desarrollo, así como a la implantación de distintas fases del narcotráfico, para configurar un preocupante escenario que puede servir para profundizar la desestabilización de la región.

Colombia ofrece la particularidad de haber asumido en un plazo relativamente breve, la urbanización de su población y la “desagriculturización” del empleo: en 1938 la población rural

* Antropólogo. Ha sido profesor Asociado de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, en las áreas de Desarrollo Regional y Reforma Agraria. Fue investigador del Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, y director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, de la misma Universidad. Como consultor del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, dirigió el Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina. Fue igualmente fundador y director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI, director de la Corporación Araracuara e investigador del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia, CIE. Es autor de varios libros y artículos sobre la problemática agraria colombiana, como “Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra”, “Espacio y sociedad: la formación de las regiones agrarias en Colombia” y coautor de los estudios “Colonización y estrategias de desarrollo”, “El agro colombiano ante las transformaciones de la economía”, entre otros escritos.

representaba el 69.1% y en 1951 el 57.4%; pero en 1973, la población localizada en los medios rurales había descendido al 40.7% y en 1993 al 31.0%; en la misma forma, mientras Argentina requirió 77 años para pasar la participación de la mano de obra agrícola del 50% al 30%, Brasil 35 años y Ecuador 32 años, Colombia lo hizo en solo 18 años. (Bejarano, 1998, p. 24)

Estas tendencias coinciden con la práctica desaparición de los recursos públicos asignados al sector, los cuales de acuerdo con la Contraloría General de la República (2001, 2002) pasaron del 4.8% del presupuesto nacional en 1990 al 0.8% en el 2000 (Contraloría, 2002). No obstante, los sectores agropecuario y agroindustrial contribuyen con el 22% del PIB y el primero aporta el 28% de las divisas (Misión Paz, 2001, p. 32), al tiempo que asciende la importancia social y política del mundo rural como parte de un escenario de crisis, en el cual el retroceso productivo del decenio de 1990 sacó de la producción más de 1 millón de hectáreas y generó 442 mil desempleados en el campo, procesos que han inducido un creciente empobrecimiento de los habitantes rurales: de acuerdo con la Contraloría General de la República el 82,6% de esta población, se encuentra por debajo de la línea de pobreza, con un ingreso inferior a US\$2.00 diarios.

Esta situación ha ido pareja con un creciente conflicto armado que ha producido en 15 años el desplazamiento de cerca de 3 millones de personas, equivalentes al 4% del total de la población colombiana, en un proceso que amplía el empobrecimiento de los sectores sociales más débiles y que comienza a extenderse hacia las fronteras con los países vecinos. A su vez y en el marco de esta crisis, se ha implantado en Colombia la producción y tráfico de los estupefacientes derivados de más de 144 mil hectáreas sembradas de coca, 4.200 de amapola y otro tanto de marihuana (Dirección Nacional de Estupefacientes, 2002), generando una economía que alimenta la guerra y que, al internacionalizarse, dificulta aún más la solución de los problemas de nuestro desarrollo.

Por estas razones, por la potencialidad productiva del sector y más aún, por las perspectivas que plantea la reconocida multifuncionalidad del campo y de la agricultura, hoy tiende a producirse la convergencia de distintas opiniones que señalan los alcances definitivos que tendría la atención al mundo rural en la superación de las causas del conflicto armado y en la viabilización del país, en general (Misión Paz, 2001).

EL COMPORTAMIENTO RECIENTE DEL SECTOR AGRARIO

La caracterización de C. F. Jaramillo anteriormente mencionada hace referencia a la disminución del área sembrada, de la producción y del empleo, y tendría como causas la incidencia del manejo macroeconómico, en particular la revaluación del peso, así como el comportamiento climático que afectó la agricultura a mediados de la década (fenómeno de El Niño). Estos factores convergieron con las condiciones impuestas sobre la producción agrícola y pecuaria por la propiedad territorial, con el “sesgo financiero” de la política económica del Estado colombiano y, sin lugar a dudas, con los impactos del conflicto armado.

De otra parte, la década de 1990 enmarcó la aplicación de las políticas de apertura, ya iniciadas a comienzos del decenio anterior y orientadas por los centros decisorios internacionales (FMI, Banco Mundial, OMC), con mayor intensidad a comienzos de la década durante el gobierno de César Gaviria y algo atenuadas bajo el de Ernesto Samper (Jaramillo, 1998). No

obstante, la exposición de la producción nacional a los mercados internacionales puso en evidencia la “baja competitividad” de la agricultura colombiana.

La confluencia de varios factores, a saber, la eliminación de instrumentos de protección, el comportamiento de los costos de producción, en particular las tasas de interés y la renta del suelo, y el manejo de las tasas de cambio, añadidos a los efectos de la guerra, específicamente los desplazamientos forzados y el descenso de la rentabilidad de las actividades agrícola, parecen haber generado un cambio profundo en la configuración de la agricultura.

Se han identificado como evidencias de esta crisis, los comportamientos del producto de los distintos subsectores de la actividad agrícola y pecuaria: durante el decenio, el producto de los cultivos semestrales bajó a una tasa promedio anual de 3.2%; los cultivos permanentes, con la excepción del café, tuvieron un crecimiento de su producto agregado del 1.5% y el sector pecuario creció en un 3.8% anual, para un agregado total del sector del 1.5%. En cuanto a las áreas plantadas, en 1997 se sembraron 3.1 millones de hectáreas, casi 700 mil menos que en 1990 y la mayor proporción de esta reducción correspondió a los cultivos semestrales, los cuales bajaron de 2.5 millones de hectáreas en 1996 a 1.6 millones en 1997, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura analizadas por Jaramillo y por la Contraloría General de la República.

Por otra parte, durante el período comprendido entre 1984 a 1996 se produjo una expansión de la frontera agraria en un 30.2%, al pasar de 35.4 millones de hectáreas a 50.7 millones en 1996, con un crecimiento de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva y de la gran propiedad, dentro de las condiciones que ha señalado Absalón Machado: “La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña; tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria” (Machado, 1998, pp.55-56).

La concentración de la propiedad agraria continúa ocurriendo, tanto en las regiones con menor potencial productivo, como en aquellas en donde existe la mayor disponibilidad de tierras con vocación agrícola, lo cual incide en los niveles de producción, en la medida en que mientras las fincas menores de 5 hectáreas destinan a usos agrícolas el 38.6% de su superficie, las mayores de 200 hectáreas solamente asignan a este uso el 2.5% de sus tierras, de acuerdo con la Encuesta Agropecuaria del DANE (1996).

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y USOS PRODUCTIVOS DEL SUELO: LA SITUACIÓN ACTUAL

Según lo señalan los distintos estudios sobre el tema y lo ratifican las evaluaciones más recientes de la problemática agraria colombiana (Rincón, 1997; Heath & Deininger, 1997; Machado, 1998; Contraloría General de la República, 2002), la tenencia de la tierra en el país la caracteriza definitivamente, una elevada concentración de la propiedad: baste citar a los mencionados expertos del Banco Mundial, quienes señalan cómo entre 1960 y 1988 el coeficiente de Gini solamente se desplazó de 0.86 a 0.84, tendencia confirmada por la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996) y que Rincón concluye se incrementó de 0.85 en 1984 a 0.88 en 1996; la Contraloría General de la República, con base en el cálculo de este mismo coeficiente, registró

para el período 1985–2000 “una concentración de la propiedad privada en 0.0195 puntos, tendencia que se acentúa a partir de la década de los 90, con un aumento evidente en la superficie para predios de más de 2.000 has, a costa de una disminución en la mediana propiedad” (2002). A su vez, esta tendencia se ha conjugado con un modesto desarrollo productivo, centrado fundamentalmente en la mediana y pequeña propiedad (Mesa, 1990).

Por otra parte, las condiciones de la política macroeconómica para la producción agrícola y pecuaria, en particular las tasas de interés y cambiarias, y en conjunto la sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero, han confluído con la concentración de la propiedad y las consiguientes rentas monopólicas de la tierra, para generar una agricultura no competitiva, con limitaciones en sus articulaciones a sistemas eficientes de procesamiento agroindustrial y comercialización.

Con ello, las posibilidades de reasignación a otros sectores productivos de la población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a ella (de lo cual son dicientes las cifras actuales sobre desplazados del campo por los conflictos armados), tal como lo recomendara la misión del Banco Mundial dirigida por Lauchlin Currie a comienzos de los años cincuenta, se han hecho particularmente limitadas y traumáticas. El resultado ha sido el incremento de la informalidad y la pobreza urbana, dentro de un panorama de extendido desempleo de carácter estructural (López *et al.*, 2000)

El afianzamiento de la concentración de la propiedad territorial rural, ha ocurrido con fuerza particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, aún cuando no exclusivamente en ellas, como lo demuestra la Encuesta Agropecuaria mencionada.

Al margen de estos espacios, han quedado otros territorios (relictos de los páramos y el grueso de los bosques tropicales), los cuales al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad, por la configuración de sus suelos y sus características climáticas, no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos dominantes. De esta manera, se convierten así en áreas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola, siguiendo tendencias claramente reconocidas a nivel mundial, de los procesos que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra (Binswanger, 1993).

Como ya se advirtió, las tendencias en la ocupación del territorio han ido en contravía del sentido de una verdadera política de poblamiento como instrumento que permita estimular o desestimular la ocupación de determinados espacios por medio de la asignación de recursos para infraestructura y producción, apoyos fiscales, etc. Es evidente la ausencia de un proyecto sostenido de ocupación y manejo del espacio nacional en el que se exprese la valoración y conocimiento de nuestros propios recursos.

Colombia se encuentra dentro de los países latinoamericanos con menor abundancia relativa de suelos arables. Según información de FAO, únicamente el 3.6% de la tierra total puede ser incluida dentro de los suelos mecanizables. A esta limitación se añade el uso inadecuado de los suelos: según el IGAC, en Colombia hay 9 millones de hectáreas aptas para la agricultura, pero se utilizan para este fin únicamente 5 millones. En cambio, para la ganadería hay 16.8 millones de hectáreas aptas y se utilizan 35 millones para este fin, de las cuales sólo 5 millones tienen pastos mejorados, mientras que el resto se explotan de manera extensiva. Así, en conjunto, el 45% de los suelos del país es destinado a usos inadecuados.

Esta información ilustra simultáneamente dos tipos de problemas: en primer lugar, la persistencia del patrón concentrador, contrario al afianzamiento efectivo de la mediana propiedad, la cual, según distintos analistas proporciona las bases más confiables para el desarrollo (Bejarano, 1998); en segundo lugar, el uso del suelo está caracterizado por la predominancia de los aprovechamientos extensivos, fundamentalmente ganaderos, en detrimento aparentemente de la agricultura; según la misma encuesta, las fincas de mayor tamaño dedican a la ganadería principalmente extensiva, el 72.3% de su superficie y en ellas se localiza el 42.1% de las tierras ganaderas.

La distribución y uso del suelo se proyectan necesariamente en la producción y en el empleo; a su vez, las tendencias de la agricultura, de los precios agrícolas y de la rentabilidad del sector, de una u otra manera se manifiestan en el uso del suelo. Precisamente, un argumento a favor de las economías campesinas frente a la agricultura comercial, es la mayor capacidad de generación de empleo de las primeras en comparación con las segundas y aún más frente a la ganadería extensiva; en el contexto de la crisis de los años noventa y a pesar de sus efectos diferenciados por regiones y cultivos, sus impactos se hicieron sentir especialmente en los cultivos comerciales, para los cuales distintos analistas coincidieron en reconocer los efectos citados anteriormente, en cuanto a la disminución de las superficies cultivadas, la reducción del empleo y de la producción.

La imagen de una brecha social, que se sostiene en el tiempo y se amplía en el espacio, además de tener ocurrencia en Latinoamérica (Figueroa, 1996), es un componente común a los países en procesos de modernización (Huntington, 1968), pero en Colombia se asocia con los fenómenos que han facilitado el arraigo de la violencia y de la narcoeconomía, los cuales reducen sin duda las posibilidades de supervivencia del modelo político y social vigente.

CULTIVOS PROSCRITOS

El desarrollo de las distintas actividades asociadas con el narcotráfico, desde la producción y el procesamiento de los psicotrópicos hasta las articulaciones de los narcotraficantes con diferentes medios del poder político, económico y militar, ha tenido gran incidencia en la vida nacional desde mediados de la década de 1970.

Es ampliamente conocido cómo la implantación de estos cultivos se inició a finales de los años setenta, con las primeras plantaciones de marihuana localizadas en zonas de la Costa Atlántica, en particular de la baja Guajira, la Sierra Nevada de Santa Marta y Urabá, para luego extenderse a algunas localidades del Meta. Estas fueron seguidas por los cultivos de coca, en los años ochenta y noventa y, en este último período por los de amapola. La información más reciente asigna aproximadamente 144 mil hectáreas a las plantaciones de coca, 4.200 a la amapola y otro tanto a la marihuana, diseminadas en la casi totalidad de los departamentos del país.

Iván de Rementería (2000), uno de los estudiosos más agudos de la problemática de las drogas en la región andina, ha enfocado la expansión del narcotráfico dentro de la tendencia recesiva de los precios de los exportables de origen agrícola (ver Ocampo y Perry, 1995), debido a la cual los pequeños y medianos productores, en especial campesinos limitados en el acceso a las tierras y a las tecnologías de más elevada productividad y carentes de subsidios, han debido competir con las exportaciones agrícolas de los países centrales con resultados ruinosos. En estas condiciones, la única posibilidad de reducir pérdidas ha sido incorporar la producción de los cultivos para usos ilícitos y la comercialización de sus derivados.

Varios analistas han señalado la convergencia ocurrida a partir de los años 80 de la tendencia hacia la concentración de la propiedad agraria con la ampliación de las inversiones de los capitales del narcotráfico, como procedimiento para el lavado de activos. Estas inversiones ocasionalmente se tradujeron en la modernización de algunas actividades frutícolas y ganaderas en el occidente y norte del país, respectivamente. No obstante, la tendencia generada por el ingreso de estos recursos, fue el reforzamiento de la concentración de la propiedad y del autoritarismo, como expresión de la imposición del latifundio como relación social.

LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

Una de las facetas más dramáticas de la agudización de la guerra civil en Colombia, es el creciente número de personas desplazadas. Algunas investigaciones sobre nuestras migraciones internas muestran su ocurrencia en distintas etapas de nuestra historia, pero esa constante, al generalizarse el conflicto en casi todas nuestras áreas rurales, afecta a una proporción creciente de la población, incrementa los niveles de pobreza e indigencia, limita las actividades productivas e induce conflictos con los países vecinos.

Los desplazamientos por la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia. Durante los conflictos desarrollados entre fines de la década de 1940 y mediados de la de 1960, una parte importante de las migraciones campo-ciudad fueron motivadas por la guerra civil desatada entonces; al mismo tiempo, la acelerada ampliación de la frontera agrícola producida a partir de los años sesenta, fue dinamizada igualmente por la evicción forzada de habitantes de varias regiones del país. Sin embargo, los desplazamientos que ocurren en la actualidad han llamado la atención de la sociedad nacional y de entidades internacionales por su magnitud, la cual está asociada necesariamente con el empobrecimiento de esta población, pérdidas en la producción y en los esfuerzos sociales representados en infraestructuras, desarrollo institucional y otras modalidades del patrimonio público y privado.

De otra parte, el asentamiento masivo de desplazados en nuevas localidades plantea así mismo nuevas exigencias en generación de empleo y financiación de vivienda y servicios en estos lugares, agravando las deficiencias preexistentes. Como lo señalan las cifras y diagnósticos disponibles, la ampliación de las distintas manifestaciones de violencia ocurre en medios tanto urbanos como rurales, pero la magnitud de la guerra puede apreciarse de manera más evidente en el campo. Al mismo tiempo, los conflictos que se expresan en los medios ciudadanos tienen su origen en procesos propios de estos medios, pero también resultan del traslado de conflictos rurales que ocurre hacia ellos.

Los sectores dirigentes del país y los planificadores de sus orientaciones, con algunos matices diferenciados, consideraron superados desde principio de la década de 1990 los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores. Dentro de la lógica de asignar los recursos según demandas activas, configuraron patrones presupuestales que, según se señaló, redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1994), al tiempo que restringieron la protección ejercida previamente sobre la producción agrícola. Como se sabe, este fenómeno no ocurrió de manera exclusiva en Colombia; ha tenido lugar de manera generalizada, pero en nuestro país ha presentado connotaciones particularmente críticas como agravante de conflictos ya existentes.

El ejercicio de políticas para la apertura comercial, puso en relieve severos problemas estructurales del campo colombiano, entre ellos los asociados con la examinada concentración de la propiedad rural. Frente a ésta, la reforma agraria planteada desde 1961 resultó inocua (Machado, 1984, Binswanger et al. 1993, etc.) y por el contrario, a través de masivas titulaciones de baldíos, facilitó la replicación de los patrones latifundistas en las áreas en donde se expandió la frontera agrícola sin permitir, prácticamente como norma, la estabilización de las economías campesinas y su evolución empresarial; supuesto móvil, entonces como ahora, de las leyes de reforma agraria.

En el desarrollo de este proceso, llama la atención la posición asumida por el Gobierno Nacional en la cual se mezclan, de manera cada vez mas notoria, la incapacidad para prevenir muchos de estos episodios, advertidos por las poblaciones y por las propias autoridades locales, la nimiedad de los recursos proporcionados a los desplazados y la tolerancia hacia las acciones de sus propios agentes como factor determinante en la desestabilización de las comunidades.

De acuerdo con la información disponible sobre el desplazamiento forzado y la apropiación de la tierra en Colombia (DANE, 1996; CODHES, 1999; Machado, 1998, etc.), es posible identificar tres tendencias centrales: la concentración de la propiedad territorial; el carácter generalmente violento que asume la expropiación de la tierra por parte de los agentes de la gran propiedad y finalmente, la generación de una población “exsedentaria” que no encuentra condiciones favorables de articulación en los mercados laborales urbanos y que debe fluir dentro de la economía informal urbana, las colonizaciones, las economías extractivas y los eslabones primarios del narcotráfico.

Durante las últimas dos décadas, ésta estructura de las relaciones “población-territorio” se ha dinamizado por la convergencia de tres factores asociados: la crisis de la agricultura, examinada anteriormente, el desarrollo del narcotráfico y la ampliación de la influencia de los capitales transnacionales, a través de actividades extractivas y “megaproyectos” en un nuevo ciclo de “globalización”. Estos factores, al confluir dentro de las relaciones políticas y económicas propias del país, se han traducido en una expansión de los escenarios de los conflictos ya arraigados, los cuales hoy ya toman el carácter de competencias bélicas en torno a territorios, proceso que ha conducido a generalizar los desplazamientos de las poblaciones afectadas, hasta alcanzar las cifras previamente referidas.

CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO

Según las cifras más acatadas (CODHES, 1999), durante los últimos años el fenómeno de desplazamiento se ha incrementado, tanto en número de personas afectadas como en áreas geográficas que lo escenifican. De la misma forma, la cantidad de éxodos masivos se ha impuesto por encima de los desplazamientos individuales y familiares. Como se examina más adelante, la localización de los desplazamientos guarda relación con el acaparamiento de tierras o el control de territorios estratégicos por sus recursos o por la perspectiva de beneficios derivados de la próxima instalación en ellos de proyectos de desarrollo de gran envergadura o por su significado militar y político dentro de la confrontación armada, lo cual se convierte en motivación para despoblar estas zonas.

La información recolectada sobre la población víctima del destierro, permite precisar sus rasgos básicos: cerca del 70% de los desplazados tienen vínculos rurales; de acuerdo a los datos para 1997 el 42% eran propietarios, arrendatarios, aparceros o colonos de tierra. Para el mismo

año, el 94% admitió haber abandonado sus propiedades, el resto logró venderlas. Las mujeres representan el 56% de la población desplazada, el 55% son jóvenes menores de 18 años. El 36% de las mujeres desplazadas son jefes de hogar, ya sea por muerte o abandono del compañero o cónyuge.

En cuanto a las condiciones en las cuales se produjo el desplazamiento, el 56% de las víctimas se vio forzado a huir a causa de amenazas, mientras que el 11% lo hizo a causa de masacres, asesinatos y atentados; el 18% lo hizo a causa de la sensación de desprotección y miedo, y el 5% lo hizo a causa de los enfrentamientos armados.

Ante la incidencia del fenómeno y su agudización, los centros urbanos aumentaron su importancia como alternativa de refugio, al ser considerados extraterritoriales a las zonas de control paramilitar o guerrillero; así, el 47.7% de la población desplazada se dirigió hacia las capitales de departamento durante 1999.

Por otra parte, el desborde del fenómeno de desplazamiento empezó a permear las zonas limítrofes del país. En 1999 cerca de 11.700 personas se dirigieron hacia las fronteras con Venezuela, Panamá y Ecuador, hecho que incrementó su vulnerabilidad en la medida en que las autoridades de estos países no les reconocen su condición de desplazados.

ZONAS EXPULSORAS Y ZONAS RECEPTORAS

Las áreas de expulsión y las de recepción han variado de acuerdo con las dinámicas mismas del conflicto. Durante 1995 y 1996 las principales regiones de expulsión correspondían principalmente a 103 municipios antioqueños (Urabá) y santandereanos. Las regiones de recepción se ubicaban principalmente en Antioquia y Cundinamarca; para los años de 1996 y 1997, los departamentos expulsores fueron Cesar, Nariño, Guajira, Quindío, Caldas y Risaralda, mientras que Bogotá, Medellín y Cali han sido las principales zonas receptoras.

En 1998 los departamentos en donde ocurrieron los principales desplazamientos fueron Bolívar, Tolima, Meta, Caquetá, Arauca, Córdoba, Guajira, Chocó, Cesar, Sucre, Cauca, Valle y Putumayo, y se dirigieron hacia Bogotá y sus municipios vecinos, Antioquia, Santander, Bolívar, Valle del Cauca, Córdoba, Magdalena, Atlántico y Chocó, siendo Antioquia (51.854) y Cundinamarca (23.460) los departamentos que acogieron el mayor número de desplazados.

Durante 1999, los departamentos que originaron desplazamientos fueron Bolívar, Córdoba, Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Santander, Chocó, Sucre y Magdalena, mientras que las zonas receptoras de población desplazada se ubicaron en los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Valle del Cauca, Norte de Santander y Córdoba. Estos departamentos recibieron cerca del 65% de esta población, que se dirigió hacia 400 municipios del país, de los cuales 89 recibieron población desplazada por la violencia durante todo el año.

Las masacres perpetradas por grupos armados se han convertido en una estrategia de guerra; en 1999 tuvieron un incremento del 36% con respecto al año anterior: en Antioquia se presentó el 27% de ellas; en Norte de Santander, Valle del Cauca, Bolívar y Cesar el 26% y el 20% ocurrió en Caquetá, Cauca, Córdoba, Putumayo, Santander y Tolima.

De acuerdo con la información disponible, el 78.4% de las personas desplazadas pertenecían a departamentos con un coeficiente de Gini superior al 0.73%; en Antioquia, en donde se presentó el mayor porcentaje de desplazados y en donde no se cuenta con el dato sobre concen-

tracción de la propiedad, están localizadas tres áreas de gran concentración de la propiedad y notorias adquisiciones de tierras por narcotraficantes: Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio (Reyes, 1996).

TABLA DE POBLACIÓN DESPLAZADA Y DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SEGÚN DEPARTAMENTO
(Porcentaje de desplazados y coeficiente de Gini para concentración)

Departamento	Población desplazada	Coeficiente de Gini
Antioquia	31.28	—
Santander	14.82	0.77
Cesar	7.16	0.73
Cauca	5.65	0.85
Sucre	5.03	0.73
Córdoba	4.15	0.73
Meta	4.04	0.87
Norte de Santander	3.64	0.75
Bolívar	2.64	0.75

Fuente: Machado, 1998; CODHES, 1999

Como se ha señalado, los desplazamientos forzados están ocurriendo principalmente desde áreas rurales, pequeñas localidades y aún desde cabeceras municipales de tamaño medio, como Barrancabermeja, Ocaña, Segovia, Carmen de Bolívar o La Gabarra, en donde se localizan recursos estratégicos (plantaciones comerciales, yacimientos minerales o posiciones geográfico-estratégicas).

Estas características (temporalidad, tamaño de las poblaciones afectadas y lugares de origen de los desplazamientos), dan indicios sobre la naturaleza del fenómeno, el cual está ligado a ordenamientos estructurales de la apropiación de la tierra y de otros recursos estratégicos, y a relaciones políticas que trascienden los conflictos de carácter coyuntural.

La dinámica de la frontera en el país, no muy diferente de otros casos en la historia agraria, contempla los procesos de expansión del control monopólico de la tierra, como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofrecer su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad.

Al considerar el tamaño y localizaciones de los desplazamientos y sus relaciones con los patrones afianzados de tenencia de tierras y de relaciones políticas, pueden advertirse continuidades en el espacio y en el tiempo dentro de las cuales se inscriben los movimientos de población “de más largo plazo”. De esta manera, el comportamiento reciente de las migraciones internas en el país, hace manifiestas unas estructuras espaciales en donde éstas ocurren con mayor intensidad o más específicamente: las migraciones internas en el país ocurren preferencialmente dentro de cinco espacios geográficos «circuitos», identificados por la procedencia mayoritaria de sus inmigrantes. A su vez, cada una de estas regiones contiene en su interior:

1. Un sistema “árbol” urbano, compuesto por una capital principal, ciudades intermedias y pequeños centros comarcales.
2. Un área de grandes empresas agrícolas.
3. Un área de latifundios ganaderos.

4. Áreas de minifundios.
5. Áreas de colonización.

Con base en la información censal sobre el origen de la población empadronada, es posible identificar las regiones dentro de las cuales ocurren los ciclos migratorios de manera preferencial, las cuales coinciden en alguna medida con las tradicionales macro regiones geográficas:

1. Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare y Vichada.
2. Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá y Putumayo.
3. Antioquia, Caldas, Risaralda, Norte del Valle, Chocó y Córdoba.
4. Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander y Arauca.
5. Magdalena Medio y comarcas vecinas de los Santanderes, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Sucre.
6. Microclimas productores de amapola y microclimas productores de café.

En el primer circuito, las tendencias migratorias están regidas por la explotación petrolera del piedemonte llanero. En el segundo circuito, el origen de las migraciones viene dado por los minifundios de Nariño, Cauca, Huila, Chocó y Caquetá; los migrantes son atraídos hacia las obras de infraestructura en Putumayo. En el tercer circuito, la mayor parte del flujo migratorio proviene de Córdoba, siguiendo el proceso histórico de despojo territorial. En el cuarto circuito, se incluye a Venezuela como eje conector de éste con el Caribe colombiano; los procesos de expulsión de población desde los latifundios del Cesar, se ubican en las actividades petroleras de Arauca y hacia la región de colonización en límites con Venezuela se articulan con las actividades comerciales desarrolladas en San Andrés (islas), Manaure y Maicao. El quinto circuito, carece de ciudades principales; en él se ubican ciudades de carácter terciario con un crecimiento dinámico; en esta región se ubican varias intersecciones migratorias con los cuatro circuitos principales. En el sexto circuito, los flujos migratorios se superponen en las cordilleras desde Nariño hasta el Cesar y sus flujos poblacionales están fuertemente ligados a las variaciones del mercado mundial; en este caso, se aprecia la coincidencia que tuvo la caída de los precios internacionales del café con el “despegue” de la producción de amapola y sus mercados de trabajo.

La hipótesis planteada a continuación, se sustenta en la interpretación básica de las migraciones internas que ocurren en el país desde los años 50 del siglo pasado y necesariamente está por desarrollarse de manera sistemática. Su comprobación permitirá profundizar las propuestas para las políticas y decisiones que permitan la estabilización de la población, la definición de una política de tierras y desarrollo rural, y la protección efectiva de ecosistemas y recursos naturales estratégicos.

UNA HIPÓTESIS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL, EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA FORMACIÓN DE LA OFERTA LABORAL

La confluencia sostenida y hoy agravada de estos fenómenos migratorios y sus relaciones con otros comportamientos de la economía, como son los asociados con el comportamiento de los

mercados laborales, permite sugerir una hipótesis general sobre las relaciones “población-territorio”, términos dentro de los cuales se plantearía nuestra “ley de población”.

Según esta hipótesis, los sectores dominantes del país, ante la magnitud del territorio y el número relativamente reducido de sus habitantes, han optado por restringir el acceso a la tierra y a los mercados a la población rural (campesinos mestizos, afro descendientes e indígenas). Esta política ha limitado las posibilidades de estabilización de estas comunidades en las áreas tradicionales de asentamiento campesino, afectadas por la reducción de sus parcelas (microfundización), la pérdida de suelos, aguas y biodiversidad, derivadas de las condiciones tecnológicas precarias de las explotaciones y por la expansión del latifundio, que no genera ni producción ni empleo, forzándolos a constituirse en mano de obra itinerante en mercados laborales “circulares” (campo-ciudad).

Estas condiciones de inestabilidad de la mano de obra generada en los asentamientos campesinos, no se resuelven en las explotaciones agrícolas de carácter comercial por la estacionalidad de sus demandas de trabajadores, los cuales han de dirigirse entonces hacia los mercados laborales urbanos, crecientemente “informalizados”, lo cual amplía su sobre-explotación. Para los sectores sociales afectados por estas condiciones, una alternativa al desempleo es entonces el “retorno al campo”, la búsqueda de empleo en las áreas rurales de frontera (colonizaciones, economías extractivas, cultivos proscritos), en donde su presencia y trabajo valorizan estos territorios, pero la expansión del latifundio y la violencia asociada al mismo, les impide la apropiación de ese valor y de una u otra forma los obliga a continuar en los ciclos migratorios.

De acuerdo con las caracterizaciones regionales expuestas, estos ciclos ocurren entonces en cada una de las grandes regiones, pero los cambios en la economía y la propia ampliación del conflicto armado, llevan a extender el ámbito de las migraciones al conjunto del territorio nacional.

Estas tendencias de la dinámica de la frontera en el país, no muy diferentes de otros casos en la historia agraria (Binswanger *et al.*, 1993), contemplan entonces la expansión del control monopólico de la tierra, como vía para forzar a colonos, jornaleros sin tierra y otros pequeños campesinos a ofrecer su fuerza de trabajo a las grandes explotaciones como “mano de obra barata”, en la medida en que están excluidos del acceso a tierras de mejor calidad; y se conjugan en nuestro caso, con una industrialización cada vez más debilitada, con la informalización y precarización del empleo. En este sentido, la propiedad de la tierra se concentra para controlar la población.

Estos procesos guardan estrecha relación con la ampliación del conflicto armado y en general con la disolución social del país; por esta razón, al explorar políticas y estrategias encaminadas hacia la solución de sus causas de fondo, ha de tenerse en la mira la construcción de nuevas relaciones campo-ciudad, que permitan estabilizar a la poblaciones rurales en condiciones que satisfagan sus derechos fundamentales, sus requerimientos básicos de empleo e ingresos y sus expectativas políticas y culturales.

Una consideración insoslayable es la claridad sobre el papel que juega la persistencia y expansión del poder territorial del latifundio, como raíz de los desplazamientos forzados: su función en el acaparamiento de espacios estratégicos y en el cerco a las economías campesinas asociado a la persistencia de una economía especulativa. Consecuentemente, su superación solamente será posible liquidando el poder político asociado a la concentración de la propiedad, garantizando al mismo tiempo la territorialización de las comunidades campesinas, de afro

descendientes e indígenas, a través de un reordenamiento social, territorial y político efectivo, encaminado a la racionalización de la ocupación y el uso del espacio, y el respeto a los Derechos Humanos y al patrimonio de las comunidades, generalmente las víctimas más comunes del desarraigo forzado.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO, Jesús A.
1998. *Economía de la agricultura*, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional-IICA.
- BINSWANGER, Hans *et al.*
1993. *Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations*. Washington: The World Bank.
- Codhes/Unicef
1999. *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Bogotá.
- Contraloría General de la República
2002. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República
2002. "El sector rural en el marco del Estado social de derecho". Bogotá: Contraloría General de la República.
- DANE
1996. Encuesta nacional agropecuaria. Resultados 1995, Bogotá.
- Dirección Nacional de Estupefacientes
2002. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados. 2001*. Bogotá.
- FAO
1999. *El Carácter multifuncional de la tierra y la agricultura*. Maastricht.
- FIGUEROA, Adolfo
1996. "Pobreza rural en los países andinos". Ponencia presentada ante el Seminario Internacional sobre Política Agrícola hacia el 2020: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad. Bogotá: IICA
- HEATH, J., K. Deininger
1997. "Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia". Washington: The World Bank (poligraf).
- HUNTINGTON, Samuel P.
1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Harvard University.
- JARAMILLO, Carlos F.
1998. "La agricultura colombiana en la década del noventa", *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, Bogotá, noviembre.
- MACHADO, Absalón
1984. "Reforma Agraria. Una Mirada Retrospectiva", *Economía colombiana*, Nos. 160 - 161, agosto - septiembre, Bogotá.
- MACHADO, Absalón
1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora editores.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario
1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Agricultura - DNP.
- LÓPEZ, Hugo *et al.*
2000. *Empleo y pobreza rural, 1988-1997*. Bogotá: CIDE-CEGA-IICA-TM Editores.

OCAMPO, José Antonio

1998. *Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*. Cepal.

OCAMPO, José Antonio y PERRY, Santiago

1995. *El giro de la política agropecuaria*. Bogotá: TM Editores-Fonade-DNP.

Organización Mundial del Comercio

2000. "Nota sobre las preocupaciones no comerciales".

PERFETTI, Juan J. y M.R. GUERRA

1993. *Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales. Estudio de incidencia del gasto público social*. Bogotá: DNP.

REYES, Alejandro

1997. "Compra de tierras por narcotraficantes" En Varios, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*, Ariel, Bogotá, 1997.

RINCÓN, D., Claudia Lucía

1997. "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras". Tesis Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá.

Varios

2001. *Misión Paz. Desarrollo agropecuario y rural: La estrategia*. Cali: Universidad Icesi.

COMENTARIO

El desplazamiento y la protección de los bienes patrimoniales

**MYRIAM HERNÁNDEZ
SABOGAL***

Proyecto "Protección de los Bienes
Patrimoniales de la Población Rural
Desplazada y Fortalecimiento del
Tejido Social Comunitario"
RSS – Banco Mundial - OIM

OBSERVACIONES DE CONTEXTO

BUENAS tardes. La exposición de Darío Fajardo propone un marco histórico sumamente completo para el análisis de la problemática del acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento, al que también me quiero referir para dar comienzo a mi exposición.

Con el ánimo de no ser repetitiva, quisiera simplemente destacar que las distintas formas de violencia ejercidas por diferentes actores a lo largo de la historia nacional contra la población civil colombiana del ámbito rural, han sido determinantes en la configuración de la estructura de tenencia, el acceso y la distribución de la tierra. El despojo practicado a través del desplazamiento forzado ha sido una constante en la historia nacional. Al decir de algunos autores "...los desplazados de comienzos de siglo por la 'Guerra de los Mil Días', los desplazados de mediados de siglo por la "Violencia" liberal-conservadora y los desplazados del fin del siglo por el actual

* Socióloga, especialista en gestión y planeación del desarrollo urbano y regional. En los últimos cuatro años desde la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República y desde la Defensoría del Pueblo, ha dedicado su trabajo al tema del restablecimiento y la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada. Ha asesorado la implementación técnica de decretos reglamentarios, generando instrumentos y capacidades institucionales; ha manejado proyectos piloto en diversos temas: protección de tenencia, cadenas productivas, sistematización de experiencias de retorno y de reubicación; y ha participado de la evaluación y seguimiento de las políticas públicas. En la actualidad es la Coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada, que realiza la Red de Solidaridad Social en asocio con el Banco Mundial, el Fondo Post-conflicto y la Organización Internacional para las Migraciones.

conflicto armado, han sido y son protagonistas anónimos de unas guerras que no siempre sienten como propias, pero que cambiaron abruptamente sus condiciones de vida y sus referentes sociales y culturales”¹.

Los procesos de apropiación que han seguido al despojo violento de la tierra, han contribuido a aumentar su concentración y más cercanamente, al control de territorios considerados de valor estratégico por razones económicas, políticas y militares. En este contexto se inscribe la adquisición de tierras por parte de los narcotraficantes, que según la Contraloría General de la Nación² puede oscilar entre 1 millón y 4 millones de hectáreas; las apropiadas por los paramilitares que según el periódico *El Tiempo*³, han sido arrebatadas a campesinos de Córdoba, Urabá y el Bajo Cauca, y las usurpadas por los grupos insurgentes, cuya magnitud se desconoce.

De otra parte, la concentración coincide con su uso inapropiado, al punto que en Colombia hay 10 millones de hectáreas con vocación agrícola plena y sólo se utilizan 4 millones, lo cual corresponde al 3,6% de la superficie nacional, presentándose su disminución en los últimos 15 años (4,66% en 1987); las tierras cuya vocación de uso es ganadería plena, equivalen a 10 millones de hectáreas y se utilizan 42 millones, lo cual representa un aumento del 5% desde 1987, en detrimento de las áreas agrícolas y forestales. A estos conflictos en el uso del suelo, se agrega la depredación que el auge de los cultivos ilícitos ha ocasionado en importantes regiones del país⁴.

Igualmente, es necesario destacar que la agudización y expansión territorial del conflicto han permitido de un lado, una dinámica de desocupación y repoblamiento de territorios, y del otro, una mayor inequidad y exclusión de la población campesina que soporta altos niveles de pobreza e indigencia y que se ve forzada a expandir la frontera agrícola para subsistir, aún dentro de condiciones precarias.

La apropiación de la tierra por actores ilegales violentos y otros económicamente fuertes, se ha facilitado por el predominio de derechos no formalizados sobre la tierra en cabeza de la población vinculada al minifundio y la economía campesina. Ello no significa que la seguridad de tenencia derive exclusivamente de su legalización, por cuanto también hay evidencias de usurpación y despojo, pese a la existencia de títulos de propiedad. Sin embargo, la regularización posibilita en mayor medida la protección de los derechos.

De otra parte, las razones del despojo y los mecanismos empleados, varían regionalmente. Aunque el desplazamiento no es una manifestación coyuntural sino un fenómeno nacional de larga duración, su impacto es diferencial tanto en términos de territorios como de grupos poblacionales.

Cerca del 80% de las víctimas del desplazamiento proviene del sector rural, constituido por campesinos, colonos y comunidades étnicas. El impacto sobre estas últimas es particularmente crítico, dado el significado que más allá de la tierra como espacio productivo, tiene el territorio para su subsistencia, conservación y permanencia del tejido social comunitario.

El desplazamiento forzado o la inminencia de riesgo, agrava la problemática territorial de los grupos étnicos, caracterizada entre otros aspectos por demarcación imprecisa, ocupación

¹ “Mirando la realidad”, tomado de www.frateroc.com/interest.htm.

² “Los Bienes incautados: el caos aumenta”. Contraloría General de la República, página 40 Bogotá. Mayo de 2003.

³ Edición de septiembre 28 de 2003.

⁴ CORPOICA-IGAC, “Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia”, Bogotá D.C., 2002

ilegal por colonos, actores armados y personas dedicadas a cultivos de uso ilícito, proyectos de desarrollo económico, extracción de recursos naturales, expansión latifundista, dilaciones en el saneamiento territorial, superposición parcial con áreas naturales protegidas y debilitamiento de autoridades propias.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS TIERRAS ABANDONADAS

El fenómeno de pérdida temporal o definitiva, parcial o total de derechos sobre la tierra no está suficientemente cuantificado ni caracterizado; de hecho, las cifras evidencian sub-registro en la información relacionada con abandono de inmuebles a causa del desplazamiento. Esta situación encuentra explicación en:

1. La baja cobertura en la aplicación de instrumentos para recolectar información relacionada con el tema.
2. La utilización imprecisa de conceptos para definir las relaciones jurídicas respecto de la tierra.
3. La dificultad que encarna el conflicto armado como escenario para recaudar información.
4. El desconocimiento de la normatividad en materia de protección de bienes por parte de la población desplazada y lo que es más grave, por parte de las entidades del Estado con obligaciones al respecto.
5. La deficiente capacidad de gestión de algunos comités territoriales de atención integral a la población desplazada y entidades estatales, respecto de la aplicación de las normas de protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

Aunque no se conoce con exactitud el número de hectáreas abandonadas, a manera de ilustración se citan las cifras aportadas por CODHES y la Conferencia Episcopal. Según la primera, el número de hectáreas acumuladas entre 1996 a 1999 ascendía a 3.057.795 hectáreas, en una muestra de 86.799 hogares. Por su parte el RUT reporta a octubre de 2003, 587.796 hectáreas abandonadas por 166.271 personas pertenecientes a 33.903 hogares. El registro de bienes abandonados de INCORA reporta hasta el 2003, 126.045 hectáreas pertenecientes a 2.975 familias.

El abandono en unos casos implica huida definitiva sin posibilidades de retorno; en otros, es posible la utilización parcial de las tierras directamente o a través de terceros; y finalmente, en algunos casos el paso del tiempo o la disminución en la intensidad del conflicto armado permiten el regreso. Las modalidades de abandono y posibilidades de ejercicio de derechos, están mediadas por los intereses de los actores armados, los eventos de repoblamiento, la concentración de tierras, el establecimiento de proyectos económicos, el cultivo de ilícitos y la existencia de lugares estratégicos de asentamiento y tránsito, entre otros factores.

En el caso de las comunidades étnicas, especialmente las indígenas, se ha venido generalizando la resistencia a abandonar el territorio, aunque su usufructo esté restringido a las limitaciones impuestas por la violencia armada.

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS SOBRE LA TIERRA Y EL TERRITORIO

A nivel estatal, debe señalarse que el ordenamiento jurídico colombiano ha generado diversas y avanzadas medidas genéricas, en torno a la protección de bienes inmuebles a favor de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes.

Este conjunto de posibilidades para la protección de derechos patrimoniales sobre la tierra, compuesto por acciones policivas, civiles, penales, contencioso administrativas e incluso constitucionales, constituye un abanico de oportunidades de defensa, resaltando que pocas prevén la posibilidad de exigirle al Estado o a sus agentes una iniciación oficiosa.

NORMAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

La diversidad de situaciones expuestas, evidencia distintos niveles de dificultad en la protección de los derechos adquiridos sobre la tierra a favor de las comunidades en situación de desplazamiento y posiciona como prioritarias las acciones estatales, particulares y comunitarias en la materia. Además, justifican y fortalecen el planteamiento que sostiene como imprescindible, la existencia y aplicación de normas específicas en materia de protección de derechos patrimoniales de los desplazados o de aquellos que se encuentran en inminencia de serlo. En éste contexto, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados*, que se entienden parte del Bloque de Constitucionalidad, tal y como lo ha reiterado en múltiples sentencias la Corte Constitucional, la Ley 387 de 1997 y su Decreto reglamentario 2007 de 2001, deben considerarse como hitos en la materia.

Con la promulgación de la Ley 387 de 1997, se plantearon obligaciones estatales específicas relacionadas con:

1. Procedimientos especiales para la adjudicación y titulación de tierras en beneficio de la población afectada.
2. Medidas para impedir acciones de enajenación, cuando se adelanten contra la voluntad de los titulares de los derechos.
3. Alternativas para permutas de tierras.
4. Opciones administrativas y/o judiciales, para detener los términos de prescripción a favor de los poseedores interrumpidos en el ejercicio de sus derechos a causa del desplazamiento.
5. Varias medidas para garantizar la celeridad y eficacia de los procesos judiciales y administrativos de los que el desplazado forzado es parte.

Posteriormente con la expedición del Decreto 2007 de 2001, reglamentario del cuerpo normativo antes señalado, se reconocen los derechos de los propietarios, poseedores y tenedores y la posibilidad de dar curso a la expectativa de adquisición de tierras en favor de los ocupantes de baldíos. Se define la protección de los derechos patrimoniales de las comunidades a través de:

1. La declaratoria de inminencia de desplazamiento o de hecho cumplido de desplazamiento en una zona determinada.
2. La realización de un informe sobre los inmuebles rurales existentes en la zona que precise sus características básicas, la titularidad de los derechos constituidos, el tiempo de

- vinculación con el bien, el cual se constituye en prueba suficiente de la calidad que ostentan quienes habitan el territorio al momento del levantamiento de la información.
3. La prohibición de registrar la enajenación o transferencia, a cualquier título, de los inmuebles objeto de la declaratoria y de titular baldíos a ocupantes distintos a los incluidos en el informe.

En el mismo Decreto se plantean al Incoder entre otras obligaciones: la titulación de baldíos a los desplazados que acrediten debidamente la calidad de ocupantes, acumulándoles automáticamente el tiempo de desplazamiento, al tiempo real de ocupación y explotación del baldío. Para la estabilización definitiva, se ratifica el mecanismo de permutas y la adquisición de nuevas tierras para ser adjudicadas a quienes no pueden retornar con el fin de facilitar su acceso a activos productivos.

La protección en términos mucho más complejos, pasa necesariamente por garantizar la seguridad de derechos sobre la tierra, mediante la formulación, ejecución y financiación de programas de titulación masiva en el marco de una decidida política estatal de formalización de estas relaciones jurídicas. Lograr el arraigo en zonas donde el desplazamiento es inminente o el retorno donde ya ha ocurrido, enfrenta otros retos como: adelantar programas de dotación de tierras y poner en marcha agresivos proyectos de desarrollo rural, que beneficien segmentos poblacionales caracterizados por bajos niveles de credibilidad respecto de las acciones del Estado. En otras palabras, un giro significativo en las tareas de intervención social, respecto de zonas afectadas por el abandono estatal, puede considerarse como una herramienta eficaz para garantizar el enraizamiento de la gente en sus territorios.

En tal sentido, el Gobierno Nacional mediante la Ley 812 de 2003, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, dispuso promover el retorno de la población desplazada a través de la titulación de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos. Así las cosas, las acciones afirmativas del Estado en beneficio de la población desplazada, entendidas como acciones positivas de tipo normativo, cuyo propósito es promover a grupos específicos para que éstos logren la igualdad material real, deberán multiplicarse mediante la pronta expedición y aplicación de Decretos reglamentarios para esta Ley, puesto que tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia T-602 de 2003: "... están justificadas en virtud de la necesidad de asegurar un justo trato a uno de los sectores más desaventajados de la sociedad colombiana, en la urgencia de evitar que la Nación Colombiana se siga fragmentando y en la perentoria protección frente a graves afecciones al mínimo vital de las víctimas del desplazamiento".

En este orden de ideas, el monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser hasta del 100% del valor del predio, limitado por un tope máximo en salarios mínimos mensuales, como consecuencia de las restricciones presupuestales. Entonces, para cumplir el propósito gubernamental de restablecer la población desplazada, entre otras cosas, deberán concentrarse múltiples esfuerzos y recursos en la ejecución de procesos eficaces de extinción del dominio respaldados en aplicación de la Ley 793 de 2002 y de colocación de subsidios para vivienda de interés social con arreglo a lo establecido en la Ley 708 de 2001 y en los Decretos 2888 del mismo año y 724 de 2002.

Cabe señalar, que cuando se plantea como tarea central la prevención del desplazamiento, los contratos de arrendamiento, *leasing* y comodato de tierras rurales, sólo pueden ser vistos como fórmulas transitorias de generación de ingresos en el ámbito rural, por cuanto no entre-gan respuestas estructurales.

PROTECCIÓN DE DERECHOS DE GRUPOS ÉTNICOS

En materia de protección de los derechos de pueblos indígenas y afro-colombianos, existe una vasta legislación especial de carácter nacional e internacional a través de la cual el Estado colombiano se obliga a garantizar la diversidad étnica y cultural de la Nación, a adoptar medidas especiales a favor de los grupos discriminados y de la integridad territorial.

A este respecto, se exige del Estado la aplicación de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional⁵ y en Convenios Internacionales de Derechos Humanos, principalmente en el Convenio 169 de la OIT⁶ (ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991), el cual establece entre otras, las siguientes obligaciones: reconocer las propiedades y posesiones que tradicionalmente ocupan; adoptar los procedimientos para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados; impedir que personas extrañas se arroguen la propiedad, posesión o uso de sus tierras, y prever sanciones contra cualquier intrusión no autorizada, así como adoptar medidas para impedir tales infracciones, y la protección especial de los derechos sobre los recursos naturales existentes.

AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS

Actualmente, la aplicación de las normas citadas se realiza en medio de profundas modificaciones a las reglas de juego para el sector rural. Por lo tanto, no pueden perderse de vista hechos preponderantes que a su vez se constituyen en desafíos para la acción estatal como:

1. La supresión y liquidación de cuatro entidades con funciones respecto a temas relacionados con el campo, entre ellas INCORA, y la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, encargado a partir de mayo del presente año, de cumplir con los mandatos legales de dotar con tierras a la población desplazada, y generar y alimentar el registro de inmuebles abandonados a causa de la violencia, entre otras competencias.
2. La vinculación de nuevas entidades al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada como el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro, con sus respectivas jurisdicciones departamentales y locales.
3. Las decisiones que en materia de descentralización se tomen a partir de la promulgación del CONPES 3238 de 2003.
4. Las dificultades para capturar información en medio del conflicto, imprescindible para establecer el volumen de tierras abandonadas y la titularidad de derechos de quienes fueron forzados a dejarlas.
5. Las restricciones que en materia de coordinación interinstitucional, necesariamente impone la austeridad en el gasto público y por consiguiente la necesidad de implementar mecanismos innovadores que fortalezcan la capacidad de respuesta del Estado.

⁵ Arts. 1, 7, 10, 63, 70, 286, 329, 330 y 55 transitorio, entre otros

⁶ Arts. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 13 y siguientes.

Por otra parte, no puede desconocerse que pese a lo avanzado de la normatividad nacional en materia de protección, la ineficacia por efectos de su escasa aplicación se evidencia en las múltiples limitaciones en el ejercicio de los derechos reales que enfrenta la población, en la pérdida de inmuebles ya mencionada y en las cifras que dan cuenta del número de condenados por el delito de desplazamiento forzado en Colombia.

La escasa aplicación está asociada a varios factores: la inexperiencia o lentitud con que han procedido las entidades con competencias en la materia; la congestión de los despachos que impide en la práctica la imposición de medidas oportunas; el desconocimiento de los directos afectados acerca de sus derechos en cuanto a protección, los procedimientos, las instancias competentes y los términos para solicitarlas.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

1. Para disminuir el grado de vulnerabilidad y posibilitar el retorno voluntario de la población desplazada a sus lugares de origen, el Estado deberá adelantar programas agresivos de titulación, adjudicación y restitución de tierras que promuevan un escenario de regularización el cual responda a las actuales necesidades.
2. Además de mejorar el acceso, la divulgación y la apropiación de los procedimientos relacionados con las medidas de protección, se recomienda continuar la implementación de los programas de activación y articulación de los sistemas de notariado, registro y catastro, para facilitar los procedimientos de formalización de las transacciones inmobiliarias.
3. Las diferencias entre los escenarios de abandono de tierras ya descritas, deben ser consideradas en la formulación de políticas de retorno y reubicación rural.
4. Ante la necesidad de proteger el vínculo que existe entre la tierra y sus propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes frente a la presión de los agentes expulsores, el Decreto 2007 de 2001, plantea un importante reto en la selección y valoración probatoria, que debe ser tomado en consideración por las instituciones y los diferentes actores sociales interesados en la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.
5. En el marco del proceso de descentralización y fortalecimiento territorial, la aplicación de las medidas de protección, constituye un reto para las autoridades locales en la tarea de articularse y conseguir apoyo oportuno de las instancias departamentales y nacionales; reto que debe ser fortalecido con la asignación de recursos presupuestales.
6. Más allá de la protección jurídica e institucional, es necesario fortalecer el tejido social comunitario para contrarrestar los impactos producidos por el desplazamiento y como recurso esencial para actuar preventivamente, enfrentando los riesgos que hacen más vulnerables a las comunidades menos cohesionadas.
7. Además de las competencias del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora, el Estado debe tomar decisiones que permitan generar procesos de recuperación de las propiedades o posesiones que han sido usurpadas en el marco del desplazamiento. Si esa recuperación es imposible, deberán preverse los mecanismos y recursos necesarios para

conceder una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa a las víctimas, en concordancia con lo planteado en los *Principios Rectores del Desplazamiento Interno*.

8. Pensar un escenario exitoso de post conflicto, implica realizar a corto plazo eficaces procesos de protección de bienes en favor de quienes se han visto afectados por el desplazamiento o se encuentran en riesgo; sólo así podrá garantizarse menor complejidad y dificultad en la tarea de reparación. Obviamente, es necesario plantear desde ya medidas de fondo contra la impunidad y a favor de la reparación, la restitución y la justicia.
9. Finalmente, no puede dejarse de lado el papel definitivo que pueden cumplir otros actores civiles, como la Iglesia y los organismos no gubernamentales, y especialmente la población afectada en la oportuna recuperación de información, la apropiación de las normas que los protegen y el uso responsable de las mismas; para facilitar que las medidas definidas por el Estado colombiano sean sostenibles, logren ser eficaces y contribuyan a la restitución de los derechos vulnerados.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A: DARÍO FAJARDO M.

No me queda clara como estrategia económica, la relación entre la acumulación de tierras y “el control de la población”.

La concentración de la tierra para impedir que otros la controlen y no para ponerla a producir, para sacar a quien ya estaba en la tierra produciendo, es el mecanismo a través del cual históricamente en Colombia se ha venido incidiendo en la desterritorialización de la población. Una población que pierde el acceso a la tierra, que no tiene ninguna otra posibilidad de vida porque se le despoja de la tierra, tiene que entrar forzosamente a los mercados laborales.

¿En qué condiciones ha ingresado históricamente nuestra población desplazada a estos mercados? ¿Cómo entraron los campesinos del Tolima a los mercados laborales del algodón y del arroz? Sin tierras, con sus familias desgarradas, sin organización, sin capacitación; trabajando como “mano de obra barata” ¿Cómo se produjo nuestro milagro del algodón de los años 50 y 60 en el Cesar? No fue con una mecanización disparada. Salían los trenes de Bogotá llenos de los desplazados de entonces, gente que no tenía idea de recolectar este producto, pero que viajaba en época de cosecha porque era su única alternativa.

Desde esta perspectiva, el mecanismo de concentrar tierras y de expulsar población es el más efectivo con el fin de obligar a la población a contratarse en las condiciones que se le impongan. Y más, cuando la estructura de la juridicidad laboral establece las circunstancias que hoy estamos viviendo y que de manera muy eufemística se han llamado la “flexibilización laboral”. Concentrar tierras significa impedir que otra población que está cercana a ellas, pueda tener medios propios de vida y por ende, forzarla a colocarse en los mercados laborales en las condiciones que definen quienes los establecen.

Mientras Darío Fajardo expone la titulación de baldíos como origen del problema, la exposición de Miryam Hernández la presenta como una de las soluciones ¿En qué quedamos?

La pregunta da para otra conferencia, pero es necesario intentar responderla sin abusar del tiempo de los participantes de esta plenaria.

La presentación se atiene básicamente a lo que son los hechos. Por eso se apoya en la historia, porque en la historia es posible sentirse cómodo y no especular.

Colombia ha tenido un largo proceso a través del cual el trabajo, como decían los liberales de los años 30, fue ocupando las tierras; esto es, los colonos fueron habitando tierras y reclamando con base en su trabajo el derecho a las mismas. Pero ese derecho supuestamente sustentado en el trabajo, fue aplastado por los papeles. Mientras muchísimos campesinos avanzaron sobre las tierras baldías abriendo fincas y desbrozando montes, sobre ellos se impusieron los dueños de las grandes concesiones quienes las abarcaron, exigieron rentas o simplemente desplazaron a la población. Desde esta perspectiva, el proceso de titulación de baldíos ha servido para profundizar, dinamizar y disparar el proceso de concentración territorial.

Dos estudiosos de la realidad agraria colombiana como Absalón Machado y Katherine Legrand, han mostrado sistemáticamente la tendencia dominante de la asignación de baldíos. Históricamente los baldíos no se asignan en pequeñas propiedades, las concesiones se hacen en grandes globos de terreno como lo muestran las estadísticas del INCORA. Es decir, el proceso de titulación de baldíos, ha sido un mecanismo de la concentración de la propiedad territorial. Esto no quiere decir que no se hayan hecho pequeñas titulaciones, aunque son realmente insignificantes.

En este contexto, es preciso reconocer que las titulaciones no han servido, lo que no quiere decir que no vayan a servir. Es posible observar sistemáticamente una capacidad política y militar para pasar por encima de las titulaciones de tierra, muchas veces rubricada por las instituciones notariales. En la época del segundo gobierno militar, durante la Junta Militar en el año 58, se produjo un decreto que congelaba las titulaciones de tierra que se hubieran realizado durante el período de violencia.

Sin embargo, no pasó absolutamente nada con esta medida.

Para terminar, me atrevo a decir directamente que en tanto no exista un marco político y fiscal en torno a la utilización de la tierra que reste el poder político asociado a la concentración de la propiedad, todo este tipo de medidas y de argucias no van a servir absolutamente para nada. No quisiera ser brutal, pero es necesario mencionar lo siguiente. Ustedes han conocido los recientes pronunciamientos de las Naciones Unidas sobre la difícil situación que vive el país, y uno de los argumentos que se ha planteado es que hay concentración de tierras. Entonces el problema no es de títulos. El problema es de relaciones políticas, la tierra sirve para adquirir poder político. En este sentido, debemos ser claros como país y decidir si la tierra debe o no utilizarse con este fin.

A: MYRIAM HERNÁNDEZ SABOGAL

Mientras Darío Fajardo expone la titulación de baldíos como origen del problema, la exposición de Miryam Hernández la presenta como una de las soluciones ¿En qué quedamos?

Primero quisiera referirme a la observación que hace Darío Fajardo, pues en lo fundamental comparto el enfoque que ha presentado. Pero también, quiero precisar que cuando se está hablando de normas especiales dirigidas a la población desplazada, se contempla a aquella en condiciones de vulnerabilidad y se señala que para este tipo de población, que también tiene algunos baldíos con opción de titulación, es necesario que se adelante el proceso de titulación. Porque el Estado tampoco puede renunciar a que este medio de protección, se aplique a favor de las poblaciones desplazadas y vulnerables. Son puntos de vista distintos, y ésta es la posición que nosotros hemos venido adaptando. Propondemos porque se haga una titulación a esta escala, aunque también se señaló en la presentación del comentario a la ponencia de Darío Fajardo, que el tener títulos no es una garantía y que hay usurpación no obstante la presencia de éstos.

¿Qué conocimiento tiene de casos donde se haya garantizado la protección de bienes patrimoniales y ésta haya llegado a su finalidad?

Tal vez la más elaborada que hay hasta el momento, es la experiencia de Landázuri donde se han protegido más de 1.700 predios que estaban en riesgo. Esa medida ha permitido que por lo menos se le dificulte a los actores armados o a otro tipo de actores interesados en las tierras de la población, el acceder a ellas. No podría decir si la medida ha cumplido su objetivo final y ha sido totalmente eficaz, porque lleva un año de aplicación, pero hasta donde ha sido trabajada, ha posibilitado una protección.

¿Qué estrategia se tiene para los procesos de extinción del dominio. Se ha proyectado alguna modificación al decreto 2007 de noviembre del 2001?

La verdad estamos trabajando en ese tema, es parte de la labor que se está haciendo. Consideramos que es necesario efectuar algunas modificaciones y ellas se vienen estudiando, pero no queremos renunciar a la posibilidad que ese mecanismo por la vía de la modificación sea de pronto derogado, cuando se constituye en una de las medidas de protección que tienen elementos eficaces a favor de la población desplazada.

MESA DE TRABAJO TEMÁTICA

**ACCESO Y PROTECCIÓN DE TIERRAS PARA LA POBLACIÓN
EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO**

MODERADOR:

FERNANDO CALADO

Oficial de Programa, OIM

PARTICIPANTES:

MYRIAM HERNÁNDEZ: Coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario (RSS-Banco Mundial-OIM).

LUIS HERNANDO BRICEÑO: Consultor ACNUR.

JUAN DIEGO CELY: Oficial de Enlace, Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario (RSS-Banco Mundial-OIM).

MARIA EUGENIA CHÁVEZ: Representante de la Federación de Desplazados del Putumayo.

MARILÚ FRANCO: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER.

PABLO ARIEL GÓMEZ: Asesor Dirección de Operación Territorial de la Red de Solidaridad Social.

DANIEL RUBIO: Asesor Jurídico Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario (RSS-Banco Mundial-OIM).

DIEGO ALVARADO: Procurador Judicial Agrario en funciones ambientales, Departamento del Tolima.

JIMENA LEHMAN: Coordinadora de la Unidad Territorial del departamento del Cauca, RSS.

CESAR QUINTERO: Representante de la Asociación de Desplazados Nueva Esperanza.

FANNY URIBE: Seccional de Movilidad Humana, Pastoral Social.

ALEJANDRA VEGA: Consultora e Investigadora del Proyecto "Diagnóstico de Mecanismos Jurídicos de Protección a los Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada". Opción Legal.

MARCO GENERAL DEL DEBATE

Contexto de la política pública colombiana

Con el objetivo de formular recomendaciones para fortalecer el acceso y la protección de tierras de la población en situación de desplazamiento en proceso de restablecimiento, y desde un enfoque de derechos, la mesa centró sus reflexiones y análisis en la búsqueda de formas efectivas para reconocer y reparar los derechos vulnerados de la población desplazada en esta materia.

Según sus participantes y de acuerdo con la hipótesis planteada por Darío Fajardo, en Colombia el desplazamiento forzado ha estado históricamente relacionado con los procesos de concentración de la tierra, las dinámicas territoriales del conflicto armado por el dominio de zonas estratégicas y el control de la población para que ésta entre a los mercados laborales como “mano de obra barata”. Por lo tanto, el acceso de la población desplazada a tierras productivas y la protección de los derechos sobre predios y bienes de aquellas familias que han tenido que abandonarlos, es un eje fundamental para la viabilidad y el éxito de los procesos de restablecimiento. Especialmente si se tiene en cuenta que la inmensa mayoría de la población desplazada es de origen rural y su relación con la tierra hace parte de su activo económico, sus procesos de organización social y sus dinámicas de construcción de identidad cultural.

Así mismo, se reconoció que la protección de los bienes de la población desplazada y de las personas en inminencia de desplazamiento en escenarios de conflicto armado, facilita la posterior reparación de derechos en contextos de post conflicto.

Con este marco, la contextualización de la discusión en esta mesa, no estuvo exclusivamente a cargo de la Red de Solidaridad Social; fue construida de manera colectiva a través de los aportes de los participantes a tres temas identificados como ejes analíticos inherentes al reconocimiento y reparación de los derechos en materia de tierras. Estos fueron: el marco normativo, la articulación de los componentes del restablecimiento, y los sistemas de información y registro de inmuebles abandonados por la violencia.

Aspectos normativos del acceso a tierras

Los participantes de la mesa enfatizaron la necesidad de considerar las diferentes posibilidades y alternativas legales para el acceso y la propiedad de la tierra, en el marco de “la inter-

pretación mas favorable” prevista por la Sentencia T-327 de 2001 de la Corte Constitucional que integra los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* al Bloque de Constitucionalidad, señalando que las normas deben ser interpretadas por las entidades del Estado de la manera más favorable en beneficio de la población desplazada. Bajo este consenso, de manera colectiva se procedió a una breve descripción de cada una de las normas, y a un análisis de sus alcances y limitaciones.

Procesos de extinción del derecho de dominio (Ley 160 de 1994; ley 793 de 2002)

Se aclaró que existen dos formas legales para la extinción del derecho de dominio. Por un lado, la extinción de dominio enmarcada en la ley 160 de 1994 de reforma agraria, que aplica cuando los bienes no cumplen con la función social de la propiedad, es decir, tierras con una inadecuada utilización en términos de explotación agropecuaria o destinadas a la explotación de cultivos ilícitos¹. De otro lado, el proceso de extinción de dominio sobre bienes adquiridos de forma ilícita, entre ellos el narcotráfico, que se estableció en primera instancia en la Ley 333 de 1996, derogada por la Ley 793 de 2002.

Al respecto, la funcionaria del INCODER manifestó que si bien los dos procedimientos han sido utilizados por el Estado para adquirir tierras, el mecanismo de extinción por el no cumplimiento de la función social, ha sido poco efectivo debido a que el propietario de las tierras tiene derecho a reclamar y exponer los motivos de una inadecuada utilización. Además, la viabilidad o no de la extinción de estos bienes, es establecida por la justicia ordinaria, por lo que el resultado del proceso está mas allá de las competencias del INCODER.

¹ Artículo 52, capítulo IX, Ley 160 de 1996. “Establécense en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.

También será causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente”.

En cuanto a la extinción del derecho de dominio sobre bienes y tierras del narcotráfico en particular, la delegada del Incoder aclaró que actualmente la política de la entidad es recibir exclusivamente inmuebles donde haya culminado el proceso de extinción y no aquellos con procesos en curso. Esto con el fin de evitar experiencias pasadas en las que la ubicación de familias campesinas en predios en los que no había culminado el proceso de extinción, redundó en posteriores reubicaciones, pues los casos se resolvieron a favor de los propietarios de los terrenos.

Así mismo, la funcionaria del Incoder aclaró que el Consejo Nacional de Estupefacientes es el organismo encargado de entregar los inmuebles y que no existe en la actualidad un marco jurídico, como si lo había establecido la Ley 333 de 1996, que de prelación a esta entidad para la entrega de tierras que han sido objeto de extinción de dominio por adquisición ilícita, con el fin de desarrollar programas de reforma agraria.

Predios de paso

(Decreto 2007 de 2001)

De acuerdo con la funcionaria del Incoder, el Artículo 5° del decreto 2007 del 2001 contempla dentro de los programas de estabilización socioeconómica de carácter transitorio, los predios de paso. A través de este programa el Incoder destina predios aptos, especialmente en municipios receptores de población desplazada por causa de la violencia, para su explotación provisional por grupos de hogares de desplazados por un término máximo de tres años. Estos tenedores se obligan a desarrollar actividades productivas de corto y mediano plazo que les generen recursos para su subsistencia, mientras evalúan las posibilidades de retorno a su lugar de origen o de reasentamiento definitivo.

Se explicó además que la modalidad de predios de paso se construyó conjuntamente entre el INCORA, la Red de Solidaridad Social y otras instituciones, teniendo en cuenta que mucha de la población desplazada a la que se le asignaban predios, regresaba a su lugar de origen o se reubicaba en nuevas zonas. Esta situación, obligaba la iniciación de un proceso judicial para poder asignar nuevamente los terrenos a otra familia desplazada. Según datos de la representante del Incoder, se han entregado hasta el momento 38 predios de paso para beneficiar a aproximadamente 2.100 familias, que han presentado sin embargo dificultades en sus procesos de estabilización, debido a los obstáculos de vincular efectivamente la oferta de

microcréditos del sector financiero a sus procesos productivos y las limitaciones en la asignación de subsidios que como la vivienda, sólo benefician a aquellas personas que pueden demostrar su calidad de propietarios.

El asesor del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, interpretó a su vez que el parágrafo del Numeral 2 del Artículo 5° del decreto 2007 de 2001, en el que se establece que los predios de paso se entregan por tres años, quedaría derogado con la Ley 812 de 2003 que es una norma de mayor jerarquía, la cual abre la posibilidad a que los contratos de asignación o tenencia provisional al final de una ocupación de cinco años, se puedan convertir en soluciones de estabilización socioeconómica definitiva, posibilitando la titulación de tales tierras a los ocupantes transitorios del predio².

Predios definitivos

(Ley 160 de 1996; Ley 812 de 2003)

Los participantes de la mesa consideraron necesario contemplar además de los mecanismos de acceso transitorio a tierras, las normas para la reubicación definitiva, dirigidas a aquellas poblaciones que no tienen la posibilidad de retornar y que es necesario reubicar o reasentar permanentemente. En este sentido, la ley 160 de 1996, estipuló mecanismos de subsidio para la compra de tierras a los campesinos sujetos de reforma agraria, por una sola vez con arreglo del 70% del valor correspondiente a la respectiva Unidad Agrícola Familiar, UAF³. La funcionaria del Incoder enfatizó que tales condiciones dieron lugar a problemas de asignación de predios, puesto que para responder con el 30% restante, la población desplazada debía legalizar la propiedad y contar con recursos suficientes para pagar la deuda. Estos requisitos fueron modificados por la ley 812 de 2003, en los artículos 24, 25 y 26 de la sección tercera, donde se estipula la implementación de un subsidio integral que puede llegar a ser del 100%, y nuevas formas de acceso a la tierra que están por reglamentar⁴.

² Artículo 27. Sección Tercera. Ley 812 de 2003

³ Literal b, artículo 38, capítulo 9, Ley 160 de 1996. “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coayude a la formación de su patrimonio”.

⁴ Artículo 24. Sección tercera. Ley 812 de 2003. *Subsidio integral*. “Modifícase el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así:

Ley 812 de 2003

Respecto a esta ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, se explicó que establece además de los mecanismos de subsidio integral y los contratos de asignación o tenencia provisional mencionados, nuevas formas de acceso a la tierra que a la fecha se encuentran en proceso de reglamentación. Entre éstas, se destacó el contrato de arrendamiento con opción de compra, en donde el acceso está sujeto a la definición previa de algún proyecto productivo mediante la celebración de un contrato pertinente por un término mínimo de cinco (5) años. La propiedad como tal se otorgaría luego de cinco años de ocupación y de un proceso de verificación que demuestre el uso productivo de la tierra⁵.

“Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior. El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: capital fijo, adecuación predial, capacitación, asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del INCORA o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria. Las fuentes de financiación de este subsidio se obtendrán del presupuesto nacional, de recursos de cooperación internacional, donaciones directas y la participación del sector privado”.

⁵ Artículo 27. Sección tercera. Ley 812 de 2003. *Contrato de asignación o tenencia provisional*. “En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, las tierras adquiridas o expropiadas por el INCORA o quien haga sus veces, podrán entregarse a los beneficiarios mediante contrato de asignación o tenencia provisional hasta por un término de cinco (5) años, previa definición del proyecto productivo a desarrollar, a cuya finalización el Instituto procederá a transferirles su dominio, siempre que acrediten haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles. Durante la vigencia del contrato, los beneficiarios recibirán exclusivamente el subsidio referente a las inversiones complementarias, tales como: capital fijo, adecuación predial, capacitación, asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del INCORA o quien haga sus veces”.

Articulación de los componentes del restablecimiento

La articulación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada con sus propias entidades y con las demás instituciones del Estado, fue uno de los elementos considerados para el análisis del acceso y la protección a la tierra de la población en situación de desplazamiento. Los problemas considerados se centraron en la articulación de la asignación de créditos para proyectos productivos.

El representante de la RSS señaló que en las experiencias pasadas de adjudicación de tierras del Incora, hubo dificultad de articular todas las entidades para generar condiciones de estabilidad en las familias beneficiarias por medio de proyec-

Artículo 28. Sección tercera. Ley 812 de 2003. *Otras formas de acceso a la tierra*: “El INCORA, o quien haga sus veces, promoverá otras formas de acceso a la tierra, con el fin de ampliar el acceso de los campesinos a su uso y explotación, para lo cual deberá propender a: 1. Vincular propiedades del Estado en cualquiera de los niveles, mediante contratos de comodato o arrendamiento en función de proyectos productivos de empresas pequeñas o medianas. 2. Recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados. 3. Utilizar tierras recibidas por el Estado a cualquier título o por cualquier procedimiento. 4. Arrendar predios, por el tiempo de duración de los proyectos productivos, o el leasing con opción de compra. 5. Constituir sociedades de riesgos compartidos, con base en contratos claros en distribución de utilidades. 6. Vincular tierras adquiridas por el Estado para Reforma Agraria, contratando sus adecuaciones y desarrollo con una empresa ejecutora para ser administrados una vez logrado el punto de equilibrio de los proyectos. Los productores que reciben la tierra se vinculan desde el principio con la mano de obra por jornal, y generan un fondo de ahorro para la compra posterior de la tierra y su explotación, según parámetros de Reforma Agraria. 7. Promover contratos de comodato gratuito entre particulares, cuya celebración también dará derecho al subsidio para el proyecto productivo. Todas las opciones anteriores se sujetarán a las disponibilidades presupuestales”.

Artículo 29. Sección tercera. Ley 812 de 2003. *Arrendamiento con opción de compra*. En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, cuando los campesinos presenten un proyecto productivo para desarrollarlo en predios en arrendamiento con opción de compra, mediante la celebración del contrato pertinente por un término mínimo de cinco (5) años, recibirán exclusivamente el subsidio referente al canon de arrendamiento y/o a las inversiones complementarias, determinadas en el proyecto productivo, y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces.

tos productivos. Se reconoció que el problema residió en gran parte en la dificultad de ciertas entidades para participar de los procesos de estabilización socioeconómica en aquellos predios sobre los que las familias reubicadas no tenían propiedad. Tales consideraciones fueron compartidas por la representante de la Federación de Desplazados del Putumayo, quien comentó la imposibilidad en su departamento de acceder tanto a subsidios de vivienda, a créditos para proyectos productivos y beneficios de programas como RESA, para aquellos desplazados que no son propietarios de la tierra. Por estos motivos insistió, la necesidad más apremiante en el Putumayo son los procesos de adjudicación de tierras.

Frente a la dificultad de vincular las medidas de acceso a la tierra con la financiación de proyectos productivos que le den un buen uso a ésta, el funcionario de la RSS aseguró que de la mano de una planificación estratégica y del fortalecimiento de las herramientas propias de cada una de las entidades frente al tema del restablecimiento, se han realizado otras gestiones que buscan incentivar el desarrollo productivo de los predios asignados. En este sentido, mencionó la línea de crédito de Finagro que brinda una garantía del 100% para solicitudes colectivas de proyectos productivos. También señaló los proyectos de articulación de toda la cadena productiva de los artículos generados en las tierras asignadas, con el fin de garantizar su comercialización y mejorar así el acceso a los créditos. Esta labor implica según el funcionario, el desarrollo de los siguientes aspectos: la identificación de las necesidades de la población desplazada, la caracterización de la oferta institucional local, el análisis de oportunidades del mercado, el diseño de estrategias para el desarrollo de los planes productivos más aptos, la definición de los procesos operativos de las mismas, la precisión de los componentes y la temporalidad de la atención, y la identificación de los resultados esperados y los indicadores de gestión que permitan un acompañamiento y una evaluación de impacto.

Así mismo, aseguró el funcionario de la RSS que existe una clara determinación de fortalecer los comités departamentales y municipales como unidades de gestión, promoción, desarrollo y acompañamiento del proceso de atención a la PID, de activar las mesas de trabajo con la población desplazada, y de promover los Planes Integrales Únicos.

Sistemas de información y registro

El tema de la información fue considerado de suma importancia por los participantes de la mesa pues en su concepto,

el conocimiento por parte de las entidades del Estado de las condiciones de la población desplazada y de sus bienes, favorece el reconocimiento y la reparación de los derechos que le asisten a ésta. En este contexto, se tuvieron en cuenta los diferentes tipos de registro y su actual funcionamiento.

La coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, explicó la existencia de dos diferentes registros incompatibles en materia de variables: un registro de tierras rurales abandonadas llevado por Incoder que opera por medio de las solicitudes de protección y el Sistema Único de Registro que en la actualidad busca a través de una nueva ficha de caracterización, que el registro del Incoder incorpore otras variables sobre los predios abandonados. Frente al funcionamiento de los registros, la coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, manifestó su preocupación, pues a su parecer, existe un desconocimiento de los procedimientos de inscripción a éstos por parte de la comunidad y de las autoridades locales, situación que ahonda la problemática del subregistro.

La funcionaria del INCODER reconoció que en el actual proceso de descentralización, la cobertura de la entidad es mucho menor que la del antiguo INCORA, lo que dificulta a la PID acudir a la entidad para pedir la protección de sus bienes e implica además la necesidad de capacitar a los entes territoriales en los ejercicios de esta tarea. De igual manera, puntualizó que la inscripción a los registros se ve afectada tanto por el miedo que le asiste a la población desplazada el diligenciar la declaración, como por la insuficiente calificación de las personas que toman las declaratorias. La coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca de la RSS y la representante del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, comentaron la necesidad de sensibilizar a la población sobre la importancia de registrar la información de los predios y promover a las personerías, defensorías y procuradurías como las encargadas de tomar la declaración y enviar la información a la RSS. En este sentido, la representante de Pastoral Social puso al servicio de las organizaciones de población desplazada y de las entidades del Estado, la información captada por su organización. De igual manera, la representante de la Federación de Desplazados del Putumayo ofreció colaborar a través de su organización con el registro de información pertinente. Al respecto y a pesar de que la participación de las comunidades en los procesos de registro fue acogida por la mesa, se precisó que debido a las presiones y posibles abusos de los que puede ser objeto dicha población, es necesario filtrar y confrontar la información captada por ésta.

La representante de Opción Legal recalcó como mecanismo para optimizar la información, la elaboración de inventarios de bienes municipales a cargo de las autoridades locales que dieran cuenta de las condiciones de las propiedades. La coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca comentó que tales procedimientos debían realizarse con la mayor delicadeza, pues a su juicio, pueden poner en juego la confidencialidad de los datos consignados y la seguridad de la población, lo que podría inhibir aún más las denuncias de la PID.

La representante de Pastoral Social expresó su preocupación por el hecho que la población desplazada tenga que estar registrada para acceder a la protección de los derechos económicos y sociales que le asisten. Según el asesor del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, la dificultad la plantea la misma Ley 387 de 1997 al exigir la declaración y el ingreso al registro de la RSS como condición para acceder a los beneficios brindados por el Estado. Sin embargo, afirmó que en la discusión de la mesa no se debía presuponer que el reconocimiento y la protección del derecho que le asiste a la PID o a la población en inminencia de desplazamiento, dependa de la declaratoria o la inclusión en el registro. En este sentido, se consideraron las sentencias de la Corte Constitucional que promulgó el establecimiento de mecanismos basados en la confianza y la buena fe, que dieran cuenta de la condición de la población desplazada y protegieran los beneficios otorgados a ésta diferenciándola de aquella población que no se encuentra en condición de desplazamiento.

Selección de temáticas o preguntas

Las temáticas específicas sobre acceso y protección de tierras para la población en situación de desplazamiento sugeridas a la mesa por la organización del evento, fueron las siguientes:

1. **Reconocimiento y reparación de derechos de tenencia en procesos de restablecimiento en zonas rurales:**
¿Qué tipo de medidas pueden ponerse en marcha para reconocer y restituir derechos de tenencia (propietarios, tenedores, ocupantes, poseedores, etc.), a la población desarraigada que está en proceso de retornar a sus predios, cuando otros han tomado posesión de estos territorios y no existen títulos formales de propiedad?
2. **Protección de territorios colectivos de comunidades minoritarias:**

¿Qué medidas se pueden poner en marcha para proteger los territorios colectivos de comunidades minoritarias que están en proceso de restablecimiento?

3. **Reconocimiento y reparación de derechos de tenencia de la población desplazada que permanece en zonas urbanas:**
¿Qué alternativas de restitución y reconocimiento de derechos existen para la población en situación de desplazamiento que no puede o quiere retornar a sus predios y permanece en los centros urbanos del país?
4. **Propiedad y explotación colectiva de la tierra como alternativas a la explotación individual:**
¿Cómo se pueden fortalecer formas de propiedad y explotación colectiva de la tierra, como alternativas a la propiedad y explotación individual de la misma?
5. **Articulación del acceso a tierras con otros ejes del restablecimiento bajo un enfoque integral:**
¿De qué manera se puede articular el acceso a tierras per se con otros ejes del restablecimiento de población desarraigada, como por ejemplo soluciones habitacionales, mecanismos para la generación de ingresos (infraestructura productiva), acceso a servicios básicos, fortalecimiento del capital social, etc.? Y ¿cómo se pueden articular e implementar los Planes de Acción Zonal como instrumento de planificación estratégica a las políticas de ordenamiento territorial, ambiental, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional y gestión social?

Teniendo en cuenta que el objetivo del trabajo de la mesa era formular recomendaciones concretas que optimizaran las políticas de acceso y protección de tierras para la PID, se seleccionaron de manera colectiva las temáticas número uno, dos y cinco, que a juicio de los participantes trataban temas más generales que involucraban las demás temáticas. A pesar de lo anterior, se realizaron anotaciones importantes acerca de las preguntas no tratadas, para que fueran, a petición de los integrantes de la mesa, tenidas en cuenta por los organizadores del evento. En este sentido, la coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales comentó sobre la segunda temática referente a la protección de los territorios de las comunidades minoritarias, que si bien se han titulado un gran número de hectáreas a comunidades afro colombianas y se

trabaja arduamente con poblaciones indígenas, se presentan aún graves usurpaciones en sus territorios. Enfatizó además que es necesario analizar la incidencia de los proyectos económicos

de gran escala con estos fenómenos y su relación con las decisiones de comercio internacional que tome el país.

PRIMERA TEMÁTICA

RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DE DERECHOS DE TENENCIA EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO EN ZONAS RURALES

Marco de la temática

La construcción del marco de la temática se fundó en la definición de los términos pertinentes para el debate. Los integrantes de la mesa precisaron en primera instancia, que para analizar la materia se tendría en cuenta la reparación de los derechos de tenencia y no únicamente como lo indicaba la pregunta sugerida a la mesa, la restitución de éstos. Este concepto que implica la devolución de lo mismo que se perdió, a juicio de los participantes de la mesa, hace parte de los mecanismos de reparación junto a procesos de tipo económico, simbólico y de reconstrucción de memoria colectiva entre otros. Así mismo, se aclaró que para poder identificar el tipo de reparación, es necesario reconocer las calidades de tenencia de la tierra: propietario, poseedor, tenedor u ocupante. La discusión se organizó por esta razón, diferenciando los mecanismos de reconocimiento y de reparación para cada una de éstas.

Propietarios

Como primera medida se explicó que el reconocimiento de un propietario se da por medio de la inscripción en las oficinas de registro público del título de propiedad, que es una escritura pública o el acto administrativo por medio del cual el Incoder dota de tierra a una persona.

El funcionario de la RSS identificó como un problema en la formalización de la propiedad, los altos costos de los procesos de titulación. La delegada del Incoder planteó a su vez que la población en muchos casos desconoce la necesidad de registrar los títulos para que éstos sean válidos y no tiene claridad sobre los mecanismos que existen para este fin. El adecuado acceso a los registros fue considerado de manera colectiva, como una de las medidas básicas para facilitar el reconocimiento de

las calidades de la tenencia. Algunos comentarios se enfocaron hacia la elaboración de inventarios de bienes que involucraran a la población, a las asociaciones de PID y al mismo municipio.

La representante de INCODER mencionó que Notariado y Registro cuenta con una normatividad mediante la cual se establece una tarifa única de registro de inmuebles para aquellas poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad, que en muchas ocasiones no se aplica.

El representante de la RSS explicó que la protección de inmuebles para aquellos desplazados que tienen títulos de propiedad y hacen la declaratoria, se establece de dos maneras: haciendo una solicitud directa en aplicación de la Ley 387 de 1997 donde la persona afectada se dirige al Incoder, quien a su vez lo remite a la procuraduría judicial agraria y a la oficina de registro de instrumentos públicos para que se tomen las medidas necesarias. La segunda opción, es aplicar el decreto 2007 de 2001 donde se diligencia la declaratoria al comité municipal de atención integral a la población desplazada para que éste inicie el proceso.

La funcionaria de Opción Legal explicó por último, que dado el caso que el inmueble se encuentre en posesión de alguien más, los mecanismos de reparación se ejecutan de la mano de las acciones comunes contempladas en el código civil y los códigos policíacos para desalojar si es necesario, con un tiempo máximo de 30 días para ejercer las acciones. El funcionario de la RSS aclaró en este sentido que los procesos de retorno se dan de manera conjunta entre la UMATA, la alcaldía y la personería, quienes tienen el deber de visitar el predio y en caso que exista ocupante, establecer como primera medida oficios de amigable componedor para evitar llegar hasta las vías jurídicas comunes. El representante del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, explicó también que en aquellos casos donde se realice la venta del predio de manera coaccionada, ésta sería un negocio

jurídico nulo por vicio en el consentimiento. Los participantes de la mesa de manera conjunta manifestaron su inquietud por el poco tiempo previsto para interponer las acciones de la justicia común, así como por las dificultades que se han advertido en la PID para saber ante quién hay que interponerlas, en qué tiempos, con qué costos y si la diligencia es efectuada por un defensor público, verificar la calidad de la misma.

Tenedores

Los participantes definieron la calidad de tenedor, como aquella en que se tiene un vínculo con la tierra por medio del reconocimiento de un tercero que es propietario. Por lo general, el vínculo es un contrato de arrendamiento o de comodato.

Un primer problema expuesto por la delegada de Opción Legal fue precisamente el reconocimiento de la condición, pues en muchos casos los contratos físicos no se encuentran o el vínculo se ha creado por acuerdo de palabra. En este mismo sentido, la coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales expuso que la calidad de tenedor, a pesar de estar contemplada en el marco de la declaratoria por el decreto 2007 de 2001, no es clara en los inventarios que se poseen en la actualidad y que ni bajo la figura de declaratoria de inminencia o de desplazamiento, existen instrumentos para registrar las mejoras o inversiones de corto y mediano plazo que el tenedor realizó en el inmueble⁶. Esto evidenció en concepto de

⁶ Numeral 1, artículo 1°, decreto 2007 de 2001. “Con el objeto de proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales, por circunstancias que puedan originar o hayan originado un desplazamiento forzado; el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, declarará mediante acto motivado, la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, procediendo a: 1. Identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento, estableciendo en lo posible, el período de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble. Para el efecto, los respectivos alcaldes municipales, procuradores judiciales agrarios, jefes seccionales del IGAC, registradores de instrumentos públicos y gerentes regionales del INCORA, con base en los registros existentes en las UMATA, en las oficinas de catastro y de registro de instrumentos públicos, en el Incora o en otras entidades, presentarán al Comité en un término no mayor a 8 días calendario, contados a partir de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, un informe sobre los predios rurales existentes en la fecha de

todos los asistentes, la necesidad de ampliar los registros para que no solo dieran cuenta de los predios abandonados, sino también de aquellos con posibilidad de ser abandonados.

El funcionario de la RSS aclaró frente al tema de la reparación, que se debe compensar de manera diferenciada al propietario y al tenedor. Esto porque al primero se le vulnera el derecho a la propiedad y al segundo el derecho al trabajo y a la inversión. En este orden de ideas, los derechos del tenedor se deben reparar de acuerdo al tipo de vínculo que éste tenga con el propietario para el usufructo de la tierra.

El representante de la Asociación de Desplazados Nueva Esperanza, manifestó su inquietud por la manera en que se reconocen y reparan los derechos cuando luego de una asignación de tierra se produce un nuevo desplazamiento. Al respecto, el asesor del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales explicó que la Corte Constitucional por tutela amparó el derecho de reingresar a los registros del SNAIPD pues, aunque hubiera cesado la condición de desplazado por un tiempo, al ser víctima de un nuevo desplazamiento se adquiriría de nuevo el derecho a ser beneficiario de los programas de atención a la PID, incluida una nueva asignación de tierras.

Un último asunto puesto a consideración por la delegada del Incoder, fruto de los cuestionamientos del representante de la organización Nueva Esperanza sobre la calidad de quienes han sido beneficiados por modalidades temporales de asignación de tierras, fueron los alcances en términos de propiedad y derechos que se derivan de la modalidad de contratos de asignación consignada en la Ley 812 de 2003, donde el Estado es el propietario y la PID tenedora. Este instrumento a juicio de la funcionaria, que se justifica como mecanismo para garantizar la asignación ágil de tierras por medio de una verificación de la viabilidad de los proyectos productivos, no prevé de manera explícita los derechos derivados del contrato de asignación, situación que amerita una reflexión.

Poseedores

La figura del poseedor se definió como aquél que no reconoce ningún propietario diferente a sí mismo, que carece de título alguno y se encuentra en posesión de la tierra. Se explicó

declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los primeros hechos que originaron el desplazamiento, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble”.

que el reconocimiento de esta calidad, está sujeto a su inscripción en el registro de inmuebles abandonados o en los informes que levantan los comités de atención integral a la PID.

La delegada de Opción Legal diferenció dos posibles escenarios de protección y reparación de la posesión. Una primera situación, es aquella que hace referencia a la posibilidad de ese poseedor de convertirse en propietario. En ese sentido, se afirmó que la Ley 387 de 1997 trae beneficios que no permiten la interrupción de la relación del poseedor con el predio aunque éste sea objeto de desplazamiento, protegiendo su posibilidad de convertirse en propietario⁷. Una segunda situación, es la protección de la posesión como tal. En esta última circunstancia, los mecanismos de protección son aquellos contemplados en el código policivo y el código civil.

Los integrantes de la mesa concluyeron de acuerdo a lo examinado, que los problemas de registro de la información sobre tierras son comunes a todas las calidades de tenencia, así como los limitantes de tiempo establecidos para ejecutar las acciones de la justicia común.

El consultor de ACNUR y la delegada de Opción Legal, manifestaron su preocupación frente al problema de la captación de la información necesaria en los procesos de reconocimiento de la calidad de la posesión. En este sentido, se ponderaron las posibilidades de construir inventarios de bienes elaborados por la misma comunidad que involucren información sobre la población y la puesta en marcha de proyectos de inventarios municipales dentro de una política de ordenamiento territorial que permita tener mayor claridad de las diferentes formas de tenencia de la tierra en una región.

La coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, señaló la importancia de la participación de la cooperación internacional en los procesos de regulación y acceso a tierras. Aseguró que a pesar de las experiencias negativas sufridas a nivel mundial por la cooperación en los años ochenta en estos asuntos, lo que explica en la actualidad su bajo porcentaje de participación en iniciativas relacionadas con los problemas de tierras, existen algunos cooperantes que están dispuestos a revitalizar este trabajo y pueden aportar recursos a los municipios.

⁷ Artículo 27, Ley 387 de 1997. “De la perturbación de la posesión. La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor”.

Ocupantes

Los integrantes de la mesa definieron al ocupante como aquella persona que tiene derecho a estar en un lugar por el hecho de trabajar la tierra; aclararon que son también llamados colonos de segunda generación. Se precisó que la ocupación es un mecanismo de adquirir la propiedad de los baldíos exclusivamente, pues la ocupación de propiedad privada convierte al ocupante en un perturbador. Se explicó además que es una categoría que no incorpora en sí un derecho sino que constituye una expectativa que condiciona la adquisición de la calidad de ocupante a la permanencia en un baldío por cinco o más años y a la explotación económica de las dos terceras partes del predio.

La coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, explicó que la ley plantea una serie de consideraciones para adquirir esta condición, pues el ocupante tiene derecho a una futura titulación. Planteó sin embargo, que de la mano de la ocupación se desarrollan problemas en los procesos de titulación de baldíos, que siguiendo los argumentos de la ponencia de Darío Fajardo, podrían favorecer la concentración de la tierra en el país. Al respecto, la representante de Incoder explicó que la Ley 160 de 1994 estableció la adjudicación de tierras por Unidades Agrícolas Familiares, UAF, precisamente con el objetivo de restringir la titulación masiva de tierra. Agregó que no obstante estas medidas, los procesos de concentración de la propiedad son el resultado de la compra intensiva de tierras a colonos, los cuales no están relacionados con la adjudicación de tierras del Estado.

La coordinadora del Proyecto de Bienes Patrimoniales, aseguró que para el caso de los ocupantes, una forma de protección de sus derechos sobre la tierra es la agilidad de los procedimientos para la titulación. En este orden de ideas, se señaló la necesidad de aplicar la normatividad que fija tiempos limitados para la titulación de predios en zonas de emergencia o de riesgo de desplazamiento⁸.

⁸ Artículo 3°, decreto 2007 de 2001. “En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el INCORA iniciará los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha, en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en determinada región, como estrategia de prevención. Para tal efecto, tomará en cuenta el informe sobre propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes debidamente avalado por el respectivo Comité de Atención a la Población Desplazada”.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DE DERECHOS DE TENENCIA EN PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO EN ZONAS RURALES

Las recomendaciones específicas de la pregunta se organizaron de acuerdo a las diferentes condiciones de tenencia de la tierra (propietarios, tenedores, poseedores y ocupantes), aunque algunas de las sugerencias se dirigieron a todos los grupos. A su vez, las recomendaciones se catalogaron de acuerdo a su orientación en políticas, legales, sociales y económicas.

Recomendaciones políticas

Generales:

1. Hacer una divulgación de los procedimientos de ingreso al Sistema Único de Registro y al registro de predios rurales abandonados del Incoder, de las normatividades y de los procesos de titulación de tierras, tanto en las entidades públicas como en la población afectada.
 2. Crear mecanismos alternativos a los procedimientos de la justicia común para los casos en que no se puedan ejercer las acciones de ésta, con el fin de permitir una efectiva protección de los derechos sobre la tierra de la PID.
- #### *Para propietarios:*
3. Propiciar amnistías con la Superintendencia de Notariado y Registro para promover la titulación de los inmuebles.
 4. Reconocer y aplicar las medidas tomadas en relación a tarifas únicas de registro para poblaciones vulnerables (oficinas de notariado y registro).
 5. Propiciar la elaboración de inventarios municipales de predios.
 6. Fortalecer en el contexto de la descentralización, los procesos de capacitación de las entidades territoriales en los procesos de titulación.
 7. Propiciar campañas masivas de titulación de tierras promovidas por las entidades del Estado.
 8. Desarrollar mecanismos de control sobre los procesos de titulación de las entidades territoriales.

Para tenedores:

9. Ampliar el registro del Incoder para albergar las diferentes formas de tenencia, entre ellas los tenedores y reconocer las mejoras e inversiones de los predios.
10. Articular la oferta institucional, de manera que permita ser captada por aquella población desplazada que es beneficiaria de los mecanismos de asignación provisional de tierras.

Para ocupantes:

11. Conformar o actualizar las oficinas de catastro de los municipios.
12. Incorporar a la cooperación internacional en la formalización y actualización catastral.

Recomendaciones legales:

13. Promover la creación de un registro preventivo de predios abandonados que de cuenta de las distintas formas de tenencia de la tierra.
14. Revisar a fondo la modalidad de contratos de asignación provisional de tierras consignada en la ley 812 de 2003, con el fin de ponderar sus aspectos positivos y limitantes en cuanto a acceso a servicios y derechos.
15. Agilizar los procesos de titulación por parte de las entidades del Estado, cumpliendo con la normatividad estipulada para tal fin.

Recomendaciones económicas:

16. Incentivar fiscalmente por medio de la exención de impuestos el buen uso de la tierra.
17. Crear impuestos para los predios de tierra ociosa.

Recomendaciones sociales:

18. Fortalecer la capacidad organizativa de la PID con el fin de mejorar los procesos de acceso y propiedad de la tierra.

SEGUNDA TEMÁTICA

RECONOCIMIENTO Y REPARACIÓN DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA QUE PERMANECE EN ZONAS URBANAS

Marco de la temática

Los participantes de la mesa reconocieron de manera conjunta dos distintos escenarios para analizar los procesos de reconocimiento y reparación de derechos para aquella población en situación de desplazamiento que se encuentra en zonas urbanas: El primero, cuando las personas manifiestan su voluntad de regresar a las zonas rurales y el segundo, en aquellos casos en que las personas no quieren volver a sus lugares de origen y buscan asentarse en las ciudades. El debate se abordó además desde algunos aspectos que a juicio de los participantes son fundamentales para el reconocimiento y reparación de los derechos de la población desplazada que se localiza en las ciudades. Estos fueron: la oferta institucional respecto a la reubicación de la PID, el reconocimiento y reparación de los derechos sobre predios abandonados en las zonas rurales, la organización de la población desplazada y la generación de ingreso en zonas urbanas.

Oferta institucional para la reubicación de la PID

El consultor de ACNUR propició la reflexión, enfatizando que para la mayoría de los desplazados, la tierra no representa únicamente un factor de producción, sino su hábitat. Esto determina unos conocimientos y unas capacidades laborales intrínsecas a la actividad rural, que son determinantes a la hora de verificar la calidad de la estabilización de la PID. En este sentido, exhortó a pensar en reubicaciones en zonas rurales cercanas a centros urbanos como estrategia para garantizar la sostenibilidad de los procesos, incentivando quehaceres rurales acordes con las aptitudes de la población desplazada.

En este orden de ideas, la Coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales formuló una hipótesis relacionada con la posible preponderancia de la oferta institucional en áreas urbanas, en contraposición con la disminución de la oferta rural, lo que de manera indirecta podría incidir en soluciones de estabilización que no necesariamente responden a los proyectos de vida de la población en situación del despla-

zamiento. En este sentido, se recalcó la importancia de revisar la propuesta de contratos de asignación provisional de la ley 812 de 2003 pues a su juicio, el dilatar por cinco años la tenencia provisional para luego acceder a la posibilidad de obtener la propiedad, podría desmotivar procesos de estabilización en zonas rurales. Así mismo, propuso considerar de acuerdo a los resultados de estudios recientes, el énfasis de los programas de reubicación que promueven la facilidad de acceso a educación, salud y la mayoría de servicios en las zonas urbanas.

Frente al tema específico del acceso a la vivienda, el representante de la RSS explicó que existen inventarios públicos de predios que sin embargo no han resultado efectivos en la asignación de viviendas, pues el valor de los terrenos inventariados sobrepasa aquél que la PID puede aportar. Esta situación desde la perspectiva del representante de la RSS, hace necesario concentrar los esfuerzos institucionales en soluciones de vivienda tipo 1 que involucren el tema de servicios públicos. De igual manera, manifestó la importancia de desarrollar completamente la ley 708 de 2001, por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social, tanto para la parte rural como para la parte urbana, y se estimula la adjudicación de subsidios en especie para terrenos institucionales y particulares con vocación de vivienda de interés social.

Reconocimiento de derechos de predios rurales abandonados

La coordinadora del proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada, motivó la discusión sobre el reconocimiento de los derechos de la PID en los predios abandonados en las zonas rurales. Al respecto, comentó que el fenómeno del desplazamiento genera una descapitalización total de la familia en el sector rural, la cual pierde no sólo el trabajo acumulado, sino también el patrimonio fruto de la labor de generaciones anteriores. Sin embargo, aseguró que en las regiones abandonadas existe un acumulado económico de las familias desplazadas que no ha sido tenido en cuenta a la hora de formular soluciones en las zonas urbanas.

En este sentido, la coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, puso a consideración de los participantes de la mesa la posibilidad de crear intercambios urbano-rurales que le permitieran a la PID que ha decidido reubicarse en las zonas urbanas, contar con un capital producto de sus inmuebles abandonados que podría ser utilizado para la adquisición de viviendas o en las actividades de generación de ingresos. En este orden de ideas, se comentó también la posibilidad de que las tierras que quedan como excedentes cuando se calculan las UAF de los predios, pudieran ser de igual manera objeto de venta, abonadas a algún fondo de capital semilla o tenidas en cuenta para acceder a subsidios de vivienda. Este proceso de recapitalización, se aseguró, podría hacer parte de una dinámica integral en donde las tierras liberadas por la población reubicada en las zonas urbanas, pudieran ser asignadas a nuevas familias desplazadas interesadas en la reubicación rural.

El representante de la Asociación de Desplazados Nueva Esperanza y la representante de la Federación de Desplazados del Putumayo, manifestaron al respecto que es imprescindible tener en cuenta la voluntad de las organizaciones y de los individuos que podrían beneficiarse con los intercambios urbano-rurales, pues aunque coincidieron en afirmar que existe un interés creciente en la adjudicación de tierras e implementación de proyectos productivos en sus organizaciones, también existe población desplazada que desea reubicarse en las ciudades.

Un caso particular puesto a consideración de los participantes de la mesa por la coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, fue el reconocimiento de los derechos sobre la propiedad a menores de edad huérfanos que han dejado tierras y recursos que les pertenecían a sus padres, circunstancia que no ha sido aún reconocida. Al respecto, comentó la necesidad de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar u otra entidad del Estado, se haga responsable del cobro y manejo de los inmuebles de esta población.

Un aspecto tenido en cuenta por el representante de la OIM dentro del reconocimiento de los derechos de la PID, fue la agilización de los procesos relacionados con los conflictos de tenencia de tierras, problemas que en su opinión, podrían resolverse por medio de mecanismos más conciliatorios y de carácter comunitario. Al respecto, el Procurador Agrario del Departamento del Tolima señaló la importancia de fomentar la figura de los jueces agrarios, con el objetivo de descongestionar los despachos judiciales de procesos relacionados con tierras.

Un último asunto tratado por los integrantes de la mesa en el contexto de la reparación de derechos sobre los bienes abandonados en las zonas rurales, fue la incorporación del tema en el marco de las negociaciones que el Estado adelante con algún grupo armado. Para tal propósito, se consideró la necesidad de conformar una comisión de tierras de alto nivel que trascienda el ámbito del SNAIPD mismo y que articulado a los sistemas de información existentes, analice, estudie y determine propuestas para resolver los problemas de tenencia y restitución de la tierra de la población en situación de desplazamiento.

Organización de la población desplazada

La capacidad organizativa de la población en situación de desplazamiento, fue uno de los puntos analizados como mecanismo que favorece el reconocimiento y reparación de los derechos de ésta.

Para el consultor de ACNUR, el apoyo a los proyectos productivos asociados a formas de acceso transitorio a la tierra, así como la posibilidad de realizar intercambios de capital rural abandonado por capital urbano, deben favorecer las iniciativas colectivas de la PID organizada. La coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, anotó la importancia de no descartar las opciones individuales, dada la existencia de problemas inherentes a la capacidad organizativa de la población desplazada, fruto de sus diferentes lazos culturales. Así mismo, enfatizó que muchos de los fracasos de los esfuerzos individuales están relacionados en gran medida con la falta de articulación de los mismos con las políticas macroeconómicas. En ese sentido, el representante de la Asociación de Desplazados Nueva Esperanza subrayó también los problemas de representatividad al interior de las organizaciones de PID, ya que en ocasiones los dirigentes no siempre trabajan por los intereses colectivos. En ese contexto, la coordinadora del Proyecto de Bienes Patrimoniales exaltó la labor de las mesas de trabajo con la PID como herramienta que brinda claridad en términos de representatividad. La coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca de la RSS, evidenció a su vez la importancia de fortalecer a las organizaciones de base para cualificar la elección de los representantes.

Esquemas productivos urbanos

La mesa consideró importante revisar las opciones que en el ámbito urbano se ofrecen para aquella población despla-

da que no quiere o puede retornar. En este sentido, el representante de la RSS afirmó que el objetivo de una política productiva integral en áreas urbanas dirigida a población desplazada, es articular servicios públicos, acceso a la propiedad, al equipamiento comunitario, a la educación, a la salud, a la recreación y al esparcimiento, con un enfoque de hábitat.

Frente a la generación de ingresos el representante de la OIM, expuso cómo los créditos de BANCOLDEX no han sido hasta el momento del todo efectivos, pues si bien llegan a la población vulnerable no lo hacen a la población desplazada en específico. En relación con lo anterior, el representante de la RSS evidenció la necesidad de unificar bajo un solo esquema, las diferentes opciones de micro crédito brindadas por la cooperación internacional y los agentes internos.

La representante del Incoder de otro lado, evidenció la necesidad de incorporar la PID a los sistemas productivos urbanos, por medio de estímulos para aquellas empresas que la vinculen como empleada, ayudando a fortalecer sus procesos de estabilización socioeconómica.

Como mecanismo de estabilización de la población desplazada en las áreas urbanas, la coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca de la RSS comentó la importancia de iniciativas, que de manera coherente con la vocación agrícola de gran parte de la población en situación de desplazamiento, promuevan proyectos de agricultura urbana. Al respecto, el representante de la OIM señaló que algunas experiencias en ese sentido, se habían mostrado altamente problemáticas, razón por la cual su implementación debía estar sujeta al reconocimiento de las experiencias y aplicación de modelos exitosos.

Por último y con el propósito de identificar con mayor claridad la oferta de recursos destinados a la atención a la Población Desplazada, el representante de la OIM mencionó la posibilidad de elaborar mapas de recursos técnicos y financieros en el nivel territorial y central, que permitan fortalecer y articular la atención.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL RECONOCIMIENTO Y LA REPARACIÓN DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA QUE PERMANECE EN ZONAS URBANAS

La mesa identificó cuatro orientaciones sobre las que trabajó las sugerencias: políticas, legales, sociales y económicas.

Recomendaciones políticas

1. Evitar incentivar indirectamente la vinculación de la PID a la reubicación urbana en detrimento de la reubicación rural, a través de la oferta institucional.
2. Reconocer los derechos patrimoniales vulnerados en las áreas rurales, mediante el diseño de formas alternativas de permuta por otros bienes de capital, además de la opción contemplada en el Numeral 1º, Art. 6 del Decreto 2007 de 2001, relativa al intercambio de una UAF rural por otra UAF rural: "Cuando el predio abandonado constituya una Unidad Agrícola Familiar, el Incora lo recibirá y le entregará otra Unidad Agrícola Familiar, ubicada en zona que ofrezca condiciones para la reubicación del desplazado".
3. Reconocer, en el anterior caso, intercambios urbano-rurales que le permitan a la PID que ha decidido reubicarse en las zonas urbanas, contar con un capital producto de sus inmuebles abandonados.
4. Contemplar la posibilidad dentro de los intercambios urbano-rurales, que las tierras que quedan como excedentes una vez entregada una UAF a título de permuta, pudieran ser de igual manera objeto de venta, abonadas a algún fondo de capital semilla o tenidas en cuenta para acceder a subsidios de vivienda.
5. Incorporar el tema de protección y restitución de derechos sobre la tenencia de la tierra de población en situación de desplazamiento, en los procesos de negociación con grupos armados, para lo cual se recomienda conformar una comisión de alto nivel con garantías y representatividad dentro de las negociaciones.
6. Fomentar la figura de los jueces agrarios, con el fin de agilizar los procesos de tenencia de tierras.

Recomendaciones legales

7. Desarrollar la ley 708 de 2001, por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones, y sus decretos reglamentarios para zonas urbanas y rurales.
8. Realizar las modificaciones legales necesarias para permi-

tir permutas de UAF por acceso a programas de vivienda o acceso a proyectos generadores de ingresos.

Recomendaciones sociales

9. Fortalecer la participación y representación de organizaciones de PID en los comités municipales y departamentales.
10. Establecer alianzas público/privadas para el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las bases.
11. Vincular a las universidades en las soluciones de restablecimiento, a través de procesos de investigación y de participación en el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.
12. Reconocer y reparar los derechos sobre la propiedad de los menores de edad huérfanos que han abandonado tierras y recursos que les pertenecían a sus padres.

Recomendaciones económicas

13. Incentivar actividades económicas en las poblaciones reubicadas, acordes con sus habilidades y destrezas.
14. Construir mapas de recursos técnicos y financieros del nivel territorial y central, en las zonas de atención a la PID.
15. Incrementar y divulgar los incentivos fiscales que existan, para incorporar la PID en las dinámicas económicas de las ciudades.
16. Unificar criterios de oferta de micro-créditos para PID.
17. Implementar modelos de agricultura urbana exitosos.

TERCERA TEMÁTICA

ARTICULACIÓN DEL ACCESO A TIERRAS CON OTROS EJES DEL RESTABLECIMIENTO BAJO UN ENFOQUE INTEGRAL

Marco de la temática

Los participantes consideraron que si bien el tema de la articulación del acceso a tierras con otros ejes de los procesos de restablecimiento, había sido tratado a lo largo del trabajo de la mesa, era importante profundizar en algunos aspectos. De acuerdo a la pregunta sugerida por la organización del evento, la temática tendría como ejes la integralidad del Sistema de Atención a la Población Desplazada y la articulación de los Planes de Acción Zonal (PAZ). A pesar de esto, los integrantes de la mesa desarrollaron el debate alrededor de tres elementos que a su juicio son centrales en los procesos de articulación: las diferentes formas de articulación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, las posibilidades de articulación desde la Ley 812 de 2003 y los mecanismos de planeación en el territorio.

Articulación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Uno de los ejemplos planteados por el representante de la RSS para lograr la articulación del acceso a tierras con los procesos de restablecimiento, fueron los ejercicios de los protocolos de atención a la población desplazada de las entidades del Estado. El protocolo se entiende como la construcción de acciones, responsabilidades y competencias que tienen que llevar a cabo las instituciones bajo el control de los entes estatales responsables. Es un modo de organizar la planeación para que los planes de atención logren concretar sus acciones en un ámbito territorial definido.

En este sentido, la coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca de la RSS presentó de manera sintética el funcionamiento del SNAIPD. El trabajo comienza con un diagnóstico que permita contextualizar el problema en el territorio para que cada institución de acuerdo a los protocolos de intervención

estipulados por ley, identifique los procedimientos, el lugar y el momento de las acciones. De ese modo, ya sea por comisiones o instituciones, se realiza un estudio para conocer la vulnerabilidad de los municipios e identificar aquellos que requieren una urgente atención.

Sin embargo, la funcionaria expuso además diversas razones por las que el esquema de trabajo se desdibuja en la práctica. Una de ellas, es la obligación de las entidades de cumplir con las otras funciones inherentes a su misión, desbordando sus posibilidades reales de brindar una atención óptima. También, se consideró que las instituciones no están en capacidad de tomar ciertas decisiones que son de carácter nacional y que muchas de ellas sufren problemas serios de financiación que afectan directamente su incidencia en el territorio. En algunos pocos casos, no hay conocimiento de los proyectos por parte de la PID, lo cual disminuye el impacto de la intervención.

La coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, identificó otros tres puntos problemáticos para el funcionamiento de los protocolos. Como primera medida, aclaró que los protocolos vigentes han visto disminuida su efectividad debido a la modificación del ordenamiento institucional del SNAIPD. Por este motivo, el protocolo no cuenta en algunos casos con todas las instituciones y las capacidades de acción previstas. Segundo, los protocolos estipulaban rutas operativas que culminaban en la elaboración de los Planes Integrales Únicos y los Planes de Acción Zonal. Sin embargo, se explicó que la falta de guías metodológicas para la elaboración de los mismos, impidieron que éstos tuvieran el impacto esperado. Un tercer punto puesto a consideración de los participantes de la mesa, fueron los procesos de descentralización departamental que han afectado y continuarán aquejando los mecanismos de coordinación de las entidades locales, pues redefinen las competencias y responsabilidades de éstas y de aquellas integrantes del SNAIPD.

El representante de la OIM y la coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca de la RSS, apuntaron la necesidad de aumentar los servicios prestados por las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada, UAO, para que ejerzan funciones de articulación local y para que más allá de una función operativa en la atención, puedan vincular oferta y demanda local de una manera más amplia y colaborar técnicamente en la toma de decisiones políticas municipales. Como eje de este mecanismo de articulación, se indicó la responsabilidad de los alcaldes. Para garantizar el compromiso político de las autori-

dades locales en los procesos de restablecimiento, el representante de la OIM planteó la creación de pactos de atención a la PID liderados por la RSS, donde se vincularan la Procuraduría y la Defensoría como los entes encargados del seguimiento de la actuación de las instituciones públicas y su gestión sobre los pactos y decisiones tomadas.

El asesor jurídico del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, indicó que dentro del nuevo Conpes que se prepara para la PID, existan unos porcentajes de estimación de recursos obligatorios destinados a la población desplazada. El procurador agrario del Tolima a su vez, propuso la creación de estímulos para los alcaldes. Algunas propuestas se centraron en crear fondos para concentrar en los municipios los recursos de diferentes entidades, por medio de la participación económica del municipio, la RSS, las ONG y las agencias de cooperación.

Articulación del acceso a tierras con otros ejes del restablecimiento en el marco de la Ley 812 de 2003

Los integrantes de la mesa de manera colectiva, consideraron pertinente dentro del estudio de la articulación del acceso a tierras en el marco del restablecimiento, analizar las implicaciones de lo establecido por la Ley 812 de 2003.

La representante del INCODER recapituló que la ley contempla opciones temporales y definitivas para la obtención de tierra. El asesor jurídico del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, afirmó al respecto que el sentido de la política impulsada por la Ley 812 del 2003 es de generación de ingresos temporales y eventualmente de dotación de tierras, pretendiendo disminuir el desempleo en el sector rural. La RSS a través de su representante, explicó que la política de atención a la población desplazada contempla como meta la propiedad de la tierra dentro de la construcción del proyecto de vida de dicha población. Explicó además que este proceso, tiene como fin el disminuir las responsabilidades económicas inmediatas de asumir la propiedad en las primeras etapas de estabilización. El representante de la OIM expuso al respecto, que el espíritu de la ley es poder verificar a través de la evaluación que se realiza al final de los cinco años de tenencia, que se haya efectuado un correcto uso productivo de la tierra.

La coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, manifestó su preocupación frente a la Ley 812 de 2003 por la posible existencia de un elemento de inequidad que vendría de la mano con las modalidades de asignación

temporal de tierras. Esto debido a las exigencias de la norma que imponen una temporalidad a la adjudicación definitiva de la tierra, precisamente a aquellas poblaciones que más necesidad tienen de acceder a la propiedad. En ese sentido, se invitó a aplicar la norma de manera cuidadosa con el fin de no provocar resultados inequitativos. De igual manera, aclaró que los enfoques de desarrollo productivo y empresarial debían contener orientaciones de equidad que como enfatizó la representante de Pastoral Social, deben lograr convertir un hecho tan doloroso como el desplazamiento forzado, en una oportunidad de generar un desarrollo más equitativo.

En el contexto de la atención integral a la PID, la delegada de Incoeder comentó la implementación de un subsidio integral contemplado por la Ley 812 de 2003 que otorga hasta por un 100% el valor del inmueble. Aclaró que a pesar de esto, en uno de los acápites de la reglamentación se favorece la entrega a aquellos proyectos que invierten un 70% de los recursos en compra de tierras y un 30% en las inversiones complementarias, lo que de alguna manera podría mitigar el impacto del enfoque integral.

El asesor jurídico del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales, indicó respecto a los subsidios, la necesidad de diferenciar las asignaciones de éstos de acuerdo con el tipo de población beneficiaria, lo que implica tener criterios de priorización claros e identificar diversas zonas: aquellas con una alta recepción de PID y/o otras muy deprimidas donde no haya presencia de la inversión social del Estado, con el objetivo de focalizar los recursos en las áreas más necesitadas del país.

Por último y por sugerencia del representante de la Asociación de Desplazados Nueva Esperanza, la mesa consideró pertinente, dada la importancia de la reglamentación de la Ley 812 de 2003, crear espacios abiertos a la comunidad, las ONG y el Estado para que participen en la elaboración de su reglamentación.

Mecanismos de planeación en el territorio

Un último asunto considerado por la mesa, fue la elaboración de los Planes de Acción Zonales (PAZ) y los Planes Integrales Únicos (PIU), como mecanismos de articulación de esfuerzos institucionales alrededor de los procesos de restablecimiento. En ese sentido, el representante de la RSS explicó que los PAZ, involucrados por el decreto 2007 de 2001 en la dinámica de los comités municipales, se generaron como instrumentos para

desarrollar diagnósticos poblacionales y territoriales frente al fenómeno del desplazamiento, con el fin de buscar a través de la concertación de acciones de las diferentes entidades, garantías en la realización y financiación de los programas habitacionales.⁹ Así mismo, los PAZ debían desarrollarse frente a unos indicadores de gestión que establecieran los resultados esperados en el territorio y permitieran un monitoreo y evaluación de las acciones desarrolladas. Conjuntamente, los Planes Integrales Únicos (PIU) son una herramienta de orientación y discusión para el establecimiento de reglas de actuación de las entidades frente a estrategias específicas. El funcionario fue enfático al afirmar que tanto los PAZ como los PIU, son mecanismos de planeación en el territorio que no compiten entre sí y que su gestión es necesaria para elaborar planes locales con un campo de acción puntual desde un enfoque de desarrollo territorial.

Al respecto, la coordinadora del Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales señaló que los PIU buscaban un enfoque territorial que no fue claro en los PAZ y que hasta la fecha no se habían encontrado en zonas rurales ejercicios de implementación de los Planes de Acción Zonal. Asimismo, manifestó que tal situación creaba confusión en los comités municipales al no saber qué herramienta de planificación utilizar, ni contar con herramientas metodológicas para su elaboración.

La coordinadora de la Unidad Territorial del Cauca de la RSS, demostró cómo en el ámbito municipal existe una gran complejidad en la planeación, debido en gran parte a todos los concejos, comités y planes que se deben articular. Desde su percepción agregó, la gestión de los alcaldes se simplificaría y optimizaría significativamente si la planeación se elaborara en un único espacio donde confluyeran todos los asuntos del municipio, pues si bien es cierto que hay que fortalecer las mesas

⁹ Artículo 6°, decreto 951 de 2001. *Plan de acción zonal para la población desplazada*. “Con el objeto de cumplir los criterios y objetivos del Programa de Restablecimiento, previsto en el Decreto 173 de 1998, se promoverá la formulación de un Plan de Acción Zonal, PAZ, con la participación de la población afectada. A partir de la concertación efectuada con la población desplazada, sobre el retorno o la reubicación, el Plan de Acción Zonal definirá una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda previsto en el presente decreto, previo diagnóstico de las necesidades habitacionales de los desplazados, elaborado por el respectivo Comité Municipal o Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, en coordinación con la Red de Solidaridad Social”.

de trabajo y los comités municipales, se debe fomentar también la capacidad planificadora de los entes municipales para pasar de una atención humanitaria coyuntural a la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales del territorio, en el marco de los procesos de restablecimiento de la población desplazada.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA ARTICULACIÓN DEL ACCESO A TIERRAS CON OTROS EJES DEL RESTABLECIMIENTO

Las recomendaciones de la temática se organizaron en cuatro grupos: políticas, operativas, económicas y legales.

Recomendaciones políticas

1. Revisar los protocolos de atención a la PID, con base en las modificaciones al SNAIPD y a la luz del proceso de descentralización de los municipios.
2. Especificar mecanismos realistas de evaluación al final del tiempo estipulado para la asignación definitiva de los contratos de asignación temporal de tierras.
3. Fortalecer el compromiso político de las autoridades locales, por medio de pactos que garanticen la voluntad política de los alcaldes en la atención a la población desplazada.

Recomendaciones operativas

4. Fortalecer las UAO para que cumplan con el papel de analizar la oferta y demanda local, logrando incidir técnicamente en las políticas municipales.

5. Fortalecer la vinculación de autoridades locales en los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada, para que éstos sean el eje articulador entre el Estado y las comunidades.
6. Garantizar la calidad de la tierra a la que accede la PID para que permita la estabilización de las familias beneficiadas.
7. Crear y fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para que puedan asumir eficientemente los procesos de compra, registro, acceso y titulación de tierras.
8. Revisar e integrar los diferentes mecanismos de planificación estratégica (PIU y PAZ) en los comités departamentales, estableciendo liderazgos, responsabilidades y competencias.

Recomendaciones económicas

10. Crear porcentajes de destinación específica en los CONPES para población desplazada.
11. Aclarar la priorización de los subsidios integrales de la ley 812 de 2003 para aplicarlos de manera diferenciada.
12. Crear fondos municipales donde participen económicamente los municipios, ONG y la cooperación internacional para la implementación de proyectos dirigidos a la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Recomendaciones legales

13. Reglamentar la ley 812 de 2003 de manera participativa con la comunidad, las entidades del Estado y las ONG.

RECOMENDACIONES GENERALES DE LA MESA

Para la elaboración de las recomendaciones generales de la mesa, los participantes retomaron, sistematizaron y priorizaron las recomendaciones específicas de cada una de las temáticas analizadas, mediante una clasificación por su orientación política, legal, social o económica, así:

Recomendaciones políticas

1. Impulsar la legalización de la propiedad, concediendo amnistía para la formalización de títulos en las instancias competentes.
2. Ampliar la cobertura del registro de predios afectados por la violencia al tema preventivo, e incluir distintas calidades de derechos. (INCODER)

3. Construir y actualizar los catastros municipales, para lo cual se debe fomentar la elaboración de registros prediales municipales.
4. Desarrollar acuerdos conciliatorios de tipo individual y colectivo para la resolución de conflictos sobre tierras, dándoles sustento legal a estas soluciones.
5. Adelantar campañas masivas y eficientes de titulación y registro, con el fin de proteger los bienes de la población desplazada.
6. Ajustar, concertar y fortalecer las políticas públicas en todos los niveles, nacional, departamental y municipal, hacia el restablecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la PID, con el fin de promover la estabilización y reubicación rural de la misma.
7. Reconocer los derechos patrimoniales vulnerados en las áreas rurales, de tal manera que se permitan permutas, como mecanismos de restitución en los procesos de restablecimiento urbano. (Se requiere introducirlo en la normatividad).
8. Concertar criterios de inversión e intervención entre las distintas entidades y fuentes nacionales e internacionales, que permitan racionalizar la atención de manera integral y lograr impactos de desarrollo e inclusión social.
9. Generar espacios regionales y nacionales de discusión para la reglamentación de la normatividad respecto a tierras, específicamente la Ley 812/03 y Ley 387/97 con sus decretos reglamentarios.
10. Incorporar el tema de protección y restitución de derechos sobre la tenencia de la tierra de población en situación de desplazamiento, en los procesos de negociación con grupos armados, para lo cual se recomienda conformar una comisión de alto nivel con garantías y representatividad dentro de las negociaciones.
11. Fortalecer la figura de los jueces agrarios previstos por el sistema jurídico colombiano, en especial en los sitios de mayor conflicto de tenencia de tierras.
12. Adecuar los protocolos de atención e intervención a la población desplazada y vulnerable de las instituciones públicas, conforme a la reciente reestructuración del Estado y a la política de descentralización (Documento CONPES 3238/03).
13. Complementar el proceso de acceso a tierras con asistencia técnica, capital de trabajo y acompañamiento organizacional, para lo cual se deben fortalecer las instancias técnicas municipales y en general la administración local.
14. Realizar procesos de estabilización con enfoque de inclusión y equidad socio-económica, a través de la concentración de esfuerzos y recursos, tanto de subsidios Estatales como de aportes privados y de cooperación internacional.
15. Fortalecer las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO), para que trasciendan del componente operativo y se constituyan en centros de referencia y oportunidad de empleo, oferta de recursos financieros y acceso educativos y de salud, entre otros.
16. Fortalecer las administraciones municipales en los procesos de planeación, los cuales se esperan integren criterios de inclusión, equidad, concurrencia, coherencia y economía, para lo cual se recomienda revisar la multiplicidad de comités y planes desarticulados, partiendo de la revisión de la normatividad.
17. Lograr la injerencia y prelación del Incoder en la distribución de tierras por parte del Consejo Nacional de Estudefacientes.

Recomendaciones legales

18. Asegurar y precisar la información relacionada con bienes de la PID o en riesgo de desplazamiento, dentro de la declaración que presenta la población desplazada ante el Ministerio Público.
19. Aplicar las tarifas especiales vigentes para la población vulnerable, al registro de títulos por parte las oficinas de registro de instrumentos públicos.

20. Garantizar la compatibilidad de registros, unificando criterios para reconocer y proteger los derechos sobre los bienes.
21. Diseñar formas alternativas de permuta por otros bienes de capital.
22. Operativizar la Ley 708 de 2001 y los decretos reglamentarios.

Recomendaciones sociales

23. Fortalecer los procesos organizativos y desarrollar campañas de difusión de normas, acciones, operadores y procedimientos para la protección de predios.
24. Generar mecanismos de control, transparencia y veedurías, para garantizar la participación y la representatividad en las organizaciones de PID.
25. Establecer alianzas de cooperación y de gestión para el fortalecimiento de las capacidades organizativas de las bases.
26. Construir sinergias entre comunidad, entidades y organismos internacionales.
27. Implementar modelos exitosos de agricultura urbana.
28. Generar programas especiales de reparación para huérfanos, menores y mujeres cabeza de hogar.
29. Vincular instituciones de educación superior para apoyar la investigación y el diseño de políticas públicas.
30. Concebir la restitución de derechos sobre la tierra como parte fundamental en los procesos de reparación y reconciliación.

Recomendaciones económicas

31. Financiar y/o subsidiar campañas de titulación y registro de títulos.
32. Gestionar recursos de la cooperación internacional para fomentar las campañas de titulación.

33. Conformar un equipo de titulación ágil liderado por el Incoder, que involucre instituciones como el Vice-ministerio de vivienda, catastro, y las oficinas de registro.
34. Articular la oferta institucional en procesos de asignación provisional de tierras.
35. Desarrollar medidas diferenciadas de compensación para propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes.
36. Desestimular tierras ociosas mediante impuestos y fondos de tierras.
37. Articular los sistemas de recaudo e impuestos con los de registro y titulación.
38. Posicionar el tema de tierras en los programas de cooperación internacional como los Laboratorios de Paz.
39. Estimular la estabilización de la población en entornos afines a sus habilidades y planes de vida, mediante la oferta institucional.
40. Construir un mapa de recursos y oferta institucional para atención a la PID.
41. Incrementar y divulgar incentivos a empresas e instituciones que vinculen PID.
42. Fomentar los presupuestos participativos para atención a PID.
43. Unificar criterios de oferta de micro-créditos para PID.
44. Unificar criterios de focalización geográfica, vulnerabilidad, oportunidad y priorización por parte del SNAIPD.
45. Apropiar específicamente y obligatoriamente recursos municipales para la atención a PID.
46. Aplicar el subsidio integral previsto en la ley 812 de 2003, de manera complementaria con los otros subsidios estatales y siempre bajo criterios diferenciales que garanticen la equidad y la inclusión.

PARTE V

SEGURIDAD ALIMENTARIA SOSTENIBLE

Esquemas y programas para garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo de la población desplazada: la experiencia de Acción Contra el Hambre en el Cáucaso sur

JULIÁN CARRAZÓN*

Departamento de seguridad
alimentaria, Acción Contra el
Hambre, Madrid

BREVE PRESENTACIÓN DE ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

ANTES que nada, es preciso saludar a todos los aquí presentes y mostrar nuestro agradecimiento como institución y a nivel personal, por la honrosa invitación de que hemos sido objeto. Agradecer especialmente a nuestros compañeros del Cáucaso y de Colombia, quienes han hecho posible nuestra intervención en tan importante evento.

Es necesario para empezar, presentar la institución que quizás no sea del conocimiento de todo el mundo. Acción Contra el Hambre es una organización internacional fundada en Francia en 1979, a instancias de un grupo de médicos, periodistas y científicos, deseosos de aportar en los albores del siglo XXI, una solución a la tragedia del hambre. La organización se ha ido desarrollando desde entonces en Francia, Estados Unidos, Reino Unido y España.

La vocación de Acción Contra el Hambre, es principalmente la de salvar vidas combatiendo el hambre, la miseria y las situaciones desesperadas que suponen una amenaza para hombres, mujeres y niños. Interviene de forma directa en más de 40 países de los cinco continentes, con equipos de especialistas en nutrición, agricultura, salud pública, y la provisión de servicios de agua potable y saneamiento básico.

* Responsable del Área de Seguridad Alimentaria de Acción Contra el Hambre en España. Julián Carrazón es ingeniero agrónomo de la Universidad Politécnica de Madrid y especialista en ingeniería rural. Desde 1997 trabaja con la organización internacional "Acción Contra el Hambre". Entre 1997 y 2000, adelantó, como Jefe de Proyecto, acciones en Guatemala, Armenia, Azerbayán y las Islas Filipinas. Luego, hasta el 2001 fue coordinador de programas de seguridad alimentaria. Durante el 2002, participó como consultor en el diseño de un plan para la implementación de un observatorio de seguridad alimentaria en Centroamérica.

Acción Contra el Hambre, inició su intervención en Colombia en mayo de 1998. Actualmente las áreas de actuación corresponden a los departamentos de Córdoba, Magdalena y Sucre. Entre sus objetivos se cuentan principalmente: la reducción de la vulnerabilidad de la población afectada por el conflicto y la contribución a la construcción de la paz a través del programa “Escuelas para la Paz”. Los principales sectores de acción son la seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua, el saneamiento básico, la nutrición y el fortalecimiento comunitario. La financiación externa de la institución procede de ECHO, COSUDE y AEIC.

INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO DEL CAUCASO

El colapso de la URSS en 1991, paralizó de golpe una economía ficticia en términos de costo-eficiencia y dejó sin empleo a la mayoría de sus habitantes, provocando que unos ciudadanos abastecidos en todo por un Estado protector y vigilante, se encontraran de repente con algo para lo que no estaban preparados: hacerse cargo de sí mismos. Se dio inicio además, a una serie de conflictos regionales que derivaron luego en embargos económicos, todavía presentes para Abjasia y Armenia.

El Cáucaso Sur está situado al este del Mar Negro. Las actividades de Acción Contra el Hambre se han llevado a cabo desde el año 1995 en Georgia, Armenia y Azerbaiyán, antiguamente repúblicas pertenecientes a la Unión Soviética.

Los conflictos regionales internos como entre los países, se iniciaron en 1998 a raíz de la dislocación de la URSS. En particular en Georgia, se presentaron conflictos internos con tres regiones que persiguen la independencia. El más importante y el que más flujo de desplazados internos ha producido, es el que enfrentan Georgia y Abjasia. El gran conflicto entre países, es el que encaran Armenia y Azerbaiyán, quienes tenían a la población muy mezclada; en Azerbaiyán había una gran colonia de población Armenia y viceversa.

El colapso económico de la Unión Soviética que da lugar a su desmembramiento, como los conflictos internacionales, se conjugaron para producir un flujo considerable de desplazados y refugiados en la región: 840 mil desplazados y 418 mil refugiados. Como todas las cifras, son aproximadas y contienen un grado de inseguridad; sin embargo, estamos hablando aproximadamente de más de 1.200.000 personas afectadas. La diferenciación aquí entre desplazados y refugiados es obvia. Cuando se habla de desplazados se hace referencia especialmente al conflicto entre Georgia y Abjasia; los refugiados resultan del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán. Es preciso poner en perspectiva el número de desplazados y refugiados, en relación con el territorio. Los tres países ocupan un área 6 veces menor que la extensión de Colombia (186.000 km²), lo que da una idea de la importancia del conflicto.

En términos de Seguridad Alimentaria, los tres países del Cáucaso Sur donde Acción Contra el Hambre trabaja, suponen una novedad contextual si los comparamos con otras misiones más clásicas (África) o misiones de contextos más conocidos (Latinoamérica). En efecto, Georgia, Abjasia, Armenia y Azerbaiyán no tienen nada que ver con situaciones donde la seguridad alimentaria se plantea como una cuestión de supervivencia (distribuciones de alimentos para refugiados en Guinea y desplazados en Angola; gestión de recursos extremadamente limitados en el Sahel) o con países como los centroamericanos donde las desigualdades son un elemento clave para entender la desnutrición crónica que afecta a la mayoría de la población. La seguridad

alimentaria no es tanto una cuestión de supervivencia, sino una falta de acceso a los alimentos. No se está hablando de que no exista disponibilidad de alimentos, se está señalando la falta de acceso económico a los mismos. La ausencia de seguridad alimentaria se debe principalmente a este último factor.

Durante los 70 años de la era soviética, Georgia fue una de las repúblicas más prósperas debido a sus exportaciones agrícolas y a su potencial turístico (Mar Negro). En Armenia, por el contrario, se concentró tanta industria pesada que se convirtió en una de las repúblicas más industrializadas de la Unión. En Azerbaiyán, el petróleo fue el que contribuyó al rápido crecimiento de la capital Bakú, lo mismo que ahora es la base de las esperanzas de crecimiento del país.

Aunque más adelante se reseñarán ciertas peculiaridades de cada país, algunas generalidades son dignas de destacar. La mayoría de la población es pobre, pero no analfabeta. El acceso a la educación sigue siendo importante para hombres y mujeres. Las familias consiguen, de una manera u otra, cubrir muchas de sus necesidades básicas, manteniendo una esperanza de vida elevada. No se observan grandes abismos entre zonas urbanas y rurales. Obviamente existe un círculo de riqueza ostentosa en la capital, pero más allá de los centros capitales y de las ciudades, la situación de pobreza y de vulnerabilidad es muy pareja. Por lo tanto, no nos encontramos con la miseria general del África subsahariana o de ciertas regiones o grupos de población latinoamericanos. La falta de capital, público y privado, se ve acompañada por una ausencia también de ideas, de iniciativas, de investigación conjunta de soluciones y de mentalidad colectiva. La impresión, demasiado simplista quizás, es que la población observa con cierta apatía, cómo se deterioran los restos de bienestar de la era soviética.

ACTIVIDADES DE ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE EN EL CAUCASO SUR

En este contexto tan específico, los proyectos que Acción Contra el Hambre viene ejecutando en Georgia-Abjasia, Armenia y Azerbaiyán en los últimos años, suponen un ejemplo conceptual y metodológico de actividades centradas en la generación de ingresos (nuevos o adicionales) y en la capacitación y organización comunitaria, como estrategia para la mejora de la seguridad alimentaria y de las condiciones de vida en general.

Nuestras actividades en el Caucazo Sur se pueden esquematizar en tres fases temporales, mostrando una evolución que prueba también la madurez de las acciones de Acción Contra el Hambre para adaptarse a la evolución del contexto. Conforme la perspectiva de un arreglo de la situación a corto plazo ha ido desapareciendo, el contexto fue evolucionando y no solo las actuaciones de Acción Contra el Hambre, sino de toda institución que trabaja allí, fue cambiando.

Las tres fases que se presentan a continuación ocurren de manera continua, una después de la otra. Supongo que aquí en Colombia se pueden dar de manera simultánea, en cuanto sigue habiendo población desplazada durante el último año.

Primera fase

En los primeros años (1994-95), las actividades eran puramente asistenciales y de ayuda humanitaria (cantinas, raciones secas, lo que llaman ustedes aquí “ollas comunitarias”), debido a los

efectos del todavía reciente colapso del Bloque Soviético. Los proyectos se iniciaron allí donde los conflictos crearon nuevos grupos vulnerables: los refugiados de Armenia y los desplazados de Abjasia/Georgia.

La primera fase se inicia inmediatamente después que se alcanza un *estatu quo*, tras la fase más álgida de los conflictos. Es importante aclarar que aunque no se firman acuerdos de paz, se consiguen treguas que se han mantenido en los últimos 10 a 12 años.

Segunda fase

Entre 1996 y 1998, si bien el objetivo global seguía siendo la mejora de la seguridad alimentaria y los beneficiarios las poblaciones más vulnerables, los proyectos sustituyeron la asistencia directa por actividades cuyo fin era el reforzamiento de las capacidades agrícolas (producción de maíz en Georgia y de cereal en Armenia). Solamente la fuerte sequía en Armenia del 2001, hizo que en este país se retomara temporalmente la lógica de asistencia.

En la segunda fase, se hizo mucho énfasis en la formación de cooperativas, en el reparto de semillas, el apoyo a actividades agrícolas a mediana o gran escala, la rehabilitación de sistemas de riego y se empezó a trabajar en la integración de la población desplazada o refugiada con la población local que la está acogiendo.

Entre los problemas que encontramos en esta segunda fase que nos conducen a plantearnos una tercera fase, se destacan:

- La producción no fue suficiente y no fue posible cubrir el 100% de las necesidades de alimentos (hablamos de los alimentos básicos según el país: trigo, patatas y maíz). La previsible economía de escala no se dio. Las grandes cooperativas fueron inmanejables: había demasiada gente implicada, algunas tenían hasta 500 miembros. Es posible plantearse cooperativas de ese tamaño, en una población totalmente estabilizada donde todo el mundo se conoce. En este caso, estamos hablando de poblaciones y de comunidades en las que ha habido mucho movimiento de gente en los últimos años y esa integración no es fácil. Lograr que 500 personas trabajen juntas, al cabo de los años se demuestra complicado y nos hizo buscar nuevas alternativas.
- El concentrarse en unas pocas actividades agrícolas implicaba altos riesgos, principalmente los inherentes a toda actividad de este tipo. Es del conocimiento de todos nosotros que a mayor diversificación, menor riesgo y viceversa. Aquí se da efectivamente lo contrario, hay poca diversificación con lo cual los riesgos aumentan. Si a esto añadimos que las actividades que se llevan a cabo son agrícolas, los riesgos aumentan, si se tienen en cuenta los factores inherentes a toda actividad agrícola como las plagas y el clima, entre otros.

Tercera fase

Entre 1999 y 2003, la seguridad alimentaria pasa a ser un medio para conseguir un objetivo global más ambicioso: mejorar las condiciones de vida. Son los primeros proyectos donde se plantean las Actividades Generadoras de Ingresos, AGI, con un enfoque muy comunitario con los beneficiarios más desestructurados (Armenia), una perspectiva más agrícola allí donde hay regadío (Azerbaián), y con una visión de resolución de conflictos allí donde éstos están más presentes (Abjasia-Georgia). En este período, se tomó la decisión estratégica de colaborar con

aquellas poblaciones vulnerables que son capaces de trabajar, sabiendo que organizaciones como el CICR mantienen la asistencia a los más necesitados.

AGI: ACTIVIDADES GENERADORAS DE INGRESOS

Es de común aceptación dividir el problema de la seguridad alimentaria en tres grandes conceptos: disponibilidad, acceso y utilización/consumo de los alimentos. El principal problema para acceder a los alimentos si no se producen, suele ser económico, es decir, falta de ingresos (monetarios o bienes que permitan el trueque). Las Actividades Generadoras de Ingresos pretenden que una familia determinada pueda obtener ingresos de manera sostenible, de una actividad rentable diferente de su habitual fuente de alimentos y/o ingresos. Normalmente son actividades agropecuarias conocidas culturalmente, y el apoyo que el proyecto presta es tanto financiero, como de capacitación y seguimiento. Las Actividades Generadoras de Ingreso, son desde esta perspectiva, muy semejantes a los Proyectos de Impacto Rápido o pir desarrollados por ACNUR en varios países para la reintegración de las poblaciones desplazadas a las zonas de origen o de reasentamiento.

Normalmente son actividades agropecuarias sobre las que las poblaciones tienen un conocimiento cultural. Si se intenta trabajar en una actividad radicalmente nueva con un componente de fortalecimiento comunitario muy importante, se están haciendo dos cosas inéditas a la vez, lo que puede ser demasiada sobrecarga tanto para la institución como para las personas con las que colaboramos. La estrategia que se tomó en este caso, fue empezar a fortalecer el componente comunitario, trabajando en la participación y en la autogestión de las comunidades, pero con actividades agropecuarias de las cuales ya existiera un conocimiento cultural, con lo cual la gente pudo concentrar sus esfuerzos en una primera fase en el fortalecimiento comunitario. Algunos ejemplos fueron típicas actividades agropecuarias, como la cría de ganado mayor o menor, la apicultura, el procesamiento de nueces y la acuicultura, entre otros.

Al ser actividades sencillas y a una escala manejable, el aumento de ingresos previsto nunca cubre el 100% de las necesidades básicas familiares, pero las AGI se convierten normalmente en la principal fuente de ingresos de la familia. Sin embargo, por poco que sea este aumento y poca la incidencia directa sobre la seguridad alimentaria, muchos son los beneficios “colaterales” de las AGI:

- a) Aspectos financieros: la propia actividad permite diversificar el riesgo familiar (“no poner todos los huevos en la misma cesta”), es una base de capital (bienes y beneficios como base de inversión futura) y consiente tener acceso a insumos mejores (semillas de calidad) y tecnología apropiada.
- b) Aspectos sociales: normalmente las familias trabajan en grupo y las actividades se determinan por el conjunto de la comunidad. Además, se crean nuevas redes de solidaridad hacia los más vulnerables, establecidas incluso en las regulaciones internas de los grupos.
- c) Aspectos psicológicos: aprender algo nuevo, sentirse útil, son aspectos difíciles de medir, pero es evidente que mejoran la dignidad y la autoestima de las personas.

Hay tres preguntas básicas que se plantean para dar inicio a las Actividades Generadoras de Ingresos: ¿Cómo financiar su puesta en marcha? ¿Cómo se organizan los beneficiarios? ¿Qué actividades son las más apropiadas? Veamos una a una, de una manera más o menos teórica y

también su aplicación en el Cauca. El por qué de ciertas elecciones en la manera de trabajar, así como un análisis de las ventajas e inconvenientes de cada tipo de actividad.

Financiación de la puesta en marcha

Crear una actividad productiva, cualquiera que sea, necesita de un capital inicial que el beneficiario no es capaz de aportar. Si el sistema financiero no existe o no quiere prestar a los más vulnerables, hay dos opciones desde un punto de vista de la ayuda al desarrollo: diseñar un proyecto para crear un sistema de microfinanzas o diseñar un proyecto que otorgue directamente ese capital inicial necesario, en dinero o en insumos.

En la segunda opción, el aporte del proyecto, ya sea monetario o no, puede a su vez otorgarse gratis (donación o subvención), o con devolución o retorno. Esta devolución se puede pedir sobre el total del capital entregado (dinero o insumos), sobre una parte del mismo o también se puede demandar una cantidad superior (cobro de intereses). El retorno se puede efectuar también en dinero y/o en producto, y puede tener múltiples aplicaciones: utilizarlo para una nueva actividad productiva (fondo rotatorio), conservarlo como capital en caso de riesgo o emplearlo en algún proyecto comunitario.

Como vemos, la diferencia entre las AGI y las microfinanzas es evidente: la subvención o el préstamo de un proyecto pretende ayudar a los beneficiarios a iniciar o ampliar una actividad económica. El objetivo de un programa de microfinanzas, es asegurar un acceso permanente a los servicios financieros. Esta distinción es básica a la hora de plantear un debate sobre la conveniencia o no de realizar actividades de microfinanzas. La labor de ACH en el fortalecimiento de la seguridad económica de la región, se ha limitado hasta ahora a sentar las bases para el éxito de un sistema de microcréditos, sin llegar a ser el responsable de tal sistema. Es decir, seguir enseñando cómo generar ingresos con actividades simples, formando en técnicas económicas y de gestión, cambiando incluso la mentalidad desde la protección soviética hasta la del beneficio y rentabilidad (sin olvidar mecanismos solidarios), pero dejando que otras organizaciones, más expertas y con recursos para implantar un sistema de microfinanzas, se ocupen de nuevos préstamos/créditos si así lo solicita la sociedad. Creando las condiciones para que haya demanda de dinero y que otros se ocupen de la oferta. Además, dar dinero y ser parte de la decisión sobre qué hacer con ese dinero es incoherente, no se puede ser a la vez juez y parte.

Esta reflexión sobre las microfinanzas se consigue completar desde un punto de vista más macroeconómico. Citando al IFPRI: “Si los pobres no pueden hacer uso provechoso de los servicios financieros cuyo precio se fija al costo total, entonces esos servicios no deben utilizarse como instrumentos para aliviar la pobreza. Este argumento implica que los recursos públicos podrían emplearse mejor en otras actividades de alivio de la pobreza”.

Aunque los expertos en este tipo de actividades aconsejan prestar, mejor que dar, para crear una “obligación” de beneficio y un “hábito” a devolver pensando en futuros créditos, en Georgia y Armenia los fondos del proyecto se otorgan como subvención en forma de insumos. No hay retorno y los insumos dependen de la actividad generadora de ingreso que se vaya a realizar. Como ejemplo, en Armenia se acaban de crear 6 grupos para realizar actividades de cría de ovejas. Uno de estos grupos de 10 miembros, recibió 76 ovejas y los siguientes insumos/servicios: rehabilitación de un establo, semillas y fertilizantes para forraje, alquiler de tractores y gasolina para el transporte, heno para el invierno y servicios veterinarios.

En Azerbaiyán, las capacidades agrícolas de su suelo, de su clima y de sus habitantes, permiten pensar en suficientes beneficios por unidad monetaria otorgada como para solicitar una devolución al beneficiario del importe concedido. Éste se convertirá en un fondo rotatorio cuya utilización se determinará en conjunto con el donante (COSUDE).

¿Cómo organizarse?

Las actividades deben organizarse en grupos pequeños y no individualmente. En Georgia (Samegrelo), cinco grupos se han constituido legalmente como cooperativas. Sin embargo, 7 grupos se organizaron en forma de CBO (Community-Based Organisation), una especie de ONG local con cobertura legal en Georgia.

En Armenia las agrupaciones tienen igual número de miembros (10-12) que en Georgia-Abjasia, pero la organización no se ampara aún en una estructura legal. De momento, los beneficiarios siguen discutiendo cuál debe ser esta estructura, aunque parecen más proclives a formar una LTD (compañía limitada, más flexible para plantear nuevas actividades en el futuro), que a organizarse como cooperativa (objetivo muy determinado).

Agrupados y con dinero: ¿Qué hacer?

Cinco son, teóricamente, los tipos de actividades productivas que se pueden crear en un ámbito rural: producción agropecuaria (apicultura y cría de corderos y vacas), procesamiento de alimentos (fábrica de harinas), actividades comerciales (tiendas al público), actividades artesanales (normalmente orientadas al turismo) y actividades no agrícolas y no comerciales (albañilería).

La mayoría de los grupos de AGI creados en el Cáucaso, independientemente del proyecto, se han centrado en actividades agropecuarias y más concretamente en la cría de ovejas, de vacas, en la apicultura y en producción agrícola de renta como la patata o la avellana. Aunque en su día debieron ser de las más rentables, en los nuevos proyectos no se ha formado ninguna actividad relacionada con la transformación de alimentos como las panaderías. En este sentido, es importante señalar que uno de los inconvenientes de las AGI, es que pueden generar su propia competencia, pues el éxito llama al éxito. Allí donde no había panaderías, el logro del proyecto puede hacer que a corto plazo se creen más panaderías de las que la población demanda, reduciendo las ventas y por lo tanto los ingresos. Este aspecto de la auto-competencia es muy interesante de analizar en el futuro, tanto para afinar la sostenibilidad de nuestras acciones como para comprender mejor la circulación del dinero (¿quién entre la población vulnerable es capaz de montar su negocio sin la ayuda externa de un proyecto?)

ESTUDIO DE CASO

Dimitri Lukava es el líder del grupo “Ilori”, en Senaki/Menji, Samegrelo (Georgia). Llegó como desplazado en 1993, procedente de Ochamchira (Abjasia), donde aún están sus abuelos. Tiene 21 años y ha visto mejorados sus ingresos tras entrar con otras nueve familias (otras 7 también PID y dos residentes locales) en un plan de cría de ganado vacuno y de producción de leche. La mayor parte de su mejora en ingresos no consiste propiamente en dinero, sino en su

parte proporcional de la producción de leche y derivados (yogur y queso), que han permitido alimentar mejor a la familia y a todos los niños del entorno, beneficiarios o no (distribución inter - familiar). Todos los miembros del grupo sueñan con volver a Ochamchira, donde piensan continuar también en grupo con la misma actividad recién aprendida. Dimitri, mientras tanto, ha podido matricularse en un Instituto Agrícola en Samegrelo, gracias en parte al proyecto.

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN Y DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

Todos los proyectos en curso contienen componentes de organización comunitaria y de capacitación, estén definidos o no estos componentes como resultados en las propuestas. Estos aspectos son esenciales para entender los proyectos en Armenia, estrategia coherente con las particularidades de este país: sólo el 10% de su territorio está por debajo de los 1.000 metros de altitud y sólo el 40% es válido para usos agrícolas. Además, a este aislamiento geográfico se añade una des-estructuración social consecuencia del conflicto de Nagorno-Karabagh y del terremoto que causó 25.000 víctimas, ambos ocurridos en 1988. Con este contexto, se contemplan los siguientes resultados: Aumento de la capacidad organizativa de la comunidad, a través de la creación de un Comité del Pueblo (*Village Committee*); mejorar las capacidades de la población y de las autoridades locales a través de la creación de un Sistema de Disseminación de la Información; mejora de las infraestructuras públicas a través de la realización de proyectos comunales y de las condiciones de vida de la población a través de las AGI. Este enfoque tan social y comunitario, parte de la base de que crear un tejido social sólo con dinero es como edificar sobre arena.

Continuando con el proyecto de Armenia, las capacitaciones previstas para cada grupo beneficiario de un AGI son: concepto de grupo y trabajo en equipo; liderazgo y motivación, toma de decisiones; miembros de un equipo, funciones y responsabilidades; planes estratégicos. Además y según el tipo de actividad, se otorgan capacitaciones técnicas vinculadas directamente a la labor económica a desarrollar y otras de apoyo como *marketing*, gestión gerencial y finanzas.

EL IMPACTO DE LOS PROYECTOS

El impacto de un proyecto puede evaluarse según el criterio que se elija. Cabe destacar principalmente dos: a) el nivel de cumplimiento de los objetivos del proyecto y b) el grado de sostenibilidad de las actividades desarrolladas.

Con respecto al primer criterio, la mejora de la seguridad alimentaria, ya se haya trazado como objetivo final o específico, es siempre difícil de determinar. El planteamiento de base con el que se trabaja en el Cauca, es que la generación de nuevos beneficios supone alrededor del 10-15% de las necesidades familiares totales, esto es USD 130 frente a USD 840 anuales. Este importe se calcula con un seguimiento total a cada grupo, apoyándole en sus cálculos de ingresos y gastos, y observando si hay divergencias con el plan de negocios calculado al inicio del proyecto. Los beneficios pueden ser en dinero o en especie. En el primer caso, el seguimiento realizado hasta ahora indica que las familias dedican el dinero, además de comprar comida adicional, a pagar deudas y/o a la escolarización de los niños. Suponiendo que se consigue este

objetivo del proyecto, está claro que su impacto sobre la seguridad alimentaria siempre será mínimo (10-15% en el mejor de los casos). No son proyectos de urgencia donde se salvan vidas, ni proyectos de reconstrucción donde se consigue producir lo que antes se donaba en las distribuciones de alimentos. Pero son proyectos que invierten en el futuro de las familias. Mejorar un 15% los ingresos familiares al final de la intervención, parece bastante limitado, pero asegurar esa mejora durante muchos años, mientras el contexto no empeore, es el verdadero intento y a la vez desafío de los proyectos centrados en las Actividades Generadoras de Ingresos. En este sentido, la principal reflexión se ha de centrar en la sostenibilidad de las actividades en un contexto tan hostil como el de las montañas de Armenia y con una población que desde sus puestos en la industria tuvo que aprender a cultivar. Para reducir el riesgo de quiebra, se recomienda combinar las AGI, mezclando aquellas de inmediato beneficio con las de retorno a largo plazo.

Pero la sostenibilidad no hay que analizarla solamente desde una perspectiva monetaria, sino global. Hay muchas actividades de los proyectos que son susceptibles de mantenerse en el tiempo: infraestructuras comunitarias (rehabilitación de escuelas e instalación de radios comunitarias) y organización comunitaria establecida (comités comunales). Y sobre todo, aspectos como la dignidad y la autoestima ganadas o recuperadas con el proyecto, son elementos importantes si no los más, para evaluar las acciones.

Solidaridad y vulnerabilidad

Los préstamos se conceden normalmente con lógicas financieras: potencial económico (viabilidad) y visión de futuro (sostenibilidad). Las subvenciones en el Caucaso se han hecho con la misma lógica. Como los beneficiarios tienen que ser elegidos teniendo en cuenta además de criterios de vulnerabilidad, su capacidad para poder trabajar (con lo que obviamente ya no son el grupo más vulnerable), se han de desarrollar ciertos mecanismos de solidaridad. Los beneficiarios en dos comunidades de Georgia, optaron democrática y libremente por arreglar la escuela y suministrar leche a los niños. En Armenia, las propias regulaciones internas estipulan que parte de los beneficios, se dedicarán a la comunidad sin especificar el porcentaje.

En general, es posible asegurar que los mecanismos de solidaridad intra e inter-familiar son practicados comúnmente, formando parte de la cultura de la región. De lo contrario ¿cómo se puede teóricamente mantener una forma de vida por encima de sus posibilidades? En 1991 todo se paralizó salvo la solidaridad. Como muestra, la integración de los Georgianos de Abajasia en Semegrelo (oeste de Georgia) suele ser ejemplar y en Armenia las familias que no tienen suficiente leña en el invierno pasan la tarde en la casa de los vecinos que tuvieron más suerte o más posibilidades.

Algunos comentarios escuchados

16/09, Menji Group (Zugdidi, Georgia): “Los niños toman ahora leche y yogurt. Y podemos dar a los hijos de nuestros vecinos. Hemos aprendido otro trabajo y nos entendemos bien en grupos. Cuando volvamos, seguiremos con la misma actividad y en el mismo grupo, pues vivimos muy cerca unos de otros”.

22/09, Tolors village (Sissian, Armenia): “No tenemos miedo al futuro. Confiamos en nuestras ideas y capacidad de trabajo. Todavía no me creo que sea propietario de una vaca. Antes no éramos propietarios de nada. Necesitábamos hasta apoyo psicológico”.

JdM en Azerbaijan: “Ahora soy una persona. Pago mis impuestos y el alcalde habla conmigo interesándose por mi opinión sobre los asuntos del pueblo”.

LECCIONES APRENDIDAS Y ERRORES COMETIDOS

Como bien lo aseguraba el señor Francisco Galindo, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, ACNUR, en la apertura a este evento, a veces se aprende más de lo que no funciona que de lo que funciona. Las actividades de Acción Contra el Hambre en el Cáucaso, se centran en mejorar tanto la seguridad económica como alimentaria de la población beneficiaria y sobre ellas la organización sigue aprendiendo cada día. Entre estas lecciones y errores vale la pena destacar:

- Las AGI constituyen una buena solución para el contexto del Cáucaso, con un desarrollo básico y una economía colapsada cuando no bloqueada (Abjasia y Armenia). Establecen una respuesta combinada (económica-social) para una vulnerabilidad media (existe fuerza de trabajo). Queda pendiente analizar su valía para otros contextos, como el de rehabilitación/reactivación (Angola) o de desigualdad estructural (Latinoamérica).
- Aunque las AGI se plantean en un inicio como un medio para conseguir un aumento de los ingresos familiares, son más importantes los logros “colaterales”: mentalidad de rentabilidad, trabajo en grupos, autoestima y dignidad.
- Algunas lecciones aprendidas, ambas de proyectos ya finalizados: en Samegrelo (Georgia) se formaron cooperativas con demasiada rapidez. La formación de grupos más pequeños como estrategia intermedia entre la ayuda alimentaria y las cooperativas, se ha manifestado más acertada. En Azerbaiyán, los primeros fondos rotatorios se anularon al sentirse los beneficiarios incapaces de devolver la ayuda prestada. Aunque las actividades generen suficiente ingreso, no hay que olvidar que la sociedad vive en una especie de endeudamiento continuo (se debe dinero, productos o favores).
- Normalmente, Acción Contra el Hambre plantea las actividades relacionadas con la producción y/o la generación de ingresos desde una lógica económico-social, sin llegar todavía a la ejecución de actividades de tipo financiero-comercial. Este último aspecto ya se ha planteado en la estrategia técnica.
- Una solución muy interesante al menos para el Cáucaso, sería la de establecer relaciones de colaboración con organizaciones o instituciones expertas en microfinanzas, de tal manera que se ofreciera la opción completa. En cuanto a la comercialización, además de ser el desafío permanente para cualquier tipo de actividad, privada, pública o de proyecto de desarrollo, es tan sensible a factores externos que un proyecto de desarrollo debería centrarse solamente en las potencialidades locales y por supuesto, no olvidar este aspecto en los planes de viabilidad.
- En una sociedad de endeudamiento continuo, los fondos rotatorios desde un inicio no funcionan, aunque las actividades generen ingresos desde el principio.

- El primer paso debe ser siempre, valorar muy bien las potenciales oportunidades del mercado.
- Existe la necesidad de una asistencia posterior a la creación de la actividad, el seguimiento es importantísimo con el fin de consolidar las actividades y permitir una diversificación adicional.
- El año de inicio de una actividad generadora de ingresos debe considerarse como piloto, no sólo en términos de rentabilidad financiera sino también para hacer posible que los grupos entiendan la metodología y la tomen como propia.
- La inclusión de compromisos en las regulaciones de los grupos para asistir a familias vulnerables incapaces de participar en el programa, se ha mostrado como insostenible y deben descartarse.
- Debe siempre reservarse un porcentaje de los fondos, para el inicio de actividades generadoras de ingresos por parte de las mujeres.
- Aquellas actividades que tienen como objetivo la producción de comida, son siempre la mejor manera de empezar: son mejor comprendidas, existe normalmente un conocimiento técnico previo y los resultados son relativamente rápidos si se tiene éxito; no obstante, su potencial para la generación de ingresos es limitado.

POSIBLES APLICACIONES AL CONTEXTO COLOMBIANO

Es posible apuntar en principio, tres posibles diferencias entre el caso colombiano y el contexto del Cauca, para valorar a partir de allí con más argumentos lo que puede o no aplicarse al primero.

1. La primera diferencia fundamental, está relacionada con el hecho que en el contexto del Cauca sur ahora mismo, el retorno no es una opción, al menos en el corto plazo, debido a que los conflictos siguen latentes, es decir que si bien no hay guerra, se perpetúa una situación irresuelta. Así mismo, porque la población desplazada y refugiada, va a seguir desplazada y va a seguir refugiada, por muchos años.
2. Otra diferencia fundamental, es que en Colombia el desplazamiento es un proceso que se sigue dando, en cuanto el conflicto se sigue desarrollando. A pesar de tener altibajos, por lo que parece hay años que disminuye un poco y otros que aumenta, es un proceso constante y las cifras indican que desde el año 85 sigue incrementándose. En el Cauca, el desplazamiento se dio lugar en muy poco tiempo, inmediatamente después del inicio del conflicto y ahora mismo no tiene lugar; toda la población que tenía que salir, salió; todos los armenios que estaban en Azerbaiyán viviendo, tuvieron que escapar de Azerbaiyán y pasaron a Armenia. En este contexto, este proceso no está en curso ahora mismo, si bien la gente permanece en su situación de desplazado o de refugiado. Se trata de un escenario muy diferente a la situación que se presenta en Colombia.
3. El tercer elemento a destacarse, es que la posesión de la tierra, aunque debe ser considerada en el Cauca, no tiene la importancia que parece deducirse en el contexto colombiano.

Esperamos que estas reflexiones, de momento, sirvan para orientar el debate y hallar soluciones duraderas al fenómeno del desplazamiento, y específicamente recomendaciones para fortalecer y hacer sostenible la seguridad alimentaria de la población en situación de desplazamiento que se encuentra en procesos de retorno voluntario, reubicación, e integración local en el contexto colombiano.

Muchas gracias.

COMENTARIO

DIANA MEDRANO*

Gerente de Fortalecimiento
Institucional y Comunitario de la
Organización Internacional para las
Migraciones, OIM.
Programa de Post Emergencia para
la Atención a la Población
Desplazada y Comunidades
Receptoras

INTRODUCCIÓN

BUENAS tardes. El propósito del siguiente comentario es presentar los aspectos analíticos que permiten establecer una perspectiva comparativa entre la experiencia de la organización Acción Contra el Hambre en la atención a población desplazada en el Cauca Sur y el caso colombiano. Para este efecto, se han determinado cinco aspectos, a saber:

1. Origen de la emergencia.
2. Características de la población.
3. Acciones emprendidas.
4. Definición de actividades y metodologías.
5. Preguntas básicas planteadas.

COMPARATIVO CAUCASO SUR / COLOMBIA

A continuación se presenta un cuadro comparativo de la situación en ambos escenarios geográficos.

* Antropóloga de la Universidad de Los Andes, con maestría en Desarrollo Rural y especialista en Planeación y Desarrollo. Ha sido profesora e investigadora de la Universidad de Los Andes y la Universidad Javeriana. Investigadora y consultora de organismos internacionales como UNICEF, UNFPA, UNIFEM, OIT, FAO, IICA, ACNUR, entre otros. Se ha desempeñado como consultora del Ministerio de Agricultura, Jefe de la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura, consultora del Departamento Nacional de Planeación y Subdirectora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Comparativo Caucazo sur / Colombia

CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO	CAUCASO SUR	COLOMBIA
Origen de la emergencia alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis política y económica soviética. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto interno armado.
Características de la población.	<ul style="list-style-type: none"> • Población pobre pero no analfabeta. • Cubre muchas de sus necesidades básicas. • Ausencia de capital financiero y social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población de origen rural en muchos casos analfabeta. • El desplazamiento agudiza la vulnerabilidad existente. • Algunos de ellos son propietarios de tierra. • Por situaciones de alto riesgo o desplazamientos no logran abastecimiento alimentario (bloqueos, no cuentan con los recursos económicos y no tienen acceso a la tierra)
Acciones emprendidas.	<p>FASE 1: Asistencia (entrega de raciones).</p> <p>FASE 2: Reforzamiento de capacidades agrícolas.</p> <p>FASE 3: Mejora de condiciones de vida mediante actividades generadoras de ingresos con énfasis en desarrollo comunitario, desarrollo agrícola y resolución de conflictos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la organización comunitaria para el procesamiento de alimentos (ollas comunitarias). • Promoción de cultivos agrícolas o cría de especies menores para el autoconsumo con poblaciones en alto riesgo o retornadas. • Programas de generación de ingresos.
Definición de actividades y metodologías.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión de transitar de la asistencia a las actividades de generación de ingresos, en el entendido de que otras agencias dan asistencia a los más necesitados. • El contexto permite este tránsito por condiciones de vulnerabilidad media de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades que hacen asistencia alimentaria directa: RSS, PMA, organizaciones de la sociedad civil, Iglesia y comunidades organizadas. • Desarrollo de proyectos de generación de ingresos con el apoyo gubernamental (RSS), cooperación internacional comunidad organizada. • Desarrollo del programa RESA reforzando producción para el autoconsumo.
Preguntas básicas planteadas:		
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de microfinanzas vs. subvenciones directas al beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones directas al beneficiario con o sin retornos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vía cooperación internacional: Subvenciones directas o en grupo con o sin retornos. • Vía gubernamental: acceso al sistema financiero.
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo individual vs. organización comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones comunitarias de tamaño medio (10-12 integrantes). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambos.
<ul style="list-style-type: none"> • Definición de tipos de actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la producción rural en un ámbito rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades urbanas y rurales dependiendo del contexto.

Origen de la emergencia

Como primer elemento, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que en períodos similares, entre 1997 y 2003, en el Caucazo sur y en Colombia hay un primer factor coincidente y es el origen de la emergencia alimentaria. Sin embargo, mientras en el contexto del Caucazo ésta se encuentra relacionada con una crisis económica y política derivada del desmembramiento de la Unión Soviética, en Colombia es producto de la intensificación de la situación del conflicto interno armado. Es importante también señalar que, en tanto en el Caucazo la situación se supera en el sentido que no siguen los combates y hay un proceso de pacificación latente como lo exponía Julián Carrazón, en nuestro caso, se presenta la permanencia de un conflicto con una creciente intensidad.

Características de la población

El siguiente punto de análisis son las características de la población. En el caso del Caucazo sur, la población se califica en la ponencia como pobre, pero no analfabeta. La gran mayoría de las personas logra cubrir muchas de sus necesidades básicas, sin embargo hay una ausencia de capital financiero y social. También se presenta mucha solidaridad a nivel de la base social, pero se observa una falta de iniciativa de la sociedad en su conjunto.

En el caso colombiano, la población desplazada es de origen rural, en muchos casos analfabeta. Es preciso señalar además, que el desplazamiento agudiza la vulnerabilidad ya existente, que algunos desplazados son propietarios de la tierra y que situaciones de alto riesgo generan un desabastecimiento alimentario, producto bien sea de bloqueos o de circunstancias adversas como no contar con recursos económicos o con acceso a tierras.

Acciones emprendidas

Desde el punto de vista de las acciones emprendidas, como bien lo señaló Julián Carrazón en su ponencia, existen tres fases que son progresivas: En una primera fase, se presta una asistencia alimentaria básica, con entrega de raciones. Una segunda fase, corresponde a un reforzamiento de las capacidades agrícolas y una tercera, a una mejora de las condiciones de vida mediante actividades de generación de ingresos con énfasis en desarrollo comunitario, desarrollo agrícola y resolución de conflictos. En esta fase, Acción Contra el Hambre decide centrar su intervención en las AGI o Actividades de Generación de Ingreso, con un propósito que va más allá de la búsqueda de soluciones inmediatas a la emergencia alimentaria.

En el caso colombiano, durante el mismo lapso de tiempo, entre 1997 y 2003, se presentan acciones de diversas características: la asistencia alimentaria directa, la promoción de la organización comunitaria para el procesamiento de alimentos, el desarrollo de cultivos agrícolas o la cría de especies menores para el autoconsumo y los programas de generación de ingresos. Desde esta perspectiva, no es apropiado para el contexto colombiano hablar de tres fases, sino de simultaneidad de diversas formas de asistir el acceso a los alimentos y solucionar la crisis alimentaria.

Definición de variables y metodologías

Respecto a la definición de variables y metodologías, en el Caucazo se decidió transitar de la

asistencia a las actividades de generación de ingresos, en tanto las llamadas “condiciones de vulnerabilidad media de la población” lo permitían y otras agencias daban asistencia a los más necesitados.

En el caso colombiano, se advierte una heterogeneidad permanente de formas de asistir a la población desplazada, relacionada con la permanencia del conflicto y de los desplazamientos. Entre ellas, cabe mencionar actividades de asistencia alimentaria directa llevadas a cabo por entidades como la Red de Solidaridad Social, el Programa Mundial de Alimentos, PMA, y organizaciones diversas de la sociedad civil, la Iglesia y las comunidades organizadas. Simultáneamente se desarrollan proyectos de generación de ingresos con apoyo gubernamental, de la cooperación internacional y de la comunidad organizada. Es preciso también destacar la implementación del Programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA, de la Red de Solidaridad Social, que fortalece la producción para el autoconsumo.

En el caso de OIM se ha emprendido un conjunto de acciones directamente orientadas a la seguridad alimentaria, proveyendo estrategias que contribuyen a la organización comunitaria y a la gestión de la producción en comunidades rurales que están en condiciones de alto riesgo.

Preguntas básicas planteadas

Las preguntas básicas planteadas por la ponencia, buscan contraponer diversas estrategias con el fin de analizar su pertinencia para el contexto del Cauca, a saber:

- a) Un sistema de microfinanzas vs. subvenciones directas al beneficiario.
- b) El apoyo individual vs. la organización comunitaria.
- c) La definición del tipo de actividad productiva en el ámbito rural o urbano.

Sistema de microfinanzas vs. subvenciones directas al beneficiario

En el Cauca se optó porque los desplazados no participaran directamente del mercado financiero. Para ello, se priorizó un sistema de subvenciones directas al beneficiario con o sin retorno en forma de insumos, que permitiera capitalizar la producción.

En Colombia se cuenta actualmente con ambos sistemas, tanto subvenciones directas a los grupos con o sin retorno financiero, como formas de acceso al sistema financiero formal, recientemente planteadas por el Gobierno.

El apoyo individual vs. la organización comunitaria

La definición en el Cauca sur fue claramente optar por organizaciones comunitarias de tamaño medio, entre 10 a 12 integrantes, después de la experiencia de la segunda fase, en el sentido de los problemas ocasionados por la conformación de grandes cooperativas, ya mencionados.

En Colombia se han desarrollado experiencias tanto a nivel individual de capital semilla para población desplazada (familias individuales), como acciones con organizaciones comunitarias. Sin embargo, es necesario mencionar que en los proyectos de seguridad alimentaria que está actualmente apoyando la OIM, se ha visto la importancia de fortalecer la organización comunitaria, como un componente central, tal como lo mencionaba Julián Carrazón.

La definición del tipo de actividad productiva

Acción Contra el Hambre se decidió en el Cauca sur por el fortalecimiento de actividades agropecuarias sobre las que la población tenía un conocimiento cultural.

En el caso colombiano, las actividades de generación de ingresos que se priorizan, son rurales y urbanas dependiendo del contexto.

CONCLUSIONES

Los anteriores elementos de análisis, permiten establecer que la comparación de la experiencia del Cauca Sur y de Colombia, evidencia la importancia de considerar los diversos grados de vulnerabilidad de la población frente a la emergencia de programas de seguridad alimentaria. En este sentido, es posible concluir que los programas de seguridad alimentaria podrían clasificarse de acuerdo al grado de emergencia respecto al acceso de los alimentos, de la siguiente manera:

- Alta vulnerabilidad: Acceso completamente restringido a los alimentos, ninguna oferta local y condiciones de malnutrición previas.
- Restablecimiento: Población sin acceso a los alimentos pero con posibilidades de suplementar o sustituir gradualmente la asistencia alimentaria.
- Transición de seguridad alimentaria a seguridad económica: Población en proceso de restablecimiento por desplazamiento, retorno o reubicación que está en capacidad eventual de generar sus propios ingresos.

Para el caso colombiano y de acuerdo con la Ley 387 de 1997, la asistencia alimentaria para la población en condición de desplazamiento se establece por 3 meses, prorrogables por igual cantidad de tiempo en casos determinados. Indudablemente este aporte institucional es de impacto significativo para la población en condición de desplazamiento. Estudios de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y del Programa Mundial de Alimentos, PMA, han indicado la necesidad de reforzar la asistencia alimentaria una vez terminado este período de tiempo.

En este sentido, habría que analizar las condiciones de la vulnerabilidad alimentaria en dos tipos de escenarios: el contexto rural y el contexto urbano. En el primero, sería recomendable ampliar el programa RESA, definiendo esquemas de disponibilidad de acceso a tierras y en el segundo, proponer alternativas del RESA a nivel urbano.

La experiencia de Acción Contra el Hambre establece un escenario eminentemente rural. Para el caso colombiano, el abastecimiento alimentario de poblaciones urbanas desplazadas adquiere una gran relevancia, dada la trascendencia de los flujos poblacionales a ciudades grandes e intermedias como patrón principal. En esta perspectiva, se buscaría acelerar la asistencia alimentaria a procesos de inserción productiva, de manera que la población pueda lograr autoabastecimiento mediante la generación de sus propios ingresos.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A: JULIÁN CARRAZÓN

Si la seguridad alimentaria por usted definida es acceso económico a los alimentos, ¿cómo juega la inocuidad de los mismos, si se pretende que la población sea sana y activa?

Es posible que haya una confusión respecto a la definición de seguridad alimentaria. No se ha dicho que la seguridad alimentaria sea acceso económico a los alimentos. Se ha afirmado que el componente de la seguridad alimentaria clave en el Caucazo sur, es el acceso económico a los alimentos. Obviamente deben considerarse la disponibilidad, el acceso físico y la inocuidad de los mismos. Pero el componente central que debe estudiarse en el contexto del Caucazo sur, es el acceso económico a los alimentos.

Si el retorno no ha sido posible en el Caucazo, ¿cómo se resolvió el tema del acceso a tierras para seguridad alimentaria y generación de ingresos?

Lo que se ha dado en muchos casos en el Caucazo sur, especialmente en los dos conflictos que he detallado antes, el de Abjasia con Georgia y el de Armenia con Azerbaiyán, es un intercambio de población.

En Armenia vivían juntos armenios y azeris, en comunidades separadas pero en el mismo país. En Azerbaiyán se presentaba algo muy semejante; en su territorio habitaban poblaciones de armenios y de azeris.

¿Qué sucede cuando se dan los procesos de desplazamiento? En Armenia los antiguos pueblos azeris se quedan vacíos y es allí a donde se dirigen los refugiados que vienen de Azerbaiyán y viceversa.

En este contexto, el acceso a la tierra no viene a ser tan problemático como lo es aquí en Colombia. Lo que se presenta allí es un intercambio, aunque no tan matemático, exacto ni automático. Los armenios refugiados en Armenia ocupan antiguos pueblos azeris y los abjasos refugiados en Abjasia, ocupan antiguas poblaciones georgianas o poblados georgianos en Abjasia. Obviamente hay mucha población desplazada y refugiada que ha tenido que

encontrar refugio en las ciudades. Sin embargo, Acción Contra el Hambre no trabaja en una situación así y no puede aportar experiencias en este caso. Aunque es posible suponer que la problemática es muy semejante a la que pueda presentarse en Colombia con población rural que no tiene acceso a la tierra.

¿Por qué es insostenible la inclusión de compromisos para asistir a familias vulnerables incapaces de participar en los programas, en las regulaciones de los grupos?

Por una cuestión exclusivamente económica. Las Actividades Generadoras de Ingresos (AGI) en una primera fase no producen una rentabilidad alta, lo que hace difícil que la gente acepte incluir entre sus regulaciones internas como grupo, que al final del proyecto un determinado porcentaje de sus ganancias se canalice a otro tipo de actividades en beneficio de las poblaciones vulnerables que no pudieron acceder a los programas. Es necesario enfatizar que se está hablando de actividades que buscan complementar las fuentes tradicionales de ingresos y no de fuentes milagrosas de recursos que alcanzan a cubrir el 100% de las necesidades de las familias vulnerables.

¿En qué contextos internacionales se dan desplazamientos individuales, teniendo en cuenta que en Colombia el mayor problema es el desplazamiento individual? En el año 2000 éstos ascendieron a más de 300.000 personas y en el año 2003 a aproximadamente 120.000 personas

En el caso del Caucazo el desplazamiento es masivo. Es posible hablar de otras experiencias, pero con el mayor respeto no creo que sea oportuno entrar a discutirlos en este momento.

A: DIANA MEDRANO

¿Puede usted darnos ejemplos concretos y efectivos de subvenciones directas a beneficiarios y de acceso de los desplazados a sistemas bancarios?

Sobre subvenciones directas a la población desplazada, yo podría muy concretamente citar el Programa de Post Emergencia para la Asistencia a Población Desplazada y Comunidades Receptoras que realiza la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, en su componente de generación de ingresos. Este programa ofrece capital semilla a beneficiarios individuales directos sobre el cual no necesariamente tiene que haber retorno, además de capacitación y acompañamiento financiero.

El caso del acceso al sistema bancario, es hasta ahora una opción de la política de atención a la población desplazada que se está concretando. A través de ella, se cuenta con una oferta de crédito en el sistema bancario, a disposición de grupos organizados de desplazados que quieran generar emprendimientos productivos. Los diferentes esquemas y líneas de microcrédito, tienen una serie de exigencias y de requerimientos sobre los que no es pertinente entrar a profundizar en la plenaria, pero es preciso señalar que se trata de programas que se están trabajando actualmente a través de la Red de Solidaridad Social y en los cuales la OIM está cooperando.

MESA DE TRABAJO TEMÁTICA

**ESTRATEGIAS SOSTENIBLES
PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

MODERADORA

ALBA LUCÍA ZULUAGA

Coordinadora de la Unidad Técnica Conjunta, UTC

PARTICIPANTES

- JULIÁN CARRAZÓN:** Responsable del Área de Seguridad Alimentaria de Acción Contra el Hambre, Madrid, España.
- DIANA MEDRANO:** Gerente del Área de Fortalecimiento Institucional y Comunitario de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- ANDREW KREFFT:** Senior Program Specialist. USAID.
- CLAUDIA HURTADO:** Coordinadora Técnica, Acción Contra el Hambre, Colombia.
- MARIA CECILIA CUARTAS:** Consultora del Programa Mundial de Alimentos, PMA.
- JAIME GONZÁLEZ:** Representante de la Red de Solidaridad Social, RSS, Programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA.
- FERNANDO TORRES:** Representante del Comité Internacional de la Cruz Roja. CICR.
- EMILIA CASAS:** Coordinadora de la RSS para el Departamento de Cundinamarca.
- RODOLFO ZAPATA:** Coordinador de la RSS para el Departamento de Antioquia.
- CARLOS MARIO JARAMILLO:** Coordinador Nacional del Programa de Asistencia Alimentaria de la Federación Nacional de Cafeteros.
- DAMARIS LOZANO:** Unidad Territorial de la RSS para el Departamento de Cundinamarca, Seccional Río Negro.
- ALEJANDRO TÉLLEZ:** Asesor de CHF.
- NOHORA VILLEGAS:** Representante de la Cooperativa de Producción y Comercialización El Diamante.
- JUAN DE DIOS ARBOLEDA:** Representante de CORPOCODESA.

MARCO GENERAL DEL DEBATE

La discusión de la mesa se desarrolló en torno al objetivo de formular recomendaciones concretas dirigidas a optimizar la política pública en materia de seguridad alimentaria, con el fin de fortalecer los procesos de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento y la prevención al desplazamiento de las poblaciones vulnerables y amenazadas por el conflicto armado. Específicamente, entregar recomendaciones que permitan avanzar en los procesos de consolidación y sostenibilidad de la seguridad alimentaria de la población en situación de desplazamiento, especialmente aquella que se encuentra en procesos de retorno voluntario, reubicación, e integración local.

Para lograr alcanzar este objetivo, el proceso de construcción colectiva del marco de la discusión de la mesa se estableció en cuatro momentos: la lectura de los elementos guía para el análisis de la materia en el contexto colombiano propuestos por el Comité Técnico del evento, la presentación de la Red de Solidaridad Social, la consideración de las variables relevantes para la reflexión colectiva y el proceso de selección de las temáticas o preguntas.

Lectura de los elementos guía para el análisis de la temática en el contexto colombiano

La moderadora puso a consideración de la mesa tres elementos propuestos por los organizadores del evento en la guía entregada a los participantes de la mesa, como temáticas ejes para el análisis de la materia en el contexto colombiano. De acuerdo con la introducción de este documento, leído por la coordinadora de la Unidad Técnica Conjunta, UTC:

- a) Los actores armados ilegales utilizan la estrategia de bloqueos de zonas estratégicas para imponer su control sobre ciertos territorios y las comunidades que allí habitan. El bloqueo armado restringe la salida y entrada de los habitantes de la zona, de alimentos básicos de abastecimiento, insumos y productos agrícolas, e incluso de ayuda humanitaria, durante semanas o en algunos casos meses. Algunas comunidades, no siempre tienen los cultivos aledaños a su lugar de vivienda y en caso de imponerse un bloqueo, pueden perder la libertad de ir a trabajarlos. Ante estas circunstancias, la capacidad de las comunidades de autoabastecerse se vuelve crítica, elevando el riesgo de desplazamiento o dificultando la sostenibilidad de retornos y reubicaciones rurales.
- b) A nivel gubernamental, hace falta concretar una estrategia específica para la seguridad alimentaria de la población desplazada, en los programas nacionales de las entidades que trabajan con el sector agropecuario y de desarrollo rural. La Red de Solidaridad Social está implementando un programa de seguridad alimentaria, Red de Seguridad Alimentaria, RESA, con proyectos co-financiados por entidades locales para promover el cultivo de productos agrícolas, o la cría de espacios menores, para el autoconsumo. RESA está dirigido a atender a la población vulnerable por el conflicto, principalmente como mecanismo de prevención del desplazamiento, y aunque no excluye proyectos con población en situación de desplazamiento, PID o en proceso de restablecimiento, este sector de la población no es prioritario, particularmente porque los beneficiarios deben tener acceso a tierra para implementar el proyecto, lo que dificulta la disponibilidad del programa para muchas familias desplazadas. El conflicto armado ha reducido la disponibilidad de tierras aptas para la producción agrícola, lo cual obstaculiza el acceso a tierras de la población en situación de desplazamiento que se encuentra en procesos de retorno o reubicación definitivos y por ende compromete su seguridad alimentaria.
- c) En los centros urbanos, la seguridad alimentaria de la PID, depende en gran medida de la compra de alimentos y de la capacidad de generación de ingresos suficientes para sobrevivir. De acuerdo con una encuesta reciente del Programa Mundial de Alimentos, PMA, las familias en situación de desplazamiento en zonas urbanas compran el 80% de sus alimentos y solo producen el 3% para el autoconsumo. Evidentemente, los esfuerzos para garantizar la seguridad alimentaria de la PID en los centros urbanos, deben enfocarse hacia fuentes sostenibles de ingreso monetario. Se sugiere sin embargo, explorar estrategias para complementarlas, al

igual que alternativas de producción de alimentos en pequeña escala para autoconsumo, como por ejemplo programas de agricultura urbana.

Contexto de la política pública colombiana

JAIME GONZÁLEZ (RSS-RESA)

La exposición del funcionario de la RSS, se centró en mostrar la actualidad de la política pública en materia de seguridad alimentaria, específicamente presentar el Programa denominado Red de Seguridad Alimentaria, RESA. El representante de la RSS comenzó aclarando que el programa está dirigido hacia la comunidad rural, concretamente a los pequeños productores agropecuarios afectados por el conflicto. Los objetivos del programa son:

1. Fortalecer el arraigo de la población vulnerable, evitando los desplazamientos.
2. Legitimar el derecho fundamental a la alimentación.
3. Cambiar la actitud de los beneficiarios, bajo el lema de "producir para el autoconsumo y producir para no tener que comprar".

Asimismo, el delegado presentó la estructura de RESA desde el punto de vista operativo: se trabaja con organismos cofinanciadores que se asocian y pueden aportar dinero o contribuciones en especie, aseguró. Entre estos organismos se escoge el ejecutor del proyecto, quien para poder ser seleccionado debe cumplir con una serie de condiciones básicas: En primer lugar, asegurar la transparencia en el manejo de recursos. Segundo, conocer la zona y tercero, que la población lo conozca. Además, afirmó que el ejecutor debe entregar toda la ayuda en insumos, certificar el acompañamiento continuo a la población y realizar las capacitaciones.

Por otro lado, aseveró que los beneficiarios del programa tienen a su vez que cumplir con los siguientes requisitos: deben poseer tierra, tienen que compartir los parámetros generales de RESA y comprometerse a contribuir con la metodología propuesta, asistiendo a las capacitaciones implementadas para garantizar la sostenibilidad del proyecto. En contraprestación, los insumos recibidos no deberán ser retornados, sino servir como base para la implementación de huertas caseras que aseguren el acceso continuo a los alimentos.

Señaló que para la consecución de estos fines, se maneja un componente agrícola y otro pecuario, buscando que las especies escogidas produzcan rendimiento en el corto y mediano plazo. Sin embargo, la selección del ejecutor es importante porque debe garantizar que las especies elegidas sean conocidas por la población y puedan rendir los mejores frutos en el menor tiempo.

En este mismo sentido, afirmó que las capacitaciones se implementan para mejorar los tiempos de cosecha, consolidar la sostenibilidad en el tiempo, rescatar las tradiciones de las zonas intervenidas y a través de todos estos procesos, fortalecer el arraigo de las familias a sus predios. Aclaró que el tamaño de los terrenos intervenidos no incluye grandes extensiones, porque se busca implementar huertas para incentivar el autoconsumo, lo que se conoce en algunas regiones como el "pan coger"; por eso, las actividades se desarrollan en áreas muy pequeñas, entre media hectárea y media fanegada a lo sumo.

El funcionario del programa RESA, explicó que la disponibilidad de los recursos es manejada por el ejecutor en una sola cuenta. Este se encarga de comprar los insumos y las semillas, y de operar un paquete técnico que entrega a la comunidad. Asimismo, establece los prototipos locales, que permiten un mayor cubrimiento por familia. El programa cuenta con una estructura que proporciona un cubrimiento de 3 familias por cada millón de pesos colombianos, es decir un promedio de \$333,000 por familia.

Debido a la atención integral que se presta, no se hace asistencia técnica sino extensión rural, la cual incorpora un acompañamiento permanente basado en un intercambio de saberes. En este sentido, subrayó que las mujeres cabeza de familia que implementan el programa en sus hogares, tienen excelentes resultados, se involucran a fondo con el proyecto y lo integran a la unidad familiar.

Acerca de los prototipos, aclaró que no se pueden imponer, pues deben nacer de los intercambios y encuentros de las comunidades propiciados por el órgano ejecutor. Aseguró que hay que tener claridad acerca de lo que se va sembrar y lo que se va a producir, porque tiene que gustarle a la población, además de ser productos que sean conocidos por ella. Adicionalmente al programa de siembra y crianza, se cuenta con el programa de capacitación que busca en primer lugar, la sostenibilidad del proyecto, segundo el rescate de tradiciones y el fortalecimiento del arraigo de las familias o comunidades en las zonas de habitación. Por lo tanto, los prototipos deben salir del consenso que el ejecutor trabaja con la población beneficiaria. En el mismo

orden de ideas, aseveró que durante la capacitación se intenta motivar la creación de fondos comunales, bien sea en especie o en dinero, los cuales buscan asegurar un efecto multiplicador a otras familias que quieran vincularse a los proyectos, entregando el suministro de semillas a los nuevos asociados.

Para el delegado de la RSS, el enfoque del proyecto es trabajar la prevención al desplazamiento, aunque se han hecho labores en algunos casos de reubicación y retornos, en los que las familias cuentan con tierras para producir. Aseguró también, que en estos casos se tienen todas las precauciones de seguridad y recalcó la voluntariedad de las actividades por parte de la población desplazada.

Recordó que la finalidad última del programa RESA, es lograr un cambio sociocultural en la comunidad, dirigido a la producción para el autoconsumo, evitando la compra de alimentos e incluyendo algunos productos que progresivamente dejaron de ser producidos por los beneficiarios. En este último punto, recalcó la importancia de la capacitación para evitar que tras arduos meses de trabajo, las poblaciones cambien todo ese esfuerzo por alimentos culturalmente ajenos posicionados por la sociedad de consumo, que como las gaseosas y los pasabocas en paquete, tienen bajo valor nutricional.

Por último, explicó que el programa ha cubierto casi a 214,000 personas en Colombia en un año de funcionamiento y que la meta esperada para cuando finalice el periodo del actual Gobierno es de 3 millones de personas, es decir unas 600,000 familias.

Definición de las variables relevantes para el análisis

La definición de las variables relevantes para el análisis del tema de la mesa, giró en torno a tres ejes fundamentales:

1. Identificar los elementos necesarios para asegurar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria.
2. Entender este concepto como parte integral de un contexto más amplio que incluye generación de ingresos, acceso a servicios básicos y en general estabilización social y económica de la Población Internamente Desplazada (PID) y de la población vulnerable.
3. Comprender la seguridad alimentaria como un derecho. El representante de la Federación Nacional de Cafeteros pi-

dió en primer lugar, establecer la diferencia entre seguridad alimentaria y seguridad alimentaria sostenible. Según él, la sostenibilidad de la seguridad alimentaria se ha estado entendiendo por muchas entidades y grupos de ayuda, solamente como permanencia en el tiempo. En contraposición, se propone la seguridad alimentaria sostenible, como aquella que se enmarca en procesos de desarrollo integral y que tiene en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales a su vez. Por último, en concordancia con el delegado del programa RESA, señaló la importancia de rescatar las tradiciones de las distintas regiones para asegurar una producción limpia de alimentos.

En este contexto, el representante de Acción Contra el Hambre, planteó a los participantes de la mesa acoger la definición de seguridad alimentaria del Programa Mundial de Alimentos y de la FAO, a saber: la seguridad alimentaria se entiende como el acceso físico, social y económico a suficientes alimentos, en buenas condiciones y nutritivos, que satisfagan las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias de las poblaciones para una vida activa y saludable. Una vez aprobada la propuesta por consenso, añadió que esta definición es universal, y que la sostenibilidad es un concepto inherente al de la seguridad alimentaria; por lo tanto, diferenciar entre seguridad alimentaria y seguridad alimentaria sostenible, no es posible ni pertinente en cuanto la seguridad alimentaria si no es sostenible no es seguridad alimentaria.

La consultora del PMA, llamó la atención sobre la importancia de tener en cuenta factores como la utilización biológica de los alimentos por parte de las poblaciones receptoras; en particular, atender en el debate las diferencias entre la ponencia expuesta por Julián Carrazón de Acción Contra el Hambre en el Caucazo sur y las particularidades específicas de Colombia sintetizadas por la representante de la OIM en su comentario. A este respecto, el representante de ACH enfatizó que los problemas de sostenibilidad en el Caucazo, no dependían de los mismos factores conocidos en América Latina, porque en las ex Repúblicas soviéticas, la medición de la pobreza posee parámetros distintos en cuanto a escolaridad, acceso a servicios básicos como agua, electricidad y comunicaciones; por lo tanto, los programas estaban encaminados a crear condiciones sociales y económicas estables, que permitieran a esas poblaciones tener acceso continuo y constante a los alimentos.

Al retomarse algunos aspectos del contexto del Caucazo sur, uno de los puntos que llamó la atención, fue la implementación por parte de ACH, de fondos de asistencia so-

cial, de los cuales un porcentaje mínimo estaba destinado a distintos grupos sociales, especialmente a mujeres. El delegado de ACH aclaró que ésta preferencia de reservar un mínimo del total de esos fondos para las mujeres, se debía a la experiencia positiva que en muchas ocasiones tienen las actividades generadoras de ingresos iniciadas por ellas, las cuales suelen tener más impacto social y mayor éxito en los resultados finales. La delegada de la OIM recordó también el programa "Familias en Acción", que entrega un subsidio a las familias bajo el compromiso de llevar los niños a la escuela y asistir a unas revisiones médicas durante un año. Añadió que la recomendación del Banco Mundial en su agenda de trabajo, es entregar éstos subsidios a las mujeres porque existe certeza que se van utilizar en los gastos de la casa, especialmente en nutrición.

Por otro lado, la consultora del PMA insistió en el tema del reconocimiento de la seguridad alimentaria como un derecho fundamental. El delegado del programa RESA confirmó el carácter especial de este tema en las agendas del Derecho Internacional y en el Derecho Internacional Humanitario, DIH. En ese sentido, afirmó que el derecho de la seguridad alimentaria consiste en tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra, a una alimentación cualitativa y cuantitativamente adecuada y suficiente, y que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor, garantizando una vida psíquica, física, mental y colectiva libre de angustias, satisfactoria y digna. La consultora del PMA a su vez, corroboró que Colombia ha firmado y ratificado por medio del Congreso Nacional, acuerdos y convenciones internacionales que obligan a cumplir con ese derecho; que además está expresamente citado en la Constitución Nacional para grupos de población como los niños y los adultos mayores.

El representante del CICR certificó que, desde el Bloque Constitucional conformado por el Derecho Internacional y por las normas del DIH, la seguridad alimentaria tiene el estatus de norma constitucional de derecho y ha sido ratificado por el Congreso Nacional al asumir el Segundo Protocolo de Ginebra, que prohíbe expresamente el hambre de la población civil en confrontaciones internacionales, y por interpretación constitucional en los conflictos internos. Estos derechos pertenecen a la segunda o tercera generación de derechos, que incluyen derechos económicos, sociales y culturales.

Proceso de selección de las temáticas o preguntas

La moderadora de la mesa, presentó las preguntas para la elección de tres de ellas:

1. **Mecanismos de obtención y acceso a tierras, y estrategias de mejoramiento del uso de las mismas en zonas rurales.**

¿Cómo se pueden implementar proyectos encaminados a mejorar la seguridad alimentaria de la población desplazada en proceso de restablecimiento, cuando la disponibilidad de tierras aptas para dicha población es limitada y la calidad de la tierra es precaria?

2. **Fortalecimiento social en torno a procesos de seguridad alimentaria.**

¿Cómo se pueden articular constructivamente procesos de fortalecimiento social en torno a procesos de seguridad alimentaria?

3. **Inserción a cadenas productivas.**

¿Cómo pueden articularse proyectos de seguridad alimentaria con cadenas productivas e intercambio de alimentos en redes microregionales?

4. **Estrategias complementarias a la generación de ingresos para mejorar la seguridad alimentaria en zonas urbanas.**

En zonas urbanas, en tanto se logra generar ingresos para la estabilización socioeconómica de los procesos de restablecimiento ¿qué estrategias complementarias se podrían implementar exitosamente para mejorar la seguridad alimentaria de dicha población?

5. **Inserción de los programas de seguridad alimentaria en programas nacionales de desarrollo rural.**

¿Cómo se deberían integrar las estrategias para la seguridad alimentaria de la población en situación desplazamiento en los programas nacionales de desarrollo rural y agropecuario?

Para realizar la elección de las tres preguntas que se desarrollarían durante los debates de la mesa, se invitó a los participantes votar. De esta manera se decidió que se trabajaría en las preguntas uno, cuatro y dos, en ese orden.

PRIMERA TEMÁTICA

MECANISMOS DE OBTENCIÓN Y ACCESO A TIERRAS, Y ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO PARA SU USO EN ZONAS RURALES

Marco de la temática

La discusión del tema se concretó a partir del análisis de las dos condiciones fundamentales que según surgió del intercambio de ideas entre los miembros de la mesa, lo determinan en Colombia: en primer lugar, una gran escasez de tierras por una alta concentración, consecuencia del conflicto armado. Como segunda condición determinante, se estableció que la tierra que puede ser entregada habitualmente es de mala calidad para procesos agrarios de producción.

En términos generales, la mesa abordó el tema de tierras y seguridad alimentaria siguiendo al menos dos categorías básicas: por un lado, recomendaciones que guiaran las acciones para poder acceder a tierras y por el otro, recomendaciones para cuando no hay tierra disponible. La primera se subdividió a su vez en obtención, acceso y mejoramiento de tierras para la PID y las poblaciones vulnerables.

Debate de la mesa

Debido a la metodología adoptada, no se presentó una discusión abierta de los temas centrales propuestos, sino aclaraciones en torno a las propuestas emitidas individualmente. Sin embargo, hubo algunas discrepancias que fueron abordadas durante estas aclaraciones y que es preciso señalar. Estas diferencias se debatieron de acuerdo a los ejes planteados durante la construcción colectiva del marco general de la temática.

Para el caso de las personas que tienen acceso a tierras, el asesor de CHF consideró que era necesario mantener una asistencia técnica constante, para poder implementar tecnología apropiada que mejore la calidad de la tierra. El representante del programa RESA, apuntó sin embargo, que las dificultades no se presentaban exclusivamente en la capacidad productiva, sino también en la escasa capacidad financiera de los proyectos para poder poner a producir tierras con tan bajas calidades.

El representante del programa RESA explicó a su vez, que los proyectos de seguridad alimentaria apoyados por su entidad, tienen que tener disponibilidad de tierras. Aclaró sin embargo,

que los proyectos emprendidos con PID son distintos a los promovidos con población vulnerable; en el primer caso, el acceso a tierras debe estar asegurado y los proyectos tienen como objetivo básico la consolidación y estabilización social y económica de las poblaciones en los lugares de reasentamiento, todo esto con capacitación y acompañamiento permanente. Por otro lado, en las poblaciones vulnerables la tierra está generalmente asegurada, por lo tanto, el objetivo en estos casos es incrementar el arraigo a los lugares donde viven, para poder resistir mejor el acoso del desplazamiento. En este evento, la capacitación va enfocada a mejorar las condiciones productivas y la producción de alimentos para el autoconsumo.

En el mismo sentido, la coordinadora regional de la RSS para Cundinamarca, reveló que en el municipio de Soacha se ha logrado comenzar un trabajo con la Empresa Generadora de Electricidad de Bogotá (EMGESA), para alquilar los terrenos de su propiedad ubicados en la Inspección del Charquito. Las beneficiadas son 100 familias que implementaron sus proyectos de seguridad alimentaria en estos suelos. También explicó la importancia de las alianzas estratégicas, poniendo como ejemplo el acuerdo logrado con los transportadores del sector, que han accedido otorgar un descuento del 80% al costo de los pasajes, para que se puedan movilizar las personas cobijadas por el proyecto.

La representante de la Cooperativa el Diamante, solicitó tener en cuenta la posibilidad de recomendar un subsidio directo del 100% por parte del Estado, que cubra el costo de la compra de las tierras y un apoyo para poder comenzar los proyectos productivos en las tierras entregadas. En ese sentido, el delegado de CHF aclaró que el INCODER tiene en la actualidad una línea de subsidios que cubre el 70% del costo de la tierra, en tanto el otro 30% debe ser conseguido por el beneficiario. Sin embargo, aseguró también que el Plan Nacional de Desarrollo a través de la Ley 387 de 1997 contempla subsidios del 100% a través del INCODER, pero que aún no se tiene presupuesto destinado para este fin.

En el mismo sentido, otra propuesta que fue discutida fue la posibilidad de acceder a créditos de FINAGRO que permitieran los pagos de los costos directos de los proyectos. Sin embargo, el

Coordinador de la RSS para Antioquia, aclaró que no hay posibilidad de recibir apoyo para compra de tierras, porque los créditos están dirigidos directamente a proyectos productivos que aseguren el pago del préstamo y que produzcan rentabilidad.

Otra alternativa que la Coordinadora de la RSS para Cundinamarca propuso a la mesa, fue la posibilidad de apoyarse en formas tradicionales de trabajo como la "mano prestada", que permiten que las poblaciones tengan acceso a la tierra y paguen con el 50% de lo producido. Ante esta afirmación, el representante de la RSS en Antioquia llamó la atención acerca de la necesidad de fortalecer el control en este tipo de trabajo que puede conducir a revivir la aparcería u otras formas de inequidades de trabajo campesino. En el mismo sentido, se pronunció el delegado de CHF, quien dijo que este tipo de negociaciones podría tenerse en consideración, siempre y cuando el Estado ejerza un control especial y muy estricto sobre los acuerdos.

En otro sentido, se abordó el tema de los costos de producción de la tierra. El representante del CICR puso a consideración de los participantes de la mesa, tener en cuenta la posibilidad de proponer la creación de alianzas entre los distintos actores que intervienen en las estrategias de seguridad alimentaria, para poder apoyar y respaldar los proyectos productivos cubriendo algunos costos extras, como por ejemplo los arriendos. Para el delegado de Acción Contra el Hambre, es posible establecer un enfoque mixto entre ONG, Gobierno y cooperación internacional que durante un tiempo cubra esos gastos, hasta cuando las familias puedan hacerse cargo de manera sostenible.

Asimismo, y recordando las fases del proceso de asistencia de los proyectos de seguridad alimentaria, expuestas por el delegado de ACH en su intervención, el coordinador nacional de la Federación Nacional de Cafeteros indicó que la seguridad alimentaria debe verse como parte integral de un proceso que comienza desde el momento mismo de la Atención Humanitaria de Emergencia y que debe terminar con la estabilización social y económica. Asimismo el asesor de CHF, aclaró que es muy importante mantener la posibilidad de recibir ayuda de cualquier tipo en los proyectos de seguridad alimentaria, siempre y cuando apunte a satisfacer directamente las necesidades de la población cubierta por los programas.

De otro lado, la Coordinadora de la UTC señaló que no solo se debía discutir el acceso a la tierra, sino que también se necesitaban mecanismos para mejorar las condiciones de la población que ya tenían terrenos en donde laborar. El representante de CHF, aseguró que podían ofrecerse asesorías para intercambio

de tecnología apropiada a las necesidades de cada caso, teniendo en cuenta los aspectos ecológicos, económicos y culturales.

Para finalizar, la representante de la RSS para Cundinamarca, recordó que la palabra clave de todo el debate debía ser sostenibilidad, entonces pidió tener presente que el programa RESA funciona como un proyecto de tipo alimentario que apoya el buen desempeño de los proyectos productivos, mejorando los niveles nutricionales de las familias y complementando los ingresos familiares. En el mismo orden de ideas, el asesor de CHF señaló que de acuerdo con el concepto de seguridad alimentaria retomado por la mesa, era pertinente sugerir al Gobierno su aplicación en todas las acciones y programas relativos a la temática analizada.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DE MECANISMOS DE OBTENCIÓN Y ACCESO A TIERRAS, Y ESTRATEGIAS DE MEJORAMIENTO PARA SU USO EN ZONAS RURALES

Dado que la discusión tuvo como ejes centrales los temas de la escasez de tierras y su mala calidad, las recomendaciones están enmarcadas en dos ideas centrales:

1. Aprovechar mejor las tierras disponibles mediante el uso de tecnologías apropiadas al medio, sostenibles ecológica y económicamente.
2. Conseguir tierras nuevas para ponerlas a disposición de la población desplazada.

A continuación y de acuerdo con estas líneas generales, se plantearon las propuestas específicas para cada caso:

Mecanismos para la obtención de tierras

La obtención de tierras es el primer problema que se presenta en la realización de proyectos de seguridad alimentaria, por lo tanto se hicieron las siguientes recomendaciones:

3. Negociar con grandes terratenientes para que liberen y permitan el aprovechamiento y la explotación adecuada de la tierra. Igualmente, se consideró necesario que el Gobierno central apoye estas negociaciones, debido a las presiones a las que se pueden ver sometidos los gobiernos departamentales y locales, y la desventaja que esto puede significar para la PID a la hora de negociar directamente con grandes propietarios.

4. Otorgar predios de entidades nacionales y aquellos provenientes de los procesos de extinción del derecho de dominio.
 5. Establecer mecanismos claros de devolución de predios en procesos de negociación con los grupos de autodefensas.
 6. Conseguir el apoyo de las familias de las zonas receptoras para adquirir predios dedicados a proyectos de seguridad alimentaria.
13. Crear granjas comunitarias que mejoren y adecuen la tierra para la producción.
 14. Mejorar la calidad de las tierras mediante el uso de técnicas y tecnologías apropiadas.
 15. Implementar actividades agropecuarias en pequeña escala.

Mecanismos para el acceso a tierras por parte de la PID

Según los participantes de la mesa, cuando hay disponibilidad de tierras también es necesario poder entregarla a la PID. Las propuestas para esa eventualidad fueron:

7. Disponer de tierras a partir de mecanismos como el arrendamiento o la titulación, acompañados de la posibilidad de créditos blandos.
 8. Implementar subsidios del 100% para la adquisición de tierras por medio del INCODER, incluyendo también capital de trabajo.
 9. Facilitar el acceso a tierras mediante mecanismos como el alquiler, estableciendo convenios para arriendo de tierras o entregando tierras improductivas en comodato.
 10. Facilitar por parte del Gobierno acuerdos equitativos para acceder a formas tradicionales de trabajo como mejoras y "mano prestada", entre otras. El Estado debe tener la función de facilitador de estos procesos y de garante de las condiciones de equidad de los mismos.
 11. Asegurar el acceso temporal a predios cercanos a los lugares receptores de PID, mientras se produce el retorno o la reubicación.
 12. Financiar el alquiler en las primeras etapas, mediante alianzas entre el Gobierno, las ONG y la cooperación internacional.
16. Aumentar la disponibilidad de recursos financieros para mejorar la calidad y producción de la tierra.
 17. Establecer alianzas interinstitucionales para asegurar la transferencia de tecnología.
 18. Implementar modelos agrícolas de uso intensivo del suelo.
 19. Apoyar proyectos productivos comunitarios que respeten las diferencias culturales, y hagan posible la convivencia y la sostenibilidad en el tiempo.
 20. Brindar acompañamiento integral a la PID para garantizar la sostenibilidad de la seguridad alimentaria.

Mecanismos para asegurar la seguridad alimentaria en ausencia de tierras

Debido a la imposibilidad de asegurar el acceso a tierras de toda la PID, se deben considerar otras alternativas:

21. Generar ingresos con actividades no agropecuarias, especialmente mediante la inserción laboral.
22. Identificar, desarrollar y potencializar capacidades nuevas en la PID.
23. Realizar acciones de capacitación para la rehabilitación y la adaptación laboral.

Mecanismos para mejorar el uso de la tierra

En el contexto de asegurar la sostenibilidad de los proyectos de seguridad alimentaria, se propone mejorar el aprovechamiento

SEGUNDA TEMÁTICA

ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS A LA GENERACIÓN DE INGRESOS EN ZONAS URBANAS

Marco de la temática

La implementación de mecanismos y estrategias que permitan consolidar y estabilizar la seguridad alimentaria en las ciudades, dentro de un marco de permanente heterogeneidad e inestabilidad laboral, fue el tema central de este debate.

En ese contexto, se hizo un marcado énfasis en la importancia de recordar que los procesos de atención tienen al menos dos fases: la etapa de Asistencia Humanitaria de Emergencia, en donde se busca colmar las necesidades básicas por medio de la entrega directa de alimentos; al mismo tiempo, se debe dar comienzo a los procesos de estabilización social y económica, que establecen las bases sólidas de la autosostenibilidad. En este sentido, el representante del CICR llamó la atención sobre la simultaneidad de dichas fases y estableció como principio básico la atención paralela de todas las necesidades.

Debate de la mesa

El análisis de este tema se inició con una síntesis mediante la cual el delegado de CHF, recogió las posiciones expresadas, especialmente por el asesor de ACH y del representante de la RSS para el Departamento de Antioquia, en el sentido que la atención a la población desplazada tiene unas fases y que dichas fases deben mantener una atención integral y continua a las necesidades de dicha población; esta posición está en concordancia con la definición de seguridad alimentaria sostenible recogida al principio de la sesión, aseguró.

Por otra parte, la Coordinadora de la RSS para Cundinamarca propuso la implementación de los Puntos Proveedores de Alimentos, que podrían ser una solución a la Atención Humanitaria de Emergencia, como primera fase de un proceso de seguridad alimentaria. En la segunda fase, entraría a jugar un papel importante el programa RESA a través de proyectos de seguridad alimentaria que mejoren los niveles de nutrición, señaló.

Sin embargo, el asesor de CHF explicó que si bien el restablecimiento debería empezar desde la Atención Humanitaria de Emergencia, hoy en día hay al menos dos problemas para la

seguridad alimentaria: los desplazados que llevan mucho tiempo en las ciudades y el desplazamiento gota a gota, que no permite una cuantificación e identificación clara de la PID y por lo tanto, su ingreso a los programas de asistencia social. En el mismo sentido, se pronunció la Directora de la Asociación de Mujeres Artesanas "Luz y Vida", quien destacó que debido al hacinamiento y a la falta de espacio en los barrios que tradicionalmente sirven de arribo a los desplazados, los nuevos emigrantes llegan a diversas zonas de las ciudades, por lo tanto es difícil implementar proyectos de manera organizada con ellos.

Una propuesta de la consultora del PMA, se refirió a la posibilidad de utilizar los espacios residenciales de los desplazados urbanos, para desarrollar proyectos de seguridad alimentaria con cultivos hidropónicos o con la cría de especies menores. El representante de la Federación Nacional de Cafeteros, expresó sin embargo la dificultad de este tipo de propuestas, porque desde el punto de vista sanitario y de la normatividad vigente, no es posible una explotación intensiva agrícola y pecuaria en las ciudades. Por otro lado, propuso que se implementara una línea de productos básicos de alimentación, con un bajo valor agregado por presentación y empaque, que permitiera el acceso a alimentos de buena calidad y alto valor nutricional. Para sustentar su argumento señaló que el último estudio del PMA demostraba que el 80% de los alimentos que consumía la PID en las ciudades, era comprado.

Frente a toda la discusión que se estaba desarrollando, la representante de la Cooperativa el Diamante explicó que la mayoría de la PID que llegaba a las ciudades no tenía ni siquiera un sitio en donde dormir, por lo tanto desarrollar proyectos de seguridad alimentaria que incluyeran cultivos y cría de animales, era muy difícil de realizar. Así mismo, expuso su propia experiencia y demostró que la mejor decisión posible en estos casos, es acceder a la capacitación laboral para poder conseguir trabajo en la ciudad y generar un ingreso propio.

Por último, el delegado de Acción Contra el Hambre expuso la idea de poder incluir la PID en los proyectos de construcción de obras públicas o de trabajos comunitarios en acuerdo con las autoridades locales, lo que permitiría dar alimentos por trabajo

y asegurar la llegada de comida a las casas de los desplazados. Expresó sin embargo, su preocupación porque estos trabajos usurpen funciones propias de las autoridades estatales, por lo que recalcó que debía hacerse con el Estado, en el marco del fortalecimiento de la institucionalidad.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA CREAR ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS A LA GENERACIÓN DE INGRESOS EN ZONAS URBANAS

A pesar del consenso acerca de la simultaneidad de las fases de atención a la PID, las recomendaciones surgidas de la mesa se sistematizaron y definieron para tres momentos, con el fin de que su presentación fuera más metódica: la llegada a los sitios de recepción, acciones paralelas después de la ayuda de emergencia y el proceso de estabilización posterior:

Actividades para la ayuda inicial

1. Implementar cocinas comunitarias y comedores escolares.
 2. Instalar Puntos Proveedores de Alimentos (PPA)
 3. Entregar subsidios en dinero mientras se capacita para trabajar en áreas identificadas.
 4. Planificar acciones para el restablecimiento desde el inicio de la Atención Humanitaria de Emergencia.
 5. Distribuir productos básicos con costos bajos en empaque y presentación.
 6. Realizar acciones paralelas después de la ayuda inmediata.
 7. Identificar las capacidades laborales de la PID.
 8. Brindar formación empresarial acorde con la realidad específica de la PID.
 9. Implementar programas de alimentos por trabajo y/o capacitación.
 10. Buscar alianzas con el sector público y privado para realizar proyectos basados en el modelo de PMA.
 11. Desarrollar estrategias de apoyo para sostenibilidad y estabilización
 12. Construir huertas caseras hidropónicas.
 13. Buscar la implementación de programas de alimentos por trabajo y de capacitación laboral.
 14. Brindar la posibilidad de alianzas para proyectos con el PMA.
 15. Crear mecanismos para acceder a suelos en municipios cercanos a las ciudades receptoras.
 16. Colaborar en las obras públicas del Estado, que permitan un fortalecimiento institucional.
- Además de estas recomendaciones específicas, se establecieron unas **recomendaciones transversales** que deben implementarse permanentemente:
17. Fortalecer la capacitación y la organización comunitaria.
 18. Capacitar profesional y técnicamente a las personas desplazadas.
 19. Organizar pequeñas cooperativas.
 20. Desarrollar estrategias psicosociales.
 21. Propiciar acceso a servicios de educación y salud.
 22. Articular acciones del gobierno, ONG y cooperación internacional para un sistema realmente integral de asistencia y seguridad alimentaria.

TERCERA TEMÁTICA

FORTALECIMIENTO SOCIAL EN TORNO A PROCESOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Marco de la temática

Desde el principio del análisis de esta temática, surgió un acuerdo entre los integrantes de la mesa en torno a la necesidad de incorporar de manera integral la seguridad alimentaria a todos los otros componentes de la atención a la PID. En este sentido, el asesor de CHF propuso que el fortalecimiento social se entendiera como un tema que aborda varias dimensiones sociales desde el ámbito personal hasta la organización comunitaria. En este contexto, sugirió desarrollar políticas de atención psicosocial, que permitan la estabilización emocional y social de las poblaciones afectadas por hechos violentos, apuntando a la organización social en torno de objetivos y bienes comunes.

Debate de la mesa

En primer lugar, el delegado de CORPOCODESA propuso que todos los programas de atención a la PID, fortalecieran socialmente a las asociaciones de desplazados para que participaran como implementadoras y ejecutoras de los proyectos que se proponen. Aseguró que algunas organizaciones están en capacidad de llevar a cabo estas intervenciones dada su experiencia y trabajo continuo con la comunidad. Para el representante de CHF organizaciones y grupos comunitarios pueden ser interlocutores válidos en las negociaciones entre las instituciones y las mismas comunidades, para de esa manera hacer un reconocimiento o identificación inicial y a la vez fortalecer la labor por ellas desarrollada.

En el mismo sentido, el representante del programa RESA, propuso como ejemplo de organizaciones comunitarias que llevan a cabo planes y proyectos de seguridad alimentaria en sus propias colectividades, a los cabildos indígenas, los cuales operan ellos mismos todos los programas con un mínimo de asistencia externa. Por lo tanto, afirmó que era un síntoma de madurez que no se podía pasar por alto, y explicó además que al entregar esa responsabilidad se estaba fortaleciendo aún más el proceso de integración social de las comunidades. En el mismo orden de ideas, se pronunció el delegado de USAID quien recaló la importancia de la existencia de centros comunales o de instalaciones físicas

para las reuniones comunitarias, mejorando la empatía de los grupos y permitiendo que ganaran experiencia. El representante de CORPOCODESA trazó los límites de ésta propuesta. Enfatizó que si bien algunas asociaciones y corporaciones estaban listas para asumir esa responsabilidad, otras no podían aspirar aún a ella.

Por otro lado, el asesor de CHF planteó definir el concepto de fortalecimiento social, explicando que podía entenderse como un proceso integral que abarcaba todo el rango de la vida comunitaria, por lo tanto pidió que no se confundiera fortalecimiento con organización social.

Para la moderadora, el fortalecimiento social incorpora al menos tres escalas de intervención distintas pero interrelacionadas: el ámbito individual, la familia y la comunidad. En ese contexto, aseveró que era necesaria una intervención de tipo psicosocial que permitiera afrontar el duelo por lo acontecido, mediante el desarrollo de programas que atendieran el mejoramiento de la salud mental.

El Coordinador de la RSS anotó a su vez que el fortalecimiento social debe ir dirigido a mejorar el desempeño ciudadano, de esta manera se pueden irradiar los beneficios de los procesos de toma de conciencia a nivel político a toda la comunidad y optimizar la percepción integral de los programas y proyectos. También sugirió que el fortalecimiento del ejercicio ciudadano, debía incluir a todas las personas de la comunidad y no centrarse solamente en algunas.

Por su parte, el representante de la Federación Nacional de Cafeteros hizo un nuevo llamado a considerar el concepto de seguridad alimentaria de manera integral, no solo desde el punto de vista económico, sino también como un eje integrador de la comunidad y por lo tanto un punto importante del fortalecimiento social.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL FORTALECIMIENTO SOCIAL EN TORNO A PROCESOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La mesa tomó como eje central de la discusión, la idea de la integralidad de la seguridad alimentaria con respecto a todos los

otros temas de asistencia para la PID. Teniendo en cuenta este enfoque, hizo las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones con relación al trabajo asociativo

1. Fortalecer la creación de Unidades Productivas Asociativas.
2. Fortalecer la unidad social en centros comunitarios.
3. Reconstruir las formas asociativas que se conservan en la PID.
4. Planear y ejecutar proyectos en grupos pequeños para mujeres y jóvenes.
5. Apoyar la constitución estructural de las comunidades con una concepción grupal del trabajo.
6. Acompañar el restablecimiento del tejido social y la organización de la comunidad para proyectos productivos.

Recomendaciones de atención psicosocial

7. Utilizar la caracterización que se hace en la AHE, como base para el fortalecimiento de capital social.
8. Implementar atención psicosocial dirigida a fortalecer el capital social desde la AHE.

9. Intervenir en dinámicas psicosociales y terapéuticas en líneas individuales y grupales.

Recomendaciones para la capacitación

10. Fomentar procesos de capacitación orientados a fortalecer las actividades agropecuarias.
11. Implementar capacitación a la base social.
12. Apoyar las redes internas de solidaridad.
13. Fortalecer la organización dirigida a la reestructuración de planes de vida más reivindicativos.

Recomendaciones transversales

14. Generar actividades económicas, culturales, ocupacionales y recreativas con PID y población receptora.
15. Integrar las instituciones del Estado con las ONG que trabajan en desarrollo comunitario.
16. Articular un sistema de alianzas con las entidades que trabajen en las zonas.

SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR TEMAS

Por último, los participantes de la mesa consideraron pertinente en el marco de aclarar las distintas propuestas y generar recomendaciones concretas, retomar y sistematizar en cuadros los mecanismos formulados, la forma como esos mecanismos se podrían implementar (cómo) y las distintas entidades que están facultadas para poner en práctica dichas recomendaciones (quién).

Primera temática: Mecanismos de obtención y acceso a tierras, y estrategias de mejoramiento para su uso en zonas rurales

MECANISMO	CÓMO	QUIÉN
1. Mejor aprovechamiento de la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento social y empresarial. Uso de prácticas agro ecológicas adecuadas. Transferencia de tecnología. Establecer alianzas. 	SENA, Federación de Cafeteros, Agencias de Cooperación Internacional, Unidades de Asistencia Técnica del Gobierno y privadas.
2. Obtención de tierras	<ul style="list-style-type: none"> Tierras de entidades estatales o empresas privadas. Extinción del derecho de dominio. Devolución de predios de grupos de autodefensas. Negociación con grandes propietarios y población receptora. Titulación de baldíos 	INCODER, las gobernaciones y alcaldías, la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Alto Comisionado para la Paz y la empresa privada.
3. Otorgamiento de tierras	<ul style="list-style-type: none"> Arriendo, comodato o formas tradicionales. Titulación. Apoyo financiero para la adquisición y la producción de la tierra. Acuerdos equitativos para el acceso a la tierra. 	INCODER, alcaldías y gobernaciones.
4. Cuando no hay disponibilidad de tierra.	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de generación de ingresos. Estrategias de capacitación con identificación de desarrollo de potencialidades de la PID. 	SENA, ONG, alianzas con la empresa privada.

Segunda temática: estrategias complementarias a la generación de ingresos en zonas urbanas*

MECANISMO	QUIÉN
<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de asistencia alimentaria desde la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), hasta que se inicie el proceso de autosuficiencia en el restablecimiento. 	ONG operadoras de AHE, autoridades locales, comités de PID.
<ul style="list-style-type: none"> • Atención y recuperación psicosocial 	ONG e ICBF.
<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización e identificación de capacidades de la PID. 	ONG.
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación laboral. 	SENA, ONG.
<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleo temporal. 	Alianzas con empresas del sector privado.
<ul style="list-style-type: none"> • Prestar a la PID servicios como hábitat, salud, educación, saneamiento básico, entre otros. Entendiendo la seguridad alimentaria como complementaria a estos servicios. 	SINAIPD, Comités de Atención Integral a la PID.
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de alianzas estratégicas que garanticen el suministro de alimentos. 	ONG, autoridades locales y regionales, e ICBF.
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción con la comunidad de una propuesta de restablecimiento integral, teniendo en cuenta las características de la PID. 	Comités de Atención a PID, ONG y SINAIPD.
<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento y seguimiento constante y efectivo. 	Comités de Atención a PID, comités de veeduría y ONG.

* En esta temática específica no se consideró necesario abordar el cómo, puesto que al parecer de los participantes de la mesa éste estaba incluido en los mecanismos.

Tercera temática: fortalecimiento social en torno a procesos de seguridad alimentaria

MECANISMO	CÓMO	QUIÉN
1. Fortalecimiento psicosocial	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades Móviles de Atención, UMA. • Intervención ocupacional, artística y nutricional. • Hogares de bienestar en diferentes modalidades; atención a niños en edad preescolar, madres gestantes y lactantes, y a menores de 3 años. 	ICBF y SIANIPD.
2. Fortalecimiento comunitario	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en gestión empresarial. • Programas de educación rural; alfabetización para adultos, nivelación y aceleración educativa. • Esquemas organizativos. • Cátedra de Derechos Humanos y de convivencia pacífica y ciudadana. 	SENA, Ministerio de Educación, gobernaciones, Secretarías de Educación, Defensoría del Pueblo y comités de participación comunitaria.
3. Esquemas productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos productivos, comedores escolares y cocinas comunitarias. • Defender la dinámica y presencia de las organizaciones e instituciones en cada región. • Realizar alianzas estratégicas de acuerdo a la temporalidad y el área de interés de cada entidad. 	RESA, Red de Solidaridad Social, SIANIPD, y ONG nacionales e internacionales. Alcaldías, UMATAS, Comité de Cafeteros, y fundaciones de acción social de la empresa privada.

PARTE VI

ESTRATEGIAS SOSTENIBLES
PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS

Tránsito de la emergencia a la post emergencia. Esquemas de atención integral

MARCO BOASSO*

Jefe de la División de Emergencia y
Post-Conflicto de la Organización
Internacional para las
Migraciones, OIM.

INTRODUCCIÓN

MUCHAS gracias. En primer lugar quería expresarles mi gran satisfacción por estar aquí compartiendo estas experiencias con ustedes. Quisiera poder aportar algo a este seminario, fundamentalmente porque yo he aprendido mucho del proceso colombiano de asistencia a los desplazados internos, de manera que me gustaría poder retribuirlo.

El objetivo de la presente ponencia es presentar el Sistema de Referencia y Oportunidades de la Organización Internacional para las Migraciones, que es un sistema netamente operativo y de aplicación corriente por la OIM, y una vez se haya desarrollado esta presentación se establecerá su vinculación con algunas experiencias que a nivel internacional han sido y son de gran

* Durante su carrera profesional, el doctor Boasso ha trabajado en varias regiones del mundo, incluyendo las Américas, África, Asia Central, el Sudeste Asiático y Europa.

Abogado de profesión, con un doctorado en derecho y ciencias sociales, ha adquirido gran experiencia en el diseño, la planeación, la negociación y la gestión exitosa de operaciones humanitarias a gran escala, en contextos de crisis políticas y en áreas de emergencia. Desde la OIM ha liderado la instalación y el manejo de varias operaciones de paz en Haití, Guatemala y Kosovo, y ha desarrollado programas para la OIM en Angola, Sierra Leone y Guinea Conakry, en ambientes complejos de acción inter-agencial. Ha estado involucrado en la planeación, manejo e implementación de programas y proyectos para personas desplazadas y en situaciones de emergencia, recientemente en Afganistán. Tiene gran experiencia en programas de post conflicto, especialmente aquellos relacionados con operaciones de desmovilización, retornos, reintegración de personas desplazadas y asistencia a comunidades afectadas por la guerra. Desde el año 2000, ha sido el punto focal de esta organización para temas de población en situación de desplazamiento y a partir de septiembre de 2002, fue designado Jefe de la División de Emergencia y Post Conflicto del OIM.

importancia, particularmente por los escollos y los obstáculos que presentan al restablecimiento de desplazados.

El Servicio de Referencia y Oportunidades es un proceso de consejería y una guía exitosa para la Población Desplazada Interna, PID, y otras poblaciones vulnerables a través de la búsqueda de opciones sostenibles de vida en el proceso de restablecimiento. Incluye temas como formación vocacional, aprendizaje y capacitación para el trabajo, autoempleo, búsqueda de empleo, reconversión laboral, cuerpo de protección civil (en el caso de la experiencia en Kosovo), educación formal y otro tipo de asistencia.

Es preciso reflexionar sobre la situación de la persona desplazada por la violencia, que en el proceso de restablecimiento se ve ante la disyuntiva de indagar acerca de su rumbo futuro, en ocasiones sometido a diversos estímulos, informaciones contradictorias o no, y a veces en la total oscuridad sin saber a donde ir.

El sistema busca guiar al desplazado y su familia para el restablecimiento, en el escenario de las comunidades donde va a restablecerse y donde eventualmente va a permanecer. La idea del sistema es, por un lado, guiar, acompañar e ir fortaleciendo, las capacidades del desplazado y, por otro lado, interactuar y coordinar con la sociedad civil y con el gobierno, así como fortalecer la capacidad instalada que existe, utilizarla, potenciarla y fundamentalmente hacer uso de los recursos disponibles.

El sistema cuenta con la ventaja de omitir el concepto de agencia implementadora, aquella que hace todo bajo un enfoque paternalista de implementación, y busca apoyar las mejores soluciones en un gran marco de interacción y discusión.

DIAGNOSTICO DE NECESIDADES PID

El diseño del sistema a través del cual se desarrolla el Servicio de Referencia y Oportunidades de OIM, se inicia mediante la elaboración de un diagnóstico que tiene la siguiente información acerca de la PID: quiénes son, cuántos son, edad, género, grupo étnico, origen y grupo familiar. También preguntas tales como qué harán, qué oportunidades existen de empleo, educación, capacitación, capital y micro-crédito; dónde están y hacia dónde van, qué comunidades son rurales o urbanas, qué expectativas, preferencias, aptitudes y perspectivas tienen.

El diagnóstico no solamente permite elaborar los perfiles socioeconómicos de los desplazados, sino identificar a los compañeros de ruta como a otras agencias cooperantes, organizaciones no gubernamentales y a todos aquellos que van a participar en el proceso. A partir de estos perfiles, se invita a las instancias participantes en el proceso de asistencia, que permitirán potenciar el Servicio de Referencia y Oportunidades.

RECURSOS NECESARIOS

Acerca de los recursos necesarios, se deben considerar aspectos como la asistencia, la participación y la coordinación de los donantes, los fondos de gobierno, la creación y mantenimiento de una base de datos, el desarrollo de una campaña de información, contar con los recursos humanos adecuados, asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

Respecto a los donantes puede afirmarse que de acuerdo al último encuentro de coordinadores humanitarios de Naciones Unidas, se refleja una tendencia a tomar en cuenta no solamente prioridades políticas sino aquellas situaciones que constituyen realmente un problema sostenible, como son los casos de Sudán, Uganda y otros más.

Respecto a los fondos de gobierno disponibles, se encuentran situaciones bastante disímiles, por ejemplo la gran diferencia existente entre el gobierno de Colombia y el de Angola, donde se denota en el caso colombiano la presencia de un marco legal, un liderazgo como el de la Red de Solidaridad Social y la presencia de la sociedad civil comprometida y válida. Todas estas condiciones facilitan la labor de la cooperación internacional. Igualmente se encuentra la situación de gobiernos con importantes recursos, pero que no los canalizan hacia la atención a la PID. Esto debe cambiar y puede cambiar con la participación de todos.

Es fundamental la creación y mantenimiento de una base de datos, que no solamente debe incluir información de la PID sino datos acerca de las oportunidades para el restablecimiento, las condiciones de las comunidades, y hacer jugar esas variables de manera que el restablecimiento sea integral, sostenible y que no se tenga que volver atrás.

El desarrollo y ejecución de una campaña de información es un elemento fundamental para aclarar aspectos como qué es lo que va a pasar, cómo se puede cooperar y cómo se puede participar. En este sentido, es de importancia considerar la participación directa de los desplazados y de sus organizaciones, ya que desde el inicio debe buscarse su vinculación en el direccionamiento de los procesos de restablecimiento.

COMPONENTES DEL SERVICIO

El siguiente gráfico es un esquema resumido de lo que es el Servicio y de cómo juegan los diferentes componentes del mismo:



Los diferentes componentes están estrechamente interrelacionados, pero a la vez son aspectos que pueden desarrollarse de manera independiente. Se trata de un sistema modular que pretende dar posibilidades de interrelación e independencia, contradictorias en un principio pero que funcionan muy bien.

PRINCIPALES ACTIVIDADES

En su implementación, el Servicio desarrolla actividades de diversa índole, tales como registro, transporte, información y consejería, documentación, creación de bases de datos y perfiles, así como prestación de servicios de salud y capacitación. También incluye la creación del Fondo de Restablecimiento, mecanismo importante para la consecución de recursos que permitan realizar acciones priorizadas. Otras de las actividades desarrolladas están encaminadas a la atención psicosocial y a la asistencia especial a mujeres, niños, ancianos, discapacitados, enfermos crónicos y viudas. En este sentido, el Servicio de Referencia y Oportunidades presta asistencia comunitaria, apoya la rehabilitación de servicios públicos e infraestructura y trabaja en el fortalecimiento institucional y en el apoyo a la sociedad civil.

Cada una de estas actividades conlleva una serie de procesos específicos que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, cuando se desarrollan actividades relacionadas con el proceso de traslado de población en condición de desplazamiento, se hace necesario verificar las rutas a seguir, la alimentación de la población y su estado de salud para asumir determinados viajes.

El *registro* es la piedra angular del Servicio, es el aspecto que permite inicialmente cuantificar a quienes se va a atender, establecer los perfiles, y puede realizarse de diversas maneras, desde la más simple hasta las más sofisticadas, como puede suceder en Colombia.

Respecto a la *información y consejería* que provee el Servicio, se incluyen los siguientes aspectos: acceso a información imparcial sobre oportunidades de restablecimiento de una manera programada y precisa; apoyo psicológico para PID y sus familias; remoción de obstáculos al restablecimiento; desempeño del programa como intermediario imparcial y servicio personalizado que construye confianza y confidencialidad.

Este servicio se debe encarar de una manera personalizada, aunque al principio se busquen soluciones globales y generalizadas. Para ello, se cuenta con centros de información donde llegan las personas en condición de desplazamiento, presentan su problema y en ocasiones se reportan casos especiales que deben atenderse concretamente y a los cuales se les debe dar seguimiento. Con este propósito, el Servicio cuenta con oficiales entrenados.

El programa debe convertirse en un intermediario imparcial. Esto incluye a la OIM, al gobierno, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, las organizaciones de desplazados, las agencias de Naciones Unidas, es decir todos los que están representados en el programa. Se debe lograr que el sistema sea percibido de manera imparcial por beneficiarios y actores.

UNIDADES MÓVILES DE ASISTENCIA: EJE CENTRAL DEL SERVICIO

El Servicio cuenta también con las Unidades Móviles de Asistencia. Mediante este operativo se puede llegar a la PID y hacer seguimiento a los programas de restablecimiento, su desarrollo y

desempeño. Las Unidades Móviles permiten desarrollar una evaluación permanente de las circunstancias de restablecimiento en el terreno que mantiene al Servicio en sintonía con la PID. Además, permite percibir las necesidades de una realidad cambiante. Las Unidades también implementan sesiones móviles de consejería para identificar las necesidades tanto de la PID, como con líderes comunitarios. Así mismo, priorizan la entrega de asistencia directa para la PID, sus familias y comunidades.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios que se utilizan para llegar con información a las comunidades son sencillos, tales como los Rincones de Información del Servicio, donde se comunican las oportunidades de restablecimiento a través de cartelera pública o boletines. Se busca identificar los medios más adecuados y que realmente lleguen y sean conocidos por la población, por ejemplo megáfonos, la radio, etc. Si es posible utilizar medios de comunicación masivos esto debe hacerse, como en los casos de Kosovo, Bosnia y los Balcanes.

Los Rincones de Información son importantes porque establecen y generan una interacción entre el Centro de Información del Servicio de Información y Referencia con el beneficiario, y la mantienen viva, de manera que el beneficiario sabe que allí puede contar con información y apoyo.

Respecto a la comunicación tri-media del Servicio, su propósito es aclarar desinformación, promover la paz y la reconciliación, y contribuir a la construcción de confianza en el proceso de restablecimiento. La aclaración de rumores es importante en los procesos de posconflicto, ya que puede existir un estigma hacia el desplazado interno, habladurías sobre las razones de su presencia y sospechas de que viene a competir por los recursos escasos. Se deben desarrollar campañas para evitar este tipo de reacciones, que a veces son infundadas y que afectan a la población que está desinformada.

RESUMEN DEL PROCESO

El proceso del Servicio de Referencia y Oportunidades cuenta fundamentalmente con tres etapas, dentro de las cuales se desarrollan actividades de máxima importancia:

1. Fase de preparación: durante esta fase, la actividad está dirigida al diagnóstico de necesidades de la población, la consecución de recursos y la estructuración de planes de atención.
2. Fase de seguimiento: el acompañamiento técnico, los ajustes de actividades y programas y el trabajo comunitario son los ejes del seguimiento.
3. Fase de implementación: durante este período, se determinarán las etapas, se establecerán los procedimientos, se supervisará el proceso y finalmente se elaborará la evaluación de los resultados.

La mejor forma de dar dinámica a estos procesos, es tratar de involucrar al desplazado interno en aquellos aspectos en los cuáles se sienta cómodo y que están contribuyendo con lo

que es su futura comunidad. En esta perspectiva, se inscribe la rehabilitación de centros de formación, de centros de capacitación, como es el caso de los Balcanes donde estos centros hoy siguen funcionando, y que fueron construidos y rehabilitados por una cantidad de desplazados que estaban de regreso. Esta es una forma de empezar a caminar, a funcionar y a decir: “Estamos de regreso pero no venimos a quitar, venimos a contribuir, venimos a cooperar”. Este es el mensaje que debe darse en procesos de restablecimiento.

Como se planteó anteriormente, el Servicio incorpora una serie de participantes y socios entre los que se cuenta la empresa privada, que se debe buscar incorporar de la manera más activa posible. Las pasantías son una importante forma de colaboración de la empresa privada. También debe incluirse el caso de los pequeños empresarios, cuyas limitaciones en términos del pago de las pasantías, baja disponibilidad de herramientas y maquinaria de trabajo, deben ser asumidas por el proyecto para así ofrecer recursos para materiales y pago de remuneración a los pasantes.

El Servicio también propone la creación de un Fondo de Restablecimiento, orientado a cubrir aquellos aspectos que presentan un obstáculo importante a los procesos de restablecimiento. Los recursos del Fondo se emplean de las más diversas maneras, tales como apoyo al empleo, al autoempleo y empresas asociativas. El Fondo también contribuye al fortalecimiento de las comunidades, los servicios y la infraestructura comunitaria, por ejemplo para absorber la demanda de la población que regresa. También apoya con seminarios de capacitación y con fortalecimiento institucional.

Es de importancia referirse a la experiencia en materia de fortalecimiento institucional. Si bien existen países como Colombia donde se cuenta con un marco legal, y con entidades como la Red de Solidaridad Social, hay otros como Indonesia donde se ha visto la necesidad de dar cursos a los funcionarios de gobierno sobre los *Principios Rectores del Desplazamiento*, ofrecer a las autoridades de policía explicación sobre qué son los desplazados internos y cómo tratarlos, cómo no estigmatizarlos y el sufrimiento al que han estado sometidos. El Fondo, de esta manera, distribuye recursos en diversas actividades para contribuir al desarrollo de los procesos de restablecimiento.

Sobre la importancia del proceso de seguimiento, es necesario afirmar que éste efectivamente se requiere, ya que hay que volver a preparar, ajustar, reajustar procedimientos y etapas dentro de una perspectiva dinámica, y en el entendido de que siempre hay nuevas ideas para aportar y para seguir evolucionando en la complementación del sistema.

En resumen, puede afirmarse que la asistencia a la PID es un proceso holístico que contribuye a la búsqueda de soluciones durables a la situación de desplazamiento, construye el camino hacia la paz sostenible y el desarrollo, necesita ayuda externa y la percepción de actores neutrales para ser exitoso. Además, el restablecimiento de la PID generalmente contribuye a la estabilización de los flujos de población. Así mismo, las experiencias de asistencia al restablecimiento en apoyo de la población en situación de desplazamiento en Colombia, muestran claramente que algunas de las actividades del Servicio están siendo aplicadas. El Servicio de Referencia y Oportunidades fortalece los distintos aspectos del proceso de restablecimiento de la población desplazada.

BENEFICIOS DEL SERVICIO

Acercas de los beneficios del Servicio, puede afirmarse que constituye un canal adicional para la representación y expresión de diversos intereses de la PID; complementa la acción del Estado y

contribuye a la creación de modelos de atención a poblaciones vulnerables; actúa como sensibilizador de la población acerca de la situación del desplazamiento a través de campañas de información; contribuye al desarrollo de una cultura de tolerancia, moderación y compromiso; favorece el fortalecimiento institucional del Estado, de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias; hace uso de la capacidad instalada a nivel local y nacional; sus componentes son de aplicación modular y el servicio puede expandirse de acuerdo con las necesidades detectadas y proporcionalmente a los recursos disponibles; incorpora objetivos políticos de gobierno, de seguridad y económicos. En este sentido, el Servicio aporta desde un sinnúmero de aspectos y ha contribuido en numerosos países a enriquecer los procesos de restablecimiento de población desplazada.

EXPERIENCIAS DE OIM

Brevemente se hará mención de algunas experiencias de OIM, que tienen distintas características. Por ejemplo, los desplazamientos de Tayikistán han sido fundamentalmente debidos a la degradación ecológica y a la erosión, así que se han presentado a partir de una causa de origen natural. Otros casos han sido Sierra Leona, Malí y Afganistán. En el caso de Afganistán, fue la sequía y el conflicto, una combinación de ambos. El caso de Costa Rica, se trató de desplazados que cruzaron la frontera y se quedaron en este país, y hubo que reintegrarlos a la sociedad.

En el caso de Kosovo se destaca el ejemplar proceso de registro, que por los mecanismos y la tecnología utilizada, permitió generar detallados perfiles socioeconómicos, se tuvo la posibilidad de resultar en restablecimientos importantes con una innumerable cantidad de opciones y se contó con significativas cantidades de recursos económicos para sustentarlo.

Respecto a la experiencia africana, se trata de procesos complejos y se debió aportar mucho para crear condiciones y estructuras que no existían. En los casos de Angola y Mozambique se trató de situaciones ejemplares. El proceso de Angola evoluciona muy bien ahora, camina hacia esa dirección con dos partes en una dinámica que empieza a entenderse mucho mejor y los desplazados empiezan a retornar con más confianza.

La unificación familiar fortalece enormemente el restablecimiento. Esta actividad se realiza conjuntamente con ACNUR, la Cruz Roja y no hay actividad más reconfortante que contribuir a la unión de las familias una vez más, lo cual da inicio a un proceso de restablecimiento y le otorga una enorme confianza a todo aquello que se promete o se quiere llegar a hacer.

En el caso de Sudán se trata de un proceso prolongado y difícil que empieza a aclararse, con un obstáculo para el restablecimiento que es el problema étnico y religioso, pero que ya comienza a caminar lenta pero firmemente.

En Haití se presenta un caso de formación profesional con la rehabilitación de unos 25 a 30 centros de formación profesional que a partir del fondo de restablecimiento tuvieron nuevos equipos y profesores, contribuyendo a la formación de los desplazados. Todavía los centros están en funcionamiento y siguen siendo usados por la población haitiana.

A manera de comentario final, es de importancia destacar que no todos los elementos y componentes que se han ilustrado y desarrollado a lo largo de esta presentación del Servicio de Referencia y Oportunidades de la OIM, se aplican a todas las situaciones. En esta perspectiva, es necesario añadir que la utilización de estos elementos debe ser el resultado de un análisis con-

junto acerca del contexto de la situación de desplazamiento, así como de la existencia de recursos para que la implementación realmente sea consistente y pueda seguir potenciándose a partir de su desarrollo.

EXPERIENCIA OIM

Mozambique	1992-1996
Angola	1994-1998
Haití	1994-1998
Guatemala	1996-1998
Kosovo	1999-2002
Cambodia	2000-2001
Tayikistán	1997-2000
Timor Oriental	2000-2002
Congo Kinshasa	2002
Sierra Leone	2002
Mali	1996
Afghanistan	2002
Honduras	1998-2000
Nicaragua	1998-2000
Costa Rica	1999-2001
Colombia	1998-Actualidad
Ecuador	2000-Actualidad
Sudan	2000-Actualidad
Costa de Marfil	2002-Actualidad
Irak	2002-Actualidad

COMENTARIO

LUIS FERNANDO SANZ*

Director Nacional del Programa de Reintegración Económica de Personas Desplazadas de la Fundación Panamericana para el Desarrollo, FUPAD.

INTRODUCCIÓN

BUENOS días. Inicialmente queremos agradecer a la Red de Solidaridad Social, a ACNUR y a USAID, la invitación que nos han hecho para asistir y participar de este evento, y la posibilidad que se nos brinda de estar cerca del Dr. Boasso para hacer algunos comentarios a su ponencia.

La intención de esta intervención es hacer una reflexión global y general a la tan importante presentación del Dr. Boasso, a partir de la consideración de que muchos de los elementos que él ha mencionado, están efectivamente incluidos en la estrategia que viene aplicando FUPAD a través del Programa de Reintegración Socio Económica de Familias Desplazadas por la Violencia, al igual que otros organismos que trabajan en el tema del desplazamiento. Se pasará rápidamente

* Ingeniero mecánico e ingeniero electricista de la Universidad Tecnológica de Pereira, Departamento de Risaralda, Colombia. Es especialista en planificación del desarrollo con intensificación en el tema energético de la Universidad de Ciencias Sociales de Grenoble, Francia (1983). Realizó también estudios de Alta Gerencia en Administración Financiera en la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. (1998)

En la actualidad Luis Fernando Sanz es el Director Nacional del Programa de Reintegración Económica de Personas Desplazadas que ejecuta la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), con el auspicio de la USAID. Fue también director de la Fundación Vida y Futuro de Pereira, encargada de la reconstrucción integral de la ciudad a raíz del terremoto de enero 25 de 1999 y ha dirigido proyectos de desarrollo alternativo y productivos en el Putumayo y en la región cafetera. Cuenta con una importante experiencia como docente e investigador en la Universidad de los Andes, la Universidad Tecnológica de Pereira y la Corporación Universitaria Minuto de Dios.

por la presentación general del programa, información que se intentará relacionar con la presentación que hacía el doctor Dr. Boasso.

EL PROGRAMA DE REINTEGRACIÓN SOCIO ECONÓMICA DE FAMILIAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA

Como primera medida, la estrategia central del programa que se inició en octubre del año 2000, está centrada en dos ejes: El primero, los proyectos de retorno y de reubicación, y el segundo, los centros productivos comunitarios. En éstos se ofrece una variedad de opciones que incluyen la capacitación laboral, la formación de empresas asociativas y programas de micro crédito, los cuales son transversales a los dos tipos de programas- ejes mencionados.

A partir de este año, se decidió concentrar la ejecución en proyectos de tamaños importantes, siguiendo el criterio de pocos proyectos con alto número de beneficiarios, que para FUPAD significa entre 1.000 y 1.500 familias.

En estrecha relación con los temas y las estrategias presentadas por el Dr. Boasso, se tiene mucha claridad acerca de la necesidad de contar con alianzas fuertes para poder consolidar los programas y aumentar la potencialidad de los procesos de estabilización apoyados, y en general la sostenibilidad de los proyectos. Hablamos de fuertes aliados de todos los sectores, es decir públicos y privados. De la misma manera, se piensa que la presencia de los aliados es también muy importante en factores como la movilización de recursos.

La meta es que en 5 años, 60.000 familias sean beneficiarias del Programa. A la fecha, se ha llegado a 36.268 a través de 110 proyectos, distribuidos en 47.079 familias desplazadas y 13.500 familias vulnerables, y en 7.000 proyectos de retorno y 4.000, casi 5.000 proyectos de reubicación. Se trabaja en 15 departamentos y 134 municipios, con una concentración en el sector norte del país, la Costa Norte, específicamente. Aunque existen algunos proyectos en el Centro, la mayor parte de la población atendida pertenece a los departamentos de la Costa Norte, Antioquia también allí incluido.

Se mencionó hace un momento el tema de vincular o integrar a otras entidades que apoyen los programas y proyectos. La composición de los aportes que están presupuestados y que se vienen ejecutando es la siguiente: El 47% se financia con los recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, y se ha podido jalonar un 26% del sector privado, donde las ONG ejecutoras finales juegan un papel importante. Un 15% lo aporta la comunidad misma con su trabajo, y un 12% el sector público. En éste último, se destaca la participación de la Red de Solidaridad Social, la cual se ha venido fomentando a lo largo del Programa.

Se anotó al principio que a pesar de tener cinco líneas de actividades, las principales son las de retorno y reubicación y la de centros productivos, con las líneas de micro crédito, capacitación la laboral y centros comunitarios. Esto es análogo a lo que mencionaba el Dr. Boasso, especialmente a los centros en donde se hace capacitación. En nuestro caso, también se establecen allí plataformas de incubación de empresas como uno de los objetivos principales.

CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO COLOMBIANO

A continuación, se harán algunos comentarios u observaciones que buscan contextualizar el caso colombiano. Es de anotar que es muy grato escuchar al Dr. Boasso con su experiencia y con toda la experiencia de la OIM, ratificando algunas de estas conclusiones y reflexiones. En nuestra opinión, el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada como está diseñado en Colombia, muestra fortalezas entre las que cabe destacar:

1. Una política de gobierno bastante explícita, es decir existe una legislación muy sólida y desarrollada a lo largo de varios años.
2. Un marco legal institucional muy establecido y estable.
3. Una concepción integral en cada fase, tanto en la fase de atención humanitaria como en la fase de consolidación, algo que señalaba también el Dr. Boasso como fundamental. Es de anotar que la integralidad se refiere a la conjunción de todos los tipos de apoyo y respuestas a la comunidad que está afectada por el desplazamiento.

Sin embargo, una conclusión en la que coincidimos con varios analistas colombianos y externos que han estudiado la política pública colombiana para la población desplazada por la violencia, es en la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, con el fin de trascender de una política de gobierno, tal como se expresa básicamente en la actualidad, a una política de Estado. En ese sentido, es muy valioso el comentario que hacía esta mañana el Dr. Luis Alfonso Hoyos, Director General de la Red de Solidaridad Social, sobre la próxima reunión con los alcaldes y gobernadores recién electos, para enfatizar la importancia de incluir en sus planes de desarrollo la atención a familias desplazadas o la atención a este problema, como un capítulo al que debe asignársele un presupuesto importante. Es necesario vincular ese componente no solamente desde la autoridad, el gobierno, o el presupuesto central, sino desde los presupuestos municipales y departamentales. Al igual, fortalecer la vinculación del sector privado, para que efectivamente sea una política colectiva e integral.

Es importante también señalar, y este tema ha sido analizado suficientemente, la priorización a la Atención Humanitaria de Emergencia. En nuestro país, un poco en contraste con algunos de los casos comentados por el Dr. Boasso, la causa principal del desplazamiento es la violencia y no las calamidades o las emergencias ambientales, lo que profundiza la débil prevención. Como lo mencionaba el Dr. Luis Alfonso Hoyos, también se detectan fuertes debilidades en la etapa de consolidación o estabilización socio económica. Esto último, está relacionado con la prioridad que ha sido necesario darle a la consolidación de la Atención Humanitaria de Emergencia, para luego atender con más énfasis el proceso de más largo plazo que implica las etapas de consolidación.

Con el fin de refrendar lo anterior, me referiré a un pequeño ejemplo de uno de los proyectos en los cuales participamos: el caso del retorno a Bojayá. Allí intervinimos en dos fases: una primera, la Atención Humanitaria de Emergencia, muy recién ocurrida la tragedia y posteriormente, una etapa de retorno y reubicación. A pesar de que fue un proyecto de retorno en donde las familias regresaban a sus actividades agrícolas y pesqueras fundamentalmente, y a sus lugares de origen, la respuesta aún no está plenamente consolidada. Este ejemplo permite resaltar que las estabilizaciones requieren de tiempo y de recursos. Algunos de los casos que mostraba el Dr. Boasso ahora, llevan entre 6 a 8 años tal como lo han vivido y evidenciado otros países.

RECOMENDACIONES

Finalmente y a manera de síntesis, algunas recomendaciones que han sido bastante discutidas por muchos analistas:

1. La prioridad debería ser la prevención del desplazamiento, tal como lo consagra la ley 387 de 1997 (Art. 3).
2. Pensamos que la primera y mejor opción en la medida de lo posible y especialmente de las condiciones de seguridad, es el retorno por todos los factores socio económicos asociados al mismo. Pero entendemos la limitación que debe existir de asegurar o cumplir con las condiciones de seguridad que lo permitan.
3. Sobre los plazos, pensamos que aparte de la emergencia y de la post emergencia, se podría diseñar una alternativa de más largo alcance. La estabilización socioeconómica es un concepto de largo plazo que está ligado con los planes de desarrollo, y con la posibilidad de implementar una serie de convenios, acuerdos y compromisos con el sector privado, así como con la comercialización de productos, y el apoyo a los productores, entre otros. En este sentido, no es posible una solución o una respuesta estructurada en el corto plazo.
4. Ello implica resolver un punto central que también mencionaba el Dr. Luis Alfonso Hoyos, relacionado con el presupuesto. Por buenas intenciones y estructuras muy concretas que tengamos, si no hay presupuesto, sin sangre, el sistema circulatorio no funciona. Es necesario construir soluciones y de nuevo destacamos la respuesta que FUPAD y otros organismos, han venido explorando sobre la vinculación de diversos actores, no solo el gobierno central sino el sector privado y los actores regionales y locales.
5. Y por último, ya lo habíamos mencionado, reiterar la necesidad de fortalecer una política de Estado y no solo de gobierno.

Concluyo diciendo que quienes venimos trabajando en el tema, hemos incorporado de diversas formas los conceptos y estrategias que nos ha presentado el Dr. Boasso, y que aún existen una serie de preguntas y de retos que tenemos que resolver colectivamente. Confiamos en estos tres días de trabajo para poder aportar, contribuir y aprender en la construcción de soluciones.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A: MARCO BOASSO

De acuerdo con las experiencias y lecciones aprendidas por la OIM, ¿cuáles serían las recomendaciones para trabajar proyectos de retorno y de restablecimiento, cuando se presentan diferencias étnicas y religiosas?

Definitivamente lo más difícil es retornar a un lugar donde uno no es querido; tratar de volver a casa cuando no somos bien recibidos, es una experiencia que aumenta el trauma. Indiscutiblemente la sociedad civil tiene un papel importantísimo a jugar, también lo tiene el gobierno y la información, es decir la posibilidad de informar de qué se trata y cuáles son los beneficios del proceso que se va a llevar a cabo y del sistema; y fundamentalmente, compartir esos beneficios con la comunidad. Así mismo, fortalecer la capacidad de la población desplazada para que pueda retornar sintiendo que tiene mucho que aportar después del proceso de desplazamiento que ha tenido, largo, corto, o mediano, no importa. Y también explicarle a la comunidad receptora que va igualmente a recibir beneficios, ya que esta gente no viene a competir por recursos que puedan ser escasos.

El tema religioso y étnico, es bastante más difícil de solucionar. Si ustedes toman como ejemplo a Afganistán, allí no hay posibilidades de reasentamiento alguno; si se lleva un hazare a la zona de los tadyiks, primero no va a querer ir, y segundo los tadyiks lo van a devolver. Entonces depende de cuán fuertes sean esas diferencias. Además debe tenerse en cuenta todo un proceso de educación o reeducación que es necesario adelantar y que por lo general es muy largo y costoso. No es imposible, pero yo no he visto con mucha claridad surgir un restablecimiento, un retorno o un reasentamiento en condiciones donde hay enfrentamientos étnicos o religiosos. Los Balcanes quizás sea uno de los ejemplos importantes, pero no es pertinente proyectar, por lo menos en mi experiencia personal, la experiencia de los Balcanes a otras zonas del mundo. Los Balcanes son un proceso muy especial, el apoyo que ha tenido la crisis de Bosnia y de los Balcanes,

ha sido también muy particular y funciona, pero hay que seguir fortaleciéndolo.

¿Cómo puede influir el perfil del desplazado interno en el retorno?

Es necesario señalar que es importante observar variables como los perfiles de la población desplazada, los lugares de retorno y las expectativas de la población desplazada. Si la población tiene un perfil rural por ejemplo, es obvio que debe apuntarse a fortalecer el restablecimiento a partir de programas rurales de extensión agrícola. Parece muy obvio, pero por algo se plantea la pregunta, puesto que no siempre se obra de la forma en que se debería.

Enlazar los programas de transición o de pasaje de la emergencia a la transición, para que después se puedan traslapar con lo que es el desarrollo sostenible, es también muy importante y así mismo, que la formación profesional, todo el fortalecimiento dirigido a la población desplazada, tenga que ver con actividades que sean sostenibles y aplicables a las comunidades receptoras. Por eso, es aconsejable acompañar a lo largo de la ruta del restablecimiento, tanto a la población desplazada como a las comunidades receptoras y a sus familias.

Dentro de la concepción del retorno contenida en su presentación, ¿cómo se integran los derechos de los desplazados especialmente en el tema del retorno en condiciones de voluntariedad, dignidad, y seguridad?

En primer lugar, en mi presentación no se dio ningún concepto de retorno. Yo no di, ni tiene la OIM un concepto de retorno que no sea dentro del marco que todos conocemos. Lo que se presentó fue un sistema operativo donde al retorno es llamado por la organización, transporte. No quiere decir esto que este sistema de operaciones no se ajuste a los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. La OIM forma parte, y yo personalmente de OCHA, la unidad que trata los temas de desplazamiento interno, y definitivamente todo lo que ustedes observaban en la pre-

sentación de la colega del Brookings Institute, es absolutamente aplicable a los procesos operativos que nosotros desarrollamos. No es posible tener ningún concepto especial del retorno, el retorno debe darse en el marco legal, a saber, el marco de los *Principios Rectores*. En este contexto debe ser voluntario, seguro y digno.

Desde su experiencia, ¿cómo avizorar la fragmentación del grupo familiar cuando el padre quiere retornar pero la esposa no o lo hijos?

Es un tema familiar me parece. No tengo experiencia de que ello haya ocurrido. Lo que he observado es que la familia toma la decisión de dejar algunos miembros atrás, protegiendo propiedades, tierras o casas y poniendo en riesgo sus vidas para mantener ese patrimonio, mientras el resto se desplaza en búsqueda de posibilidades de vida o subsistencia.

El retorno es, debe ser de toda la familia. No conozco casos en que se haya realizado un retorno fragmentado, a menos que sean todos mayores de edad y en ese caso es posible que no haya problema. Pero con menores de edad no lo he visto.

A: LUIS FERNANDO SANZ

¿Cómo juega el perfil del desplazado un papel en la incubación de proyectos para conformar empresas asociativas, dadas las exigencias del mercado Fupad?

Los proyectos que FUPAD ejecuta se inician con una evaluación del perfil potencial ocupacional general de la población. Se contempla además el mercado, específicamente las posibilidades de ingreso de las actividades productivas que se van a ofrecer, con el fin de estudiar la sostenibilidad de las mismas y asegurar que los esfuerzos no sean en vano. A partir del perfil ocupacional y del estudio de mercado, se diseña la intervención con la participación de las comunidades (Ejemplo: tipo de empresa que se va a ejecutar ya sea asociativa o de formación laboral).

Es preciso entender además, una problemática muy compleja y es que la mayoría de las personas desplazadas son campesinas y viven de las actividades del campo. Pa-

sar a ser ciudadanos y a dedicarse a unas actividades con otras dinámicas y en otro hábitat totalmente distinto, es un proceso muy difícil que toma mucho tiempo.

¿Cuántas de las familias beneficiarias se han vuelto a desplazar, a partir de la experiencia de FUPAD?

Sobre esta pregunta no tengo en este momento una cifra exacta, pero sí puedo afirmar en el caso de los proyectos en los que nosotros estamos trabajando, que es un porcentaje bajo. Lo anterior está relacionado con que los retornos o los procesos de estabilización socioeconómica, tienen lugar donde las condiciones de seguridad lo permitan. Asimismo, se va generando una cierta inercia tan pronto las personas se establecen y existe una cierta tendencia a permanecer en los lugares a donde se retorna o reubica la población. El hecho de que exista una actividad generadora de ingresos, al igual que se provean los servicios del Estado como salud y educación entre otros, es una motivación para tratar de permanecer.

A partir de la experiencia que se ha tenido en el caso de Bojayá, ¿qué se debería hacer para consolidar ese proceso desde su experiencia en FUPAD?

Yo diría que no solo en ese ejemplo que mencionábamos de Bojayá, sino en cualquier otro, lo que se necesita son dos factores que enunciaba hace un rato: tiempo y recursos. Diseñar los planes de retorno y reubicación, estructurarlos, proyectar las necesidades, etc., es viable, puesto que existen las metodologías, las herramientas, los instrumentos y las personas capacitadas para hacerlo: pero ante todo, estos procesos toman tiempo y recursos.

Desde su experiencia, ¿cómo avizorar la fragmentación del grupo familiar cuando el padre quiere retornar pero la esposa no o lo hijos?

No tengo una cifra de desintegraciones familiares o un indicador de efectos de desintegración familiar, no los hemos elaborado. Es preciso mencionar sin embargo, que hay un buen número de familias con mujeres cabeza de hogar, que se mueven con sus hijos y cuyas decisiones se toman conjuntamente.

Estrategias de reintegración rápida en procesos de restablecimiento

JOZEF MERKX *

Senior Desk Officer del Bureau de las Américas, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de Colombia en Ginebra. (Acnur)

INTRODUCCIÓN

ESTIMADAS señoras y señores. Es un placer estar aquí hoy en este evento, donde todos los participantes estamos buscando soluciones duraderas para los desplazados internos en Colombia.

Para lograr este propósito se requiere analizar de manera adecuada los procesos de retorno y reintegración de la población internamente desplazada, y esta presentación busca hacer algunos aportes a dicho análisis.

Para ello, quiero dividir la exposición en tres partes:

1. La experiencia que tiene el ACNUR, a nivel global, en cuanto a procesos de retorno y repatriación voluntaria en la última década.
2. Las estrategias que el ACNUR ha utilizado para facilitar la reintegración o el restablecimiento de los retornados.
3. La filosofía de pequeños proyectos comunitarios o Proyectos de Impacto Rápido, PIR, como un instrumento de reintegración.

* Jozef Merx ha realizado estudios en antropología y economía en la Universidad de Amsterdam. Trabajó como director operativo de la organización holandesa no gubernamental: Health Net Internacional. Ha trabajado durante 12 años con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, y tiene amplia experiencia en operaciones de repatriación y retorno en varios lugares del mundo como Costa Rica, operación de repatriación en Nicaragua, operación de repatriación en Mozambique, y operación de integración local en Uganda. Actualmente se desempeña en el ACNUR como Senior Desk Officer, en el Bureau Regional para las Américas, y tiene a su cargo los programas en Venezuela, Panamá, Ecuador y Colombia.

LA EXPERIENCIA DEL ACNUR CON RESPECTO AL RETORNO

En situaciones de refugio o desplazamiento interno forzado, la “repatriación voluntaria” o el retorno¹ es la solución duradera preferible en el período de posconflicto. Cuando la situación lo permite, el ACNUR promueve la repatriación de los refugiados o los desplazados. Si la población civil, afectada y desplazada por conflictos armados o guerra civil, puede y quiere regresar a sus lugares de origen, el ACNUR tiene el mandato de acompañar estos procesos. En casos de repatriación voluntaria del país de asilo al país de origen, se planifica la repatriación en comisiones tripartitas donde están presentes los países involucrados y el ACNUR. El ACNUR acompaña el proceso de retorno para asegurar que no haya discriminación en contra de los repatriados y que sus derechos sean respetados de la misma manera que los derechos de la población nacional que se quedó en el país o en la zona de origen.

Para que los procesos de retorno sean duraderos y sostenibles, es necesario que haya una buena planificación de las dinámicas de reintegración. Durante los últimos años hemos aprendido que no se puede distinguir entre los retornados y la gente que no se desplazó, o mejor dicho, que es necesario incluir a “la comunidad receptora”. El apoyo humanitario y las iniciativas de desarrollo local, tienen que estar dirigidos a las comunidades afectadas. Un proceso de retorno necesita todo el apoyo y la participación de la comunidad misma, para que los beneficiarios se sientan dueños de las inversiones. En la planificación del retorno, los desplazados deben tener el espacio para expresar sus inquietudes, a fin de que éste no se convierta en otra experiencia traumática.

De acuerdo con el mandato del ACNUR, cualquier repatriación o retorno tiene que tener unas mínimas condiciones, siguiendo tres principios:

1. El proceso debe ser voluntario. Los retornados deben estar bien informados sobre la situación en el lugar de origen, para tomar una decisión adecuada e individual sobre su propio retorno.
2. El lugar de origen debe ofrecer la seguridad necesaria y suficiente, para que las personas no se vean enfrentadas de nuevo con las causas que originaron su desplazamiento.
3. El proceso de retorno debe tener lugar en condiciones de dignidad, para que las personas puedan rehacer su vida.

En la práctica hemos visto que un retorno sin condiciones no es sostenible y podría crear nuevas emergencias.

Cada vez más nos dimos cuenta que la repatriación voluntaria o el retorno no es un proceso simple, que se limite a transportar los refugiados o desplazados a sus lugares de origen.

En Nicaragua, en 1990 después de la guerra, el ACNUR repatrió a 72,500 personas quienes se habían refugiado en Costa Rica y Honduras. Por primera vez el ACNUR fue mas allá de transportar y entregar un subsidio para la reintegración. Nos dimos cuenta que con USD 20 por persona no se resolvía el desafío de hacer el retorno sostenible. Fue allí donde el ACNUR comenzó a implementar pequeños proyectos comunitarios para apoyar la reconciliación y la reconstrucción en la fase de posconflicto.

1 Se trata de repatriación voluntaria cuando se da el proceso de retorno del país de asilo hacia el país de origen. En el caso de desplazamiento interno hablamos más bien de retorno.

A partir de la experiencia en Nicaragua, desde principios de los 90, el ACNUR ha puesto más énfasis en la reintegración de los retornados. Otros ejemplos de operaciones de retorno, donde el ACNUR ha tenido un papel importante, son²:

- 1991-1993: Camboya, donde el ACNUR acompañó el proceso de repatriación para unos 240,000 refugiados desde Tailandia. Proyectos de reintegración ayudaron a las comunidades retornadas a rehacer su vida.
- 1992-1995: Guatemala, donde el ACNUR facilitó la repatriación de unos 45,000 refugiados en México.
- 1993-1996: Mozambique, donde el ACNUR acompañó el proceso de repatriación de 1,700,000 refugiados. Adicionalmente, había más de 3 millones de desplazados internos que regresaron a sus lugares de origen. En 34 distritos el ACNUR implementó Proyectos de Impacto Rápido para facilitar la reintegración.
- 1995-1997: En Rwanda, después del genocidio y de la crisis humanitaria en Congo y Tanzania, el ACNUR acompañó el retorno de más de 1 millón de refugiados. El ACNUR, junto con el PNUD, desarrolló un programa de reconstrucción.
- En Bosnia, después de los acuerdos de Dayton en 1995, el ACNUR acompañó el proceso de repatriación y retorno de unos 2.3 millones de refugiados y desplazados. Se hizo énfasis en el restablecimiento del orden público y en la reconstrucción de viviendas.
- En 1999, el ACNUR acompañó el retorno de cerca de un millón de refugiados de Kosovo, y facilitó la reintegración, en coordinación con las autoridades transitorias de la ONU (Unmik).
- También en 1999, el ACNUR apoyó el retorno y la reintegración de los refugiados de Timor del Este.
- En el año 2000, el ACNUR comenzó la repatriación de los refugiados de Eritrea desde Sudan.
- Más recientemente, en el año 2002, el ACNUR comenzó a apoyar el retorno de más de 2 millones de refugiados Afganos de Pakistán e Irán. Paralelamente, el ACNUR apoyó el retorno de los desplazados internos. La reconstrucción de Afganistán es un esfuerzo inter-agencial, y el ACNUR priorizó el apoyo en vivienda, agricultura y agua.
- Actualmente, el ACNUR está participando en el retorno de desplazados internos y refugiados en Angola y Sri Lanka.
- Finalmente, el Alto Comisionado ha ofrecido recientemente el apoyo del ACNUR para el retorno de los refugiados Sudaneses una vez se firme el acuerdo de paz.

En todos los procesos arriba mencionados, el ACNUR ha definido estrategias de reintegración que contemplan los problemas específicos de cada país. Es importante resaltar que el apoyo para la reintegración es diferente en cada país, dependiendo de los niveles de desarrollo y de la destrucción causada por los conflictos originarios del desplazamiento. En la sede del ACNUR en Ginebra se estableció una unidad para mejorar los procesos de reintegración. Recientemente, esta unidad produjo un Manual de Reintegración.

2 Esta lista no está completa, hay muchas más operaciones de repatriación, sin embargo busca hacer un resumen histórico a partir de 1991.

En el período de transición de la emergencia y post-emergencia hacia una situación más estable, hay varios elementos que impactan la reintegración:

- Seguridad/presencia de autoridades en los lugares del retorno.
- Desmovilización de grupos armados (el ACNUR no tiene el mandato para participar en procesos de desmovilización).
- Restitución de propiedad, tema respecto al cual el ACNUR tiene cada vez más experiencia (Bosnia, Sri Lanka).
- El proceso de desminado, asunto respecto al cual el ACNUR no tiene capacidad ni mandato. Angola es un país seriamente afectado por la presencia de minas, se calcula que hay unos 8 a 9 millones de minas, que seguramente van afectar el regreso de los desplazados a las zonas de origen.
- Reconciliación: educación para la paz y comisiones de verdad (Ejemplo: El Salvador, África del Sur).
- Documentación: entrega de tarjeta de identidad y cédulas (Ejemplo: ACNUR Colombia).

La experiencia del ACNUR en cuanto a procesos de retorno ha mostrado que se requiere de una coordinación estrecha con todos los actores involucrados; entre otros podemos mencionar:

- Los gobiernos y ministerios de línea.
- Las agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU):
- El Programa Mundial de Alimentos (PMA);
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF);
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- Otras agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU);
- La Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Organizaciones no Gubernamentales, tanto de emergencia como de desarrollo.
- Los países donantes y la comunidad internacional.

El retorno es un proceso complejo, pero con una buena coordinación y con una planificación detallada, puede convertirse en un éxito que permite la reconstrucción y el inicio de un proceso de desarrollo a largo plazo.

LAS ESTRATEGIAS QUE EL ACNUR HA UTILIZADO PARA FACILITAR LA REINTEGRACIÓN DE LOS RETORNADOS

Ya vimos anteriormente que el retorno no es sostenible cuando las condiciones para la reintegración no están dadas. La experiencia del ACNUR ha mostrado que es necesario ir más allá del transporte y la asistencia humanitaria de emergencia. Por lo tanto el ACNUR, junto con otros socios, ha trabajado cada vez más en el desarrollo de estrategias de reintegración. La práctica ha mostrado que los programas de desarrollo a largo plazo, requieren de una preparación particular que no se hace de un día para otro. La pregunta que surge es: ¿qué hacemos para atender las necesidades inmediatas de los retornados y las comunidades receptoras? Si esperamos a que los programas de desarrollo de largo plazo entren en las zonas de retorno, habrá un vacío entre la atención de emergencia y la provisión de soluciones duraderas. En otras palabras: ¿cómo hacer

el puente entre la emergencia, la post-emergencia y la reconstrucción a largo plazo? Es este vacío, el que se pretende llenar con programas de reestablecimiento rápido.

También es obvio que el ACNUR, con sus recursos limitados, no puede embarcarse en proyectos de gran envergadura; más bien se pretende que pueda ayudar a la reintegración en los primeros momentos inmediatamente después del retorno, con acciones concretas y visibles.

Las estrategias de reintegración varían entre los diferentes países; cada situación de retorno tiene sus propias particularidades, y el enfoque para la reintegración tiene que tomar en cuenta las necesidades específicas de la población objetivo. A este respecto, se podrían distinguir los siguientes enfoques para estrategias de reintegración:

Protección y acompañamiento de la población retornada

En atención a su mandato, después del movimiento de retorno, el ACNUR continúa manteniendo una preocupación central respecto a los retornados: es sumamente importante garantizar que sus derechos sean respetados y que la justicia y la presencia de las autoridades haya sido reestablecida en las zonas de retorno. En muchos países, el ACNUR mantuvo su presencia en las zonas de retorno para asegurar, junto con las nuevas autoridades, la aplicación de la legislación nacional e internacional. En Bosnia y Kosovo, el ACNUR empezó con proyectos de apoyo legal a los retornados, que facilitaron el restablecimiento de la población en zonas de retorno. En varias operaciones de retorno ha sido muy importante resolver el tema de los “menores no acompañados” y promover la reunificación familiar.

Seguridad alimentaria

La población retornada necesita apoyo para cubrir sus requerimientos de alimentos. En muchos casos se entregan alimentos durante la primera fase de reintegración, de unos 3 a 6 meses. Un apoyo para reactivar la agricultura en las zonas de retorno, pueden ser los “kits de herramientas” y semillas. En Mozambique el ACNUR, junto con sus socios, distribuyó herramientas y semillas a más de 300,000 familias.

Enfoque diferencial

Para que la reintegración sea sostenible, se necesita tener un buen entendimiento del perfil de la población que quiere retornar. Para atender mejor a la población, es útil tener datos sobre género, edad, etnias, poblaciones vulnerables, etc.

Para los retornos es indispensable hacer posible la participación de la mujer, dado que muchas de ellas son jefas de familia y requieren de un apoyo específico. Adicionalmente por supuesto, los niños y jóvenes requieren de atención especial, ya que su situación podría agravarse en el proceso de retorno. También es importante conocer la situación de los grupos étnicos (como en el caso de Colombia los afro-colombianos y los indígenas), quienes tienen su propias formas de organización.

En muchas experiencias de retorno, el ACNUR ha tratado de seguir el enfoque diferencial, y proyectos como “The Women Initiative” en Kosovo o el proyecto “Return to School” en Mozambique, trataron de atender necesidades particulares.

Tierra y vivienda

Sin la resolución de la pertenencia de la tierra y la devolución de propiedades que los retornados dejaron durante los conflictos, la sostenibilidad del retorno está en peligro.

Cada vez más el ACNUR se ha visto obligado a entrar en el tema de la restitución de propiedad antes y durante los procesos de retorno. En Bosnia, éste fue el tema central y el ACNUR, junto con otros organismos, comenzó a documentar problemas con tierras y propiedades, con el fin de buscar soluciones y facilitar la restitución.

En varias operaciones de retorno, ha sido muy importante atender la situación de la vivienda; también en Bosnia, el ACNUR empezó un proyecto gigantesco para dar apoyo a las familias mediante el suministro de materiales de construcción, a fin de que pudieran reparar sus casas. En Afganistán, el ACNUR desarrolló un “kit” para la construcción o reconstrucción de casas. En Nicaragua, entregó láminas de zinc para facilitar la construcción de viviendas.

Restablecimiento de los servicios básicos (salud y educación)

En muchos procesos de retorno, el ACNUR ha otorgado gran importancia a la situación de salud pública en la zona de retorno.

El saneamiento ambiental y la disponibilidad de suficiente agua han sido prioridades con el fin de evitar las epidemias. En varias operaciones el ACNUR se vio obligado a hacer chequeos de salud a cada uno de los individuos, antes o inmediatamente después del retorno.

En una fase posterior se hace énfasis en el restablecimiento de los sistemas de educación, con el propósito de no tener un período muy largo de inasistencia de los niños a la escuela.

Reestablecimiento de redes de producción y empleo

Muchos refugiados o desplazados tienen inquietudes sobre las posibilidades de generar ingresos en la zona de retorno ¿Cómo rehacer su vida productiva? Es cierto que en muchos países o zonas que han pasado por conflictos no queda mucho en cuanto a las redes de producción, y que tampoco hay mucho empleo. Esta problemática tiene que ser atendida inmediatamente después del retorno. Lo que usualmente hace falta son insumos para comenzar la producción, apoyo para la comercialización de productos, micro créditos, cajas comunales y apoyo para la reinserción laboral.

El ACNUR carece de recursos para apoyar el restablecimiento económico de la población retornada, pero sí puede jugar un rol de facilitador e implementar ciertos proyectos piloto.

La complejidad de los procesos de retorno y reintegración requiere que la comunidad internacional actúe en estrecha coordinación con las autoridades, y que se establezcan claras estrategias de reintegración.

En varios países el ACNUR y las Naciones Unidas desarrollaron planes de reintegración para cubrir la fase entre la emergencia y el desarrollo de largo plazo.

LA FILOSOFÍA DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS COMUNITARIOS O “PROYECTOS DE IMPACTO RÁPIDO”, PIR.

Una de las metodologías que utiliza el ACNUR para la reintegración en las zonas de origen o de reasentamiento, es la implementación de los Proyectos de Impacto Rápido o PIR. Esta metodología fue desarrollada en Nicaragua cuando el ACNUR se dio cuenta que el retorno no iba a ser sostenible si no había inversiones inmediatas en las comunidades receptoras. Los retornados recibieron asistencia humanitaria, pero no lograban asentarse bien en las comunidades.

Se aplicó la metodología de los PIR en varias operaciones de regreso o de repatriación voluntaria. En muchos casos, los países donde regresaban los refugiados tenían planes de desarrollo a largo plazo, pero no tenían la capacidad de apoyar a las comunidades con sus necesidades urgentes y dar respuestas rápidas. En algunos casos, por ejemplo en Mozambique, el ACNUR se vio obligado a crear condiciones mínimas antes del retorno. En este contexto, implementó proyectos de reapertura de carreteras, reparación de sistemas de agua y reconstrucción de infraestructura de salud pública antes del retorno, con el fin de no crear nuevas emergencias en los lugares de asentamiento (retorno).

En muchas operaciones de retorno se presentan problemas de acceso a las zonas de origen, así como también falta información básica para definir las prioridades. En estas condiciones, es indispensable hacer diagnósticos sencillos y rápidos para definir un plan de acción.

Los pequeños proyectos comunitarios requieren de amplia participación de la población involucrada. Los PIR tienen que surgir de la comunidad y responder a necesidades expresadas por la comunidad.

Ya en Nicaragua se definieron los criterios para los PIR:

- Son inversiones relativamente pequeñas y únicas; el costo promedio de un PIR es entre 10,000 y 20,000 USD.
- Tienen un tiempo de ejecución corto (entre 3 y 6 meses).
- Son participativos: la comunidad y las autoridades locales tienen que apoyar el proyecto; muchas veces el apoyo consiste en contribuir con mano de obra y/o materiales locales.
- Incorporan poca administración; cada proyecto tiene un perfil que lo resume y un presupuesto sencillo. Se evita la burocracia.
- Son proyectos que benefician a mujeres y hombres, y a grupos específicos como mujeres cabeza de familia, niños y jóvenes.
- Son fáciles de mantener; la comunidad misma puede sostener la inversión o las autoridades se comprometen a apoyar a la comunidad en el mantenimiento.

Para la implementación de los PIR, el ACNUR desarrolló la filosofía del “circuito integrado”. Los diferentes PIR en una comunidad de retorno pretenden seguir una visión integral y constituir un primer paso hacia un desarrollo local sostenible. En el “circuito integrado” los PIR abarcan varios sectores, los cuales están interrelacionados. Con los PIR se pretende mejorar las infraestructuras básicas en la comunidad: puede ser un sistema de agua, un pequeño puente o la reparación de carreteras rurales. Adicionalmente, se procura reestablecer las condiciones sociales con énfasis en la salud pública y en la educación. Finalmente, se busca iniciar pequeños proyectos productivos, tales como: huertas comunitarias, cajas comunales de crédito y apoyo a la comercialización.

Condiciones para implementar los PIR:

- Requieren de un ambiente estable en la comunidad.
- El acceso a las comunidades debe estar garantizado.
- La comunidad tiene que comprometerse con el proyecto.
- Así mismo las autoridades, por ejemplo a través de la asignación de personal en escuelas o centros de salud, abastecimiento de drogas, de material didáctico, etc.
- Las agencias implementadoras tienen también que comprometerse y hacer lo que prometen (muchas veces se crean expectativas grandes que no se pueden cumplir). Entiendo que algo así ocurrió en Bellavista (Chocó) después de la masacre.

Para terminar, ante el desafío del retorno:

- Los PIR tienen el objetivo de cimentar el retorno como solución duradera, maximizando las expectativas de una reintegración significativa de los retornados a sus lugares de origen.
- Los PIR pretenden ser una respuesta rápida y un puente entre la asistencia humanitaria y el desarrollo a más largo plazo.

Espero que estas experiencias que el ACNUR ha tenido y que estamos compartiendo hoy con ustedes, puedan aportar a la búsqueda de soluciones para fortalecer los procesos de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento en Colombia.

Gracias por su atención.

COMENTARIO

LISA PACHOLEK*

Directora Nacional Cooperative
Housing Foundation International.
CHF International

INTRODUCCIÓN

GRACIAS. La verdad es que no hay un debate aquí, estoy de acuerdo con lo que ha planteado el señor Merckx. Por lo tanto, quiero aprovechar estos minutos para enfatizar algunos aspectos que para CHF International son los más significativos respecto al tema que estamos tratando.

En primer lugar, haré unas breves reflexiones acerca de algunas de las ponencias y los comentarios desarrollados en la plenaria. En segundo lugar, mencionaré algunos aspectos que desde la experiencia de CHF International es necesario tener en cuenta en los procesos de restablecimiento de la población desplazada. En tercer lugar, quiero resaltar algunas experiencias de empleo inmediato y respuestas rápidas y sostenibles de CHF International.

* Licenciada en Economía, obtuvo su Maestría en Negocios Internacionales de Thunderbird en Glendale, Arizona. Ha trabajado con CHF International durante los últimos 6 años y actualmente es la Directora Nacional de CHF Colombia. Tiene experiencia trabajando en casi todos los países de Latino América con tiempos importantes de estadía en Colombia, Bolivia y Honduras. Sus experiencias recientes, se han enfocado en proyectos en áreas de conflicto y post-desastre, manejando los temas de la población en situación de desplazamiento, las micro finanzas, el desarrollo municipal, la mitigación de riesgos y la vivienda, entre otros.

BREVES REFLEXIONES SOBRE LAS PONENCIAS Y LOS COMENTARIOS NACIONALES

Nuestro amigo Marco Boasso mencionó el privilegio que significa contar con una institución como la Red de Solidaridad Social en Colombia, aunque muchos colombianos al igual que nosotros, piensan que a pesar de esto, las cosas pueden mejorarse. Pero la verdad, es un lujo disponer de una organización así, porque en muchos lugares no existe.

Por ello, cada uno de nosotros los que trabajamos en el tema del desplazamiento, debemos mejorar la forma en que estamos coordinando con la Red de Solidaridad Social. Es cierto que a veces no hay suficientes fondos o que los fondos no llegan a tiempo, pero en realidad tenemos un privilegio que debemos aprovechar porque no existe en todos los países.

En segundo lugar, es preciso mencionar algunos elementos acerca de los retornos. CHF International ha trabajado en el retorno de cerca de 1.000 familias y la meta es realizar entre 3.000 o 4.000 más, en los próximos 12 a 18 meses.

Al inicio yo estaba muy preocupada por el énfasis que el Gobierno de Colombia le estaba dando a los retornos. Especialmente porque aunque el Dr. Luis Alfonso Hoyos expresa con claridad el condicionamiento de los mismos a ciertos requisitos especialmente de seguridad, como directora de una organización, sé que no siempre es fácil que cada persona que trabaje en la institución piense y actúe en la forma en que ésta lo requiere. Pero es necesario recordar que en todos los retornos que hemos hecho hasta ahora en coordinación con la Red de Solidaridad Social, no se ha tenido en ningún caso que rechazar una solicitud de participación y se ha analizado con cuidado la situación de seguridad, porque es un tema obviamente muy importante.

ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LOS PROCESOS DE RESTABLECIMIENTO

Es necesario resaltar algunos temas que surgieron de las conversaciones con mis equipos de trabajo en Colombia y también en otros países como Bosnia, Kosovo y Guatemala, acerca de la experiencia de CHF International en el tema de desplazamiento. Cada uno de ellos resaltaba los siguientes aspectos:

Participación

No se trata solamente de la voluntariedad, la seguridad y la dignidad mencionadas, es necesario enfocarse mucho más hacia la participación. Lo que hemos escuchado y visto, es que existen conflictos entre las personas que se quedan y las que se desplazan, entre las que se desplazan y aquellas poblaciones que reciben a los desplazados. Es necesario entonces, trabajar en procesos de planificación participativa para poder reducir este conflicto.

Planificación

Un tema que se menciona muy frecuentemente como factor de éxito, es que las inversiones no necesariamente tienen que ser grandes. Deben ser puntuales y responder a los procesos de planificación de las necesidades de las comunidades, y no solo a lo que el donante quiera hacer.

Desarrollo del área

Otro aspecto sugerido en todos los países, es la necesidad de tener en cuenta el desarrollo del área. En el caso del retorno, no siempre hay que pensar en hacer todo al mismo tiempo. Es necesario en primer lugar, crear las condiciones del retorno, reconstruir o proveer los servicios básicos como educación, salud, vivienda y todo ese tipo de actividades que pueden hacerse con anterioridad.

Con la Red de Solidaridad Social acabamos de hacer un convenio para reconstruir 31 municipios. Si creamos las condiciones, la gente va a regresar por su propia cuenta, ni siquiera tenemos que hablar de transporte, porque si las condiciones están dadas, la gente va a querer regresar, y este proceso se está presentando en muchos países.

Coordinación interinstitucional

También la coordinación interinstitucional es muy importante, no todos somos expertos en todo, tenemos que trabajar en forma coordinada para aprovechar experiencias, y aprender como se ha dicho, tanto de aquellas acciones acertadas como de aquellas menos acertadas.

Es necesario subrayar además, que no tenemos que aprender las mismas lecciones; hay muchas enseñanzas y mucha información. Cada uno de nosotros debe retomar y analizar toda la información que recibe a diario, a partir de su experiencia específica, y no pensar en hacer o inventar cosas nuevas. Es posible pensar incluso que las experiencias en desastres naturales pueden aplicarse a las situaciones de conflicto. Recientemente se mencionaba la posibilidad de aplicar las experiencias del terremoto en el Eje Cafetero a los retornos. Las lecciones aprendidas de éste terremoto son las mismas lecciones recientes de El Salvador y las mismas experiencias del huracán Mitch que afectó a Honduras, Nicaragua y a otros países.

EXPERIENCIAS DE EMPLEO INMEDIATO Y RESPUESTAS RÁPIDAS Y SOSTENIBLES DE CHF INTERNATIONAL

Empleo inmediato

CHF International está en realidad trabajando en tres fases. La fase de emergencia está centrada en la entrega de mercados, vivienda y aulas temporales. Hace un año se empezó a trabajar con un proyecto de desarrollo económico de la USAID, para personas desplazadas. Al igual que ACNUR con los Proyectos de Impacto Rápido, identificamos un vacío que estamos tratando de solucionar con un proyecto nuevo financiado por el Departamento de Estado, que busca generar empleo inmediato, sin duda una de las carencias más grandes. Una vez se acaban los *kits* o los apoyos de emergencia después del retorno, entre ese tiempo y el desarrollo de largo plazo, hay un vacío. Estamos buscando socios en Colombia que nos puedan apoyar, además de las ONG operadoras con las que se está trabajando.

Respuestas rápidas y sostenibles

En el marco de respuestas rápidas inmediatas y sostenibles, CHF International está manejando un proyecto de asistencia económica con USAID, que busca atender a muchas personas. Es preciso

anotar la diferencia de esta estrategia con la de FUPAD mencionada anteriormente, organización que está haciendo proyectos grandes para aprovechar economías de escala. Nosotros por el contrario, hacemos muchos proyectos con muchos beneficiarios y hasta ahora nos están dando buenos resultados.

Una de las lecciones aprendidas acerca de cómo tener un impacto rápido, sostenible y verificable que vale la pena destacar, no solo a partir de indicadores de proceso, como el número de personas capacitadas, sino a partir del número de personas que han conseguido efectivamente trabajo y que han mejorado su ingreso, es que la mejor forma de trabajar es no diseñar a priori proyectos para ello. No se trata de sentarse en Bogotá a pensar qué quiere hacer la gente desplazada que regresa a sus lugares habituales de habitación. Es necesario en cambio, involucrarla en el proceso. Lo que hace CHF International es financiar proyectos diseñados y apoyados por los mismos beneficiarios, y hasta ahora se ha conseguido éxito, en realidad con muy poco dinero.

Nuestra meta, aunque no es compartida por los beneficiarios, es invertir un promedio de 500 dólares, aproximadamente 1.4 millones de pesos con cada uno de ellos. Y lo que estamos viendo en algunas ciudades como Barranquilla, es que no se necesita esa cantidad de dinero, porque con 600.000 pesos ó 700.0000 pesos, cuando estamos promoviendo lo que el mismo beneficiario sabe hacer, tenemos excelentes resultados. En ocasiones la capacitación tampoco es necesaria porque en muchos lugares la gente sabe lo que quiere hacer y conoce bien su oficio; por ejemplo, los que manejan o han manejado negocios antes, requieren fondos, dinero y capital de trabajo. Por eso, no nos estamos enfocando en procesos largos de capacitación porque en muchos casos la gente necesita apoyo para lo que sabe hacer.

Así mismo, es preciso enfatizar que estamos manejando indicadores de impacto, como mejoramiento de ingresos y calidad de vida que nos ayudan en realidad a medir logros y resultados tangibles. En este contexto, es preciso subrayar el énfasis que hiciera el señor Weigand en la apertura del evento, acerca de la importancia de trabajar con indicadores de impacto y no solo de proceso, con el fin de poder responder preguntas como: ¿Cuántas personas han mejorado su ingreso? ¿Cuántas personas retornaron, se quedaron y están en buenas condiciones para no tener que regresar?

Por último, quiero mencionar que la migración del área rural hacia las ciudades es un fenómeno muy extendido en Latinoamérica y en Colombia por supuesto. Obviamente acelerado en el caso colombiano por el conflicto. Sin embargo, tenemos que aceptar que la migración del área rural hacia la ciudad, es algo que no es posible detener. Es necesario entonces, construir estrategias no solo para el retorno, sino para procesos de restablecimiento de la gente en las ciudades, que permitan ofrecer oportunidades de estabilización socioeconómica y brindarles las herramientas necesarias para que puedan vivir bien.

Gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A: JOZEF MERKX

¿Cuál ha sido la participación de la oficina de ACNUR en el proceso de repatriación de los colombianos que hoy se encuentran en Panamá y que la semana entrante iniciarán un proceso de repatriación hacia Juradó, Medellín, Buenaventura, Cali y otras ciudades de Colombia?

Esta es una pregunta bastante actual y por supuesto difícil de responder. En el caso de Panamá, existe un acuerdo bilateral entre los dos gobiernos para el retorno de colombianos hacia Juradó y otras regiones de Colombia.

Lamentablemente el ACNUR no ha estado presente en este acuerdo. Mencioné durante mi ponencia que normalmente se hacen comisiones tripartitas donde los dos gobiernos y el ACNUR están presentes. En este caso no se pudo dar.

Sin embargo, estamos siguiendo el proceso de repatriación con el fin de observar si realmente cumple con las condiciones mínimas necesarias, en el marco de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, a saber, voluntad, seguridad y dignidad. A esto ha contribuido la reciente presencia permanente de ACNUR en Panamá.

¿Cómo se abordó el tema de la vivienda en Bosnia y Afganistán?

– La experiencia en Bosnia en cuanto a la vivienda es muy importante. Tal vez algunos colegas conozcan mejor este tema, pero desde mi perspectiva, la situación de destrucción de casas de habitación era sumamente grave en este caso y el ACNUR se vio obligado a entregar materiales de construcción para que la misma gente reconstruyera sus viviendas, justo después del retorno o durante el mismo.

¿Es o no posible ampliar las experiencias en restitución de la propiedad?

Los procesos de restitución de tierras constituyen un problema más complicado. Es necesario señalar sin em-

bargo, que muchas veces hace falta dinero para compensar a los retornados que perdieron su tierra, y otras veces buena voluntad de los gobiernos para apoyar los proyectos de restitución.

¿Qué papel cumple ACNUR en procesos de retorno que no acatan los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, y que son impulsados por el Estado?

En retornos inducidos no voluntarios, el retorno a Ruanda ya mencionado en la plenaria, fue una experiencia bastante difícil para el ACNUR. En estos casos existen dos alternativas, no estar presente o tratar de atender al menos las emergencias humanitarias lo mejor posible.

En Ruanda, el ACNUR se hizo presente tanto en los países de asilo como en Ruanda mismo, y aunque fue una relación muy difícil con todos los gobiernos de la zona, decidimos quedarnos allí y acompañar el mayor número de retornos posibles y de la mejor manera. Al final, apoyamos proyectos de reintegración y de protección.

Desde la experiencia de ACNUR, ¿cómo superar las contradicciones que se dan cuando la posición de las autoridades locales es no dar o ampliar los servicios, bajo el temor que esto estimule la llegada de población afectada que muchas veces no es desplazada pero que pretende acceder a algunos servicios especialmente de salud, educación y crédito?

En casos de repatriación y de retorno, es sumamente importante que el gobierno mismo tome la responsabilidad de proporcionar los servicios básicos a su gente. Especialmente en las repatriaciones, el ACNUR procura enfatizar a los gobiernos receptores que una vez retornan al país de origen, éstos tienen la obligación de asegurar los servicios básicos a las poblaciones repatriadas. Así mismo, una vez los desplazados internos regresan a sus lugares de habitación habituales, es 100% responsabilidad del Estado proveerles los servicios básicos.

A: LISA PACHOLEK

¿Cómo se abordó el tema de la vivienda en Bosnia y Afganistán?

Desde la experiencia de CHF International lo más fácil es proveer materiales de construcción, y específicamente el acceso o el suministro de los materiales porque muchas veces no es posible. En Colombia se trabaja de tres formas:

1. Construyendo viviendas temporales con la comunidad, como va a ser el caso de Juradó en el proceso de repatriación mencionado.
2. Suministrando en muchos de los procesos de retorno, los materiales más costosos y el diseño de la vivienda o las sugerencias del mismo, sin participar en la construcción.
3. Ofreciendo una línea de créditos, que a pesar de la reserva de muchos sectores que piensan que

las poblaciones desplazadas no son sujetas de crédito, ha tenido buena acogida y perspectiva de éxito dependiendo de cómo se maneje el proyecto.

Es necesario aclarar que cuando se proveen los materiales de construcción, es responsabilidad de cada persona mejorar su propia vivienda o construir una nueva, en un lugar donde haya permiso para edificar. En aquellos casos en que CHF International presta dinero, se exige siempre un título formal o legal. Para viviendas temporales se trabaja en muchos casos en terrenos prestados. Uno de los beneficios de los proyectos temporales de vivienda, es que no es necesario esperar a que se cumpla un proceso de compra de los terrenos o se cuente con una escritura o un contrato de arrendamiento; es posible conseguir el permiso temporal, y muchas veces los beneficiarios después de vivir en una vivienda temporal por un tiempo, desarmen la construcción y se llevan los materiales a otro lugar.

MESA DE TRABAJO TEMÁTICA

**ESTRATEGIAS SOSTENIBLES
PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS**

MODERADOR:

EDGAR FORERO

Asesor especial de ACNUR

PARTICIPANTES:

- MARCO BOASSO:** Jefe de la División de Emergencia y Post-Conflicto de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.
- GIANLUGI SCHIAND:** Experto en Cooperación, Delegación de la Unión Europea.
- HERNANDO VILLAMIZAR:** Coordinador de proyectos en el área del Programa de Apoyo a la Población Desplazada de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID.
- IVÁN MORENO:** Gerente del Área de Generación de Ingresos de la OIM, Misión Colombia.
- CAROLINA TURRIAGO:** Coordinadora del Programa Alianzas Estratégicas, Red Solidaridad Social.
- MOISÉS SANDOVAL:** Director de Desarrollo Económico de Visión Mundial.
- OSCAR PARRA:** Gerente de Proyectos de la Fundación Panamericana Para el Desarrollo, FUPAD.
- MIRTA BOSONI:** Gerente de Proyectos de la Unidad Técnica Conjunta, UTC.
- MATILDE BONILLA PARÍS:** Coordinadora de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social en el Huila.
- EDUARDO LEONEL ALAMÍA:** Coordinador de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social para el departamento del Putumayo.
- LUCÍA DEL SOCORRO BASANTE:** Secretaria de gobierno del municipio de Pasto.
- MARÍA ALEJANDRA LÓPEZ:** Representante de la Liga de Mujeres desplazadas de Cartagena.
- LUIS TORRES REDONDO:** Presidente de la Asociación de Desplazados del Salado Bolívar.
- CLAUDIA VARGAS:** Asesora y coordinadora de proyectos en Actuar por Bolívar.
- SELMA ASPRILLA:** Exfuncionaria de la Red de Solidaridad Social.
- AÍDA PESQUERA:** Representante de OXFAM.

MARCO GENERAL DEL DEBATE

El debate de la mesa se desarrolló en torno al objetivo de formular recomendaciones concretas dirigidas a generar alternativas económicas sostenibles para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento, ya sea en el campo de la inserción al mercado laboral, o en el de las iniciativas productivas.

En este contexto, el proceso de identificación y selección colectiva de los ejes de discusión se estableció a través de cuatro momentos: La presentación de la Red de Solidaridad Social; la selección y el análisis de las preguntas propuestas previamente por los organizadores del evento; la discusión de cada una de las temáticas escogidas; y la elaboración de las recomendaciones.

Contexto de la política pública colombiana

CAROLINA TURRIAGO. RSS

La presentación de la Coordinadora del Programa Alianzas Estratégicas de la Red de Solidaridad Social y el Banco Mundial, se centró en mostrar los aspectos más importantes de la política pública acerca del tema de generación de ingresos en el marco del restablecimiento de la Población Internamente (PID), atendiendo específicamente a tres preguntas:

- ¿Cuáles son los ejes fundamentales y los enfoques de la política pública en el contexto de esta temática?
- ¿Qué avances ha habido en la implementación de programas relacionados o que emanan de dicha política?
- ¿Cuáles han sido las limitaciones y obstáculos para garantizar la efectividad de la misma?

Para ello, se propuso en primer lugar aclarar qué se entiende por restablecimiento. Según la funcionaria el restablecimiento parte de la atención humanitaria a la población desplazada, pasando en un segundo momento por la construcción de esquemas de generación de ingresos a corto, mediano y largo plazo, que hagan posible la sostenibilidad de los procesos de estabilización socioeconómica. Incluso plantea metas muy amplias, en el sentido de proponer que estas personas logren una situación igual o mejor a la que tenían antes.

Así mismo, destacó el marco legal de la atención a la PID, a saber la Ley 387 del 18 de Julio de 1997, la cual establece unas responsabilidades al Estado en la formulación de políticas y obli-

ga a la adopción de medidas con el objeto de que dicha población consiga los medios necesarios para la consolidación de sus procesos de estabilización. El Estado debe generar los mecanismos y las dinámicas de articulación y coordinación pertinentes para que ésta acceda a procesos socioeconómicos estables, lo que no implica un compromiso paternalista que exija entregarlo todo, afirmó.

Según la representante de la RSS, La Ley 387 de 1997 plantea un marco de integralidad para la acción, cooperación y corresponsabilidad que está recogido en el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD), coordinado por la Red de Solidaridad Social. Este sistema involucra a las entidades del Estado y a otras instancias de la sociedad civil, la empresa pública, las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, comprometidas con la atención integral a la población desplazada en cada una de las fases de la atención. También señaló que para el tema de generación de ingresos, la Ley 387 de 1997 establece orientaciones específicas sobre el acceso directo de la PID a proyectos productivos, al Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino, y al fomento de la microempresa.

La delegada de la RSS, subrayó la relación existente entre el tema de la generación de ingresos y la cesación de la condición de desplazado forzado. El parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, señala que el desplazado debe cooperar en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, convirtiéndose en sujeto activo de la política, con principio de corresponsabilidad. En el actual Gobierno, la política pública está enmarcada por el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, el cual plantea según la delegada de la RSS, las líneas generales de los planes de atención a la PID. Se destacó el enfoque territorial de la política que supera la mirada poblacional, es decir que la atención no se centra exclusivamente en la persona afectada y el resarcimiento de sus derechos, sino en el territorio desde una perspectiva de desarrollo integral. En este contexto, se enfatizó el trabajo que viene realizando la RSS en la activación de los comités territoriales de atención integral a la población desplazada y las mesas de trabajo permanentes, así como en la formulación de los Planes Integrales Únicos (PIU), que permiten llegar a compromisos y a soluciones concertadas de carácter regional.

De acuerdo con la representante del Programa Alianzas, el proceso para la atención al restablecimiento con miras a la sostenibilidad en la generación de ingresos propuesto por la

Red de Solidaridad Social, plantea dos grandes áreas de intervención: rural y urbana. Así mismo, distintas estrategias y momentos: En primer lugar, el "kit agroalimentario" constituye una herramienta para atender la seguridad alimentaria en los primeros momentos del desarrollo de los proyectos productivos. Un segundo tema a considerarse es la subsistencia y el autoabastecimiento, apoyado por dos tipos de programas: la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, y los proyectos productivos a través del Programa de Alianzas Estratégicas Regionales en el que la RSS no aporta dinero sino las garantías necesarias para la ejecución. En tercer lugar, la generación de cadenas productivas que finaliza el ciclo, vinculando la producción a cadenas regionales que permitan la comercialización de los productos y servicios ofrecidos por los proyectos productivos. Señaló que para el desarrollo de este proceso, es fundamental la metodología de cofinanciación y cooperación, debido a que la RSS no tiene los recursos necesarios para ejecutar los proyectos y tampoco es su función.

La funcionaria también explicó que la actual administración de la RSS ha emprendido una ronda de conversaciones intensiva con BANCOLDEX, FINAGRO y FOMYPIME para activar y estimular los créditos especiales, siguiendo las orientaciones de la Ley 387 de 1997. Con BANCOLDEX se inició una negociación para aprobar la línea de crédito que apoya a la población desplazada en proyectos urbanos de transformación industrial, artesanal, comercio y servicios. Los préstamos son exclusivamente para generación de capital de trabajo y activos fijos. Las condiciones del empréstito contemplan la garantía de 70% del total, aunque se está intentando conseguir que se asegure el 100% a través de la conformación de fondos con cooperación nacional e internacional que puedan cubrir las garantías mínimas requeridas. En el caso de FOMYPIME, aseguró la Coordinadora del Programa Alianzas, está presente el tema de la incapacidad de la PID para acceder fácilmente al crédito, esto debido a que siempre debe haber un organismo o institución que preste respaldo financiero, FINAGRO les llama entes integradores. Desafortunadamente esto no siempre es fácil por la percepción que el empresariado tiene de la PID y porque la banca a su vez tiene serias dudas sobre las garantías que pueda generar dicha población.

Afirmó que FINAGRO cuenta en este momento con una línea de \$100 mil millones con condiciones especiales para la PID, población vulnerable, reinsertados y población indígena. Sin embargo \$10 mil millones son exclusivamente para la población indígena. La RSS está siendo apoyada por OIM y ACNUR a

través de asesores que están colaborando con la población desplazada en la formulación de los proyectos, las solicitudes a los bancos, las garantías y la conformación o consecución de entes integradores.

La funcionaria aclaró que la financiación de FINAGRO cuenta con el cubrimiento del 100% de los costos directos, también hay una garantía sobre el préstamo de 70% y se está viendo cómo se soporta el otro 30%. El empréstito puede usarse para financiar la preparación de tierras, insumos, mano de obra, gastos de maquinaria, costos de adquisición de animales y capital de trabajo. No cubre el acceso a tierras ni los costos de alquiler de terrenos. Subrayó que para poder acceder a estos créditos existen unos requisitos especiales: tiene que ser población vulnerable y afectada por la violencia; la PID tiene que estar registrada en el SUR y debe haber un reconocimiento y un aval de los comités de atención desplazada y de las alcaldías. También se exige tener lista la tierra para cultivar, la cosecha comprometida en venta por contrato o carta de compromiso del comprador, un ente integrador y hacer parte de una cooperativa, una asociación o una ONG.

Se presentó además a la mesa el Programa de Alianzas Estratégicas de la RSS, del Banco Mundial y el Gobierno Japonés. El planteamiento central de este programa es llegar a través de alianzas interinstitucionales públicas y privadas, a una verdadera inclusión de la población en redes de generación de ingresos, redes laborales y programas sociales. Explicó que el programa comenzó con un sesgo bastante urbano ya que actuaba en las cuatro principales ciudades receptoras de PID: Cali, Medellín, Barranquilla y Bogotá. La coordinadora del programa resaltó como resultado inmediato del mismo, la construcción de una clasificación que ha permitido identificar las prioridades que tiene la población desplazada, las potencialidades del territorio, los actores empresariales públicos y privados que pueden dinamizar cadenas productivas y a partir de allí, establecer proyectos estratégicos para fortalecer el programa.

A continuación, la funcionaria expuso los cuatro modelos estratégicos de ayuda para la PID y la población vulnerable desarrollados a partir de estas experiencias:

- a) El primero tiene como base la vinculación laboral. Fundamentalmente consiste en una alianza con la empresa privada mediante la cual se identifica la demanda laboral. La recalificación de la PID se realiza en el interior de las mismas empresas facilitando el reconocimiento del perfil que se

busca. Este modelo cuenta con el apoyo de CHF y la OIM. La contraprestación que ofrecen las empresas es que estas personas se vinculan con un contrato laboral de un año, con todas las prestaciones sociales y cumpliendo las disposiciones legales vigentes. Un buen ejemplo se ha desarrollado en Barranquilla: 350 personas están siendo integradas al sector de la confección y se encuentran en proceso de capacitación y vinculación laboral por medio de contratos.

- b) El segundo modelo, consiste en el fortalecimiento o la creación de empresas asociativas de trabajo. En algunos casos se presta asistencia técnica para optimizar la administración. Generalmente estos negocios pertenecen a población vulnerable y son apoyados con asistencia técnica a cambio de recibir como socios o empleados a PID. Algunas empresas de confecciones del oriente antioqueño, están obteniendo asistencia técnica para elevar sus estándares de calidad y poder vender su producción a las grandes compañías de Medellín.
- c) El tercer modelo está dirigido a la economía rural, ya que según la delegada de la RSS hay una gran cantidad de PID en las ciudades que quiere regresar al campo. Sin embargo, este retorno no se plantea obligatoriamente al mismo sitio de donde se salió. Allí se establece como directriz principal la importancia de trabajar procesos de prevención y restablecimiento, involucrando las poblaciones receptoras para no generar segregación. Se espera además que con la llegada de la PID, los municipios receptores generen competitividad y activen mini-cadenas locales de producción y comercio. El apoyo para estas iniciativas atiende los aspectos de seguridad alimentaria, generación de proyectos productivos, capacitación, mejoramiento de vivienda y saneamiento básico. También se articulan las acciones de diferentes entidades como las alcaldías, las gobernaciones, las Corporaciones Autónomas Regionales, la cooperación internacional y la RSS entre otras. Un ejemplo expuesto por la representante de la RSS, demuestra como en la Palma (Cundinamarca) 170 familias retornaron en octubre a sus parcelas y con base en el "kit agroalimentario", iniciaron un proceso de organización comunitaria que sirvió de base para dar comienzo a proyectos productivos, paso fundamental para generar procesos de apropiación territorial y resistencia al desplazamiento. En este momento hay organizaciones comunitarias muy fuertes, con un fuerte arraigo a sus pro-

yectos productivos que están asistiendo a procesos de capacitación.

- d) Por último, la delegada de la RSS expuso el cuarto modelo, denominado "Acciones Afirmativas". Es un proyecto de corte urbano que surge a partir de negociaciones con las alcaldías y las gobernaciones, y que consiste en un estímulo a los mandatarios para que en los contratos por prestación de servicios y construcción de infraestructura se incluya a la PID. En Bogotá hay una experiencia muy interesante, que incorpora empresas como Transmilenio y Aseo Capital, entre otras. El trabajo consiste en mirar cuál es el perfil que exige la empresa que se gana la licitación y la RSS a partir del Sistema Único de Registro (SUR) busca las personas que se acomoden a los criterios exigidos.

En este contexto, la coordinadora del Programa Alianzas puntualizó algunos elementos para la discusión: en primer lugar, destacó que no hay suficiente conciencia dentro de los organismos del orden nacional acerca de su responsabilidad en la atención al desplazamiento. En 2001 el gobierno emitió un documento CONPES, mediante el cual le indicaba a diferentes entes del orden nacional destinar recursos y cobertura de programas para población desplazada. Durante un año se cumplió la solicitud pero al siguiente no hubo seguimiento y en este momento ya no se está poniendo en práctica. Por otro lado aseguró, no hay experiencia en el manejo de créditos, no hay suficiente acompañamiento y los procedimientos son muy dispendiosos para la población vulnerable y desplazada. También la recalificación laboral presenta algunos problemas porque depende de la capacidad del SENA para la atención de la PID. Para este año hay unos recursos destinados a ampliar su cobertura y atención a la población desplazada. La dificultad radica en la oportunidad de esa capacitación: en primer lugar es a veces muy larga, segundo no está siempre de acuerdo con lo que requieren las empresas y tercero llega muy tarde.

Definición de las variables relevantes para el análisis

La discusión y el análisis de la mesa giraron en torno a dos ejes centrales que establecieron el marco general del debate: Por un lado la generación de empleo y en sentido más amplio la inserción de la población desplazada a los mercados laborales y por el otro, la generación de ingresos por cuenta propia.

Para comenzar, el moderador de la mesa puso a consideración de los participantes algunas variables en torno a los ejes mencionados: Para el tema de la generación de empleo, recorrió las distintas opciones existentes. En primer lugar, el empleo de emergencia, que tiene una duración de tres a cuatro meses y es llamado genéricamente “de pico y pala”. Este tipo de trabajo sirve para generar ingresos inmediatos e impactos de corto plazo. Por otro lado, se deben considerar aspectos como la recalificación laboral o la formación vocacional, que implica la reconversión de una buena parte de la PID para asegurar la inserción a los mercados laborales urbanos y además tener en cuenta la vinculación del sector privado para generar ofertas concretas y estables de vinculación laboral. Aseguró que al abordar el tema de la generación de ingresos por cuenta propia, se piensa genéricamente en los proyectos productivos individuales o colectivos. Sin embargo, aquí se plantean algunos interrogantes en torno al esquema de financiación, el cual presenta dos opciones básicas: el micro crédito y las donaciones o subsidios. Estos últimos entregados a través de lo que se conoce como “capital semilla” y “aportes no reembolsables”.

Otras variables que puso a consideración de la mesa el representante de ACNUR, fueron las que él llamó “puntos de contexto” o “prerrequisitos de aspectos determinantes”:

- a) El primero se refiere a la relación entre las acciones o intervenciones concretas en materia generación de ingresos y los planes de desarrollo en el ámbito local y nacional. Específicamente a la correspondencia entre el tiempo de la ayuda humanitaria y los procesos de desarrollo sostenible para el perfeccionamiento de un esquema de largo plazo que permita respuestas más duraderas y adecuadas a la magnitud del problema.
- b) El segundo, es la interrelación entre la seguridad alimentaria y el tema de la generación de ingresos; se señaló la importancia de la ponencia de Julián Carrazón, en tanto mostraba que el problema en el Cáucaso no era tanto la escasez de alimentos sino las dificultades monetarias de las familias para acceder a la oferta de los mismos, muy parecido al caso colombiano, según el moderador.
- c) Como tercer componente presentó el tema tierras, en particular los procesos de estabilización de población retornada o relocalizada. Esto es muy substancial según el represen-

tante de ACNUR en dos sentidos: la recuperación de las propiedades, en particular las tierras abandonadas por la población desplazada y la posibilidad de recibir algún tipo de compensación y por otro lado, la accesibilidad a la tierra por parte de población que no tiene. Aquí es necesario abordar además temas como la titulación de baldíos, la posibilidad de compra de tierras por parte de las entidades a cargo y su adjudicación a usuarios. Se señaló que el tema de tierras está planteado en el Plan Nacional de Desarrollo y es considerado por el Gobierno como un mecanismo que permite fijar la población que retorna o en riesgo al territorio, porque desde esta perspectiva la propiedad de la tierra estimula la resistencia al desplazamiento.

- d) Otro punto de contexto expuesto por el moderador, fue el tema de la participación entendida como la intervención de los usuarios en la identificación de las necesidades y la definición de cuáles son los proyectos que se ajustan a sus expectativas y proyectos de vida. Lo anterior incluye el proceso de formulación, ejecución y evaluación. También está la necesidad de vincular las poblaciones receptoras a los procesos de retorno o reubicación, especialmente para evitar problemas de discriminación o conformación de comunidades cerradas, *ghettos* de PID.

Para el funcionario de ACNUR otro tema importante es el llamado enfoque diferencial, en tanto es probable que el perfil de los programas y aún de las políticas sigan criterios que tienen detrás unas ciertas características sociológicas y culturales. Por ejemplo, el esquema de los micro-créditos comerciales, vía FINAGRO o BANCOLDEX, presupone unas unidades reproductivas volcadas al mercado, unos productores con experiencia en el sector mercantil, con unos niveles mínimos de productividad y familiarizados con aspectos claves como los créditos. Evidentemente hay muchos sectores de población que no encajan dentro de este perfil; encontramos a las comunidades indígenas y a las poblaciones afro colombianas que tradicionalmente se han desenvuelto en esquemas de producción que están por fuera de la lógica comercial, aseguró el delegado. También es necesario tener en cuenta la diferenciación por género, puesto que la implementación de proyectos para una mujer cabeza de familia debe ser diferente de aquella dirigida a una familia encabezada por un hombre.

Otras posiciones enunciadas por el asesor de ACNUR, abogaron por la necesidad apremiante de tratar de aprovechar la entrada de capitales frescos para aumentar la competitividad y la inserción de la PID en mini-cadenas comerciales y productivas regionales desde una perspectiva de desarrollo territorial.

El Gerente del Área de Ingresos de la OIM llamó la atención sobre la necesidad de hacer un análisis más fino para caracterizar la PID, especialmente en términos de su procedencia, de sus habilidades y experiencias previas. La afinación de la estrategia tiene que ver en primer lugar con los perfiles y con la información que tenemos de la población desplazada, en segundo lugar con las dinámicas económicas y por último, con el ordenamiento y reestructuración político administrativa del país, y con los procesos económicos atados a lo local y a lo regional. Todo esto apunta según el delegado, a identificar las estrategias que se han venido utilizando para poderlas ajustar en esos contextos y los alcances de estas políticas en términos de las poblaciones desplazadas a las que se pretende llegar.

Para el representante de FUPAD otra preocupación surgida del debate, es el compromiso de la cooperación internacional en el ámbito de evaluar y unificar las tendencias que existen en las políticas de atención humanitaria y en el marco de comprender que la duración de la emergencia y el restablecimiento es distinta, lo que hace imperativo repensar el tema de la cooperación internacional. En ese mismo sentido, es importante observar los niveles de coordinación entre las ayudas y los auxilios en el país, porque en este momento hay muchos esfuerzos aislados pero aún no hay sinergia, afirmó el delegado.

Consideraciones generales

La discusión y el análisis de los temas tratados en la mesa, estuvieron regidos por los siguientes supuestos que fueron de consenso:

1. **Integralidad:** La generación de ingresos para la PID requiere estar inscrita en un esquema de atención integral que garantice la satisfacción simultánea de las otras necesidades (seguridad alimentaria, salud, educación, entre otros). La integralidad de la atención debe tener un carácter obligatorio en la política pública.
2. **Oportunidad:** La atención a la PID tiene un carácter humanitario y responde a una situación de emergencia. Por

lo tanto, es vital la oportunidad de la respuesta. Ello implica adecuar los esquemas de atención a la situación específica de la PID y no que ésta se adecue a los esquemas institucionales regulares de atención a la población vulnerable.

3. **Sistema:** Existen esfuerzos que actúan en distintos componentes pero que requieren ser integrados en un mismo sistema articulado y coordinado. Al respecto, es indispensable redoblar los esfuerzos para el fortalecimiento institucional del SNAIPD.
4. **Absorción laboral:** La política de estabilización socioeconómica debe priorizar tanto la generación de ingresos por cuenta propia como la vinculación a los mercados laborales. Por ello, es necesario ampliar significativamente las intervenciones dirigidas a la absorción laboral.
5. **Enfoque diferencial:** La política debe dar cuenta de las circunstancias y necesidades específicas y diferenciadas de los grupos caracterizados por género, edad y etnia.
6. **Seguimiento, evaluación y aprendizaje:** La optimización de la política requiere de la realización de diagnósticos y de su actualización permanente. Adicionalmente, es necesario implementar un sistema de información que permita la verificación de resultados, el seguimiento y la evaluación de los impactos. Todo ello permitiría la sistematización de las experiencias y la incorporación de las lecciones aprendidas.

Proceso de selección de las temáticas o preguntas

El moderador de la mesa, puso a consideración de los participantes la selección de las preguntas o temáticas a tratar durante las sesiones:

1. **Características de un esquema integral de financiación:** ¿Cuáles serían las características de un esquema integral de financiación de unidades productivas en pequeña escala, urbanas y rurales, que consulte la situación específica y real de la población en situación de desplazamiento y en el cual se combinen adecuadamente los subsidios para capital semilla, el micro-crédito, la capacitación y la asistencia técnica durante la ejecución de un proyecto?

2. Capacitación laboral:

¿Cómo desarrollar programas innovadores de capacitación laboral para la población en situación de desplazamiento que respondan a las necesidades del mercado, que sean de corta duración y que los articule al sector empresarial?

3. Articulación de la PID a las economías regionales:

¿Qué alternativas reales existen para articular la población desplazada o retornada a los programas y proyectos de desarrollo regional, a cadenas productivas y a las formas competitivas regionales, que puedan generar encadenamientos con la empresa privada e inducir la conformación de *clusters*, es decir agrupamientos de actividades productivas interrelacionadas por la vía insumo-producto como complementariedad y procesos de subcontratación?

4. Procesos de retorno o relocalización alternos:

¿Qué alternativas viables y sostenibles pueden ofrecerse para aquellas familias en proceso de restablecimiento que simplemente no quieren integrarse súbitamente a la cultura agro empresarial moderna?

5. Medidas de contingencia ante el conflicto armado:

¿Cuáles podrían ser los mecanismos o medidas de contingencia que se podrían prever o atender para poder cubrir los riesgos a que se exponen los proyectos de estabilización, debido a las amenazas de los actores armados?

Una vez conocidas las preguntas se les pidió a los participantes calificarlas en razón de la importancia que les asignaban. Al término de la votación fueron elegidas las preguntas uno, tres y cuatro, y se abrió una sesión de intervenciones para conocer la opinión de los invitados respecto a este resultado. De una nueva ronda de intervenciones, se determinó que la pregunta uno y la pregunta cinco serían tratadas al mismo tiempo, con la salvedad que a ésta última era necesario abrirle un análisis individual. También se aprobó unificar las preguntas dos y tres, es decir abrir un espacio en medio del debate sobre la articulación de la PID a las economías regionales, al tema de generación de empleo y la capacitación laboral.

PRIMERA TEMÁTICA

ESQUEMA INTEGRAL DE FINANCIACIÓN Y MEDIDAS DE CONTINGENCIA PARA CUBRIR LOS RIESGOS ANTE ACCIONES DE ACTORES ARMADOS

Marco de la temática

Para una mejor comprensión de los alcances de la temática, el moderador planteó una contextualización de la problemática a partir de la explicación de las políticas de financiamiento del sector Estatal, la cooperación internacional y las ONG. Señaló que el Gobierno ofrece actualmente esquemas preferenciales respecto a los créditos normales del mercado, específicamente micro-crédito pero no capital semilla para la población desplazada. Desde ese punto de vista la PID tiene dos opciones: buscar el acceso a los mecanismos convencionales abiertos a cualquier grupo de población o aplicar a aquellos específicos previstos para esta población. Los esquemas de financiación del gobierno presentan dos alternativas: la financiación rural y la urbana.

En primer lugar, el representante de ACNUR explicó las condiciones del crédito rural. Una fuente de financiación es la línea corriente de Finagro, que ofrece créditos individuales dirigidos a pequeños productores. Estos empréstitos tienen una tasa de interés de DTF¹ y llegan hasta \$4,900,000 con el 100% de garantía. También existen créditos más costosos, DTF + 4 puntos con cobertura de garantía hasta el 70%. El otro 30% debe ser ase-

1 DTF son las iniciales de depósitos a término fijo. LaDTF es una tasa o porcentaje muy utilizada, principalmente en el sistema financiero. Se calcula como el promedio ponderado de las diferentes tasas de interés de captación utilizadas por los bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial para determinar los intereses que reconocerán a los certificados de depósito a término (CDT) con duración de 90 días. (www.lablaa.gov.co)

gurado por el poseedor del préstamo. Además se ofrecen créditos para mujeres cabeza de familia con DTF + 2 puntos y el 100% de garantía.

De la misma manera el delegado aclaró que Finagro tiene una línea de créditos asociativos operados por ONG en condiciones muy cómodas a los cuales puede acceder cualquier grupo de población vulnerable. Adicionalmente, están los créditos para PID, reinsertados, desmovilizados y población cubierta por la política de sustitución de cultivos. Esta línea cuenta con una provisión específica de \$100.000 millones, una tasa preferencial del DTF, 100% de cobertura de garantías y tiene que ser asociativo.

Debate de la mesa

La mesa identificó seis sub-temáticas como ejes centrales para el análisis de esta problemática:

1. La estructura de los procesos en la gestión e implementación de los proyectos y su relación con el tema de la financiación.
2. La organización institucional del esquema de financiación.
3. La combinación de formas de financiación, básicamente capital semilla y micro crédito.
4. Las propuestas alrededor del manejo del micro crédito.
5. La participación de la empresa privada.
6. Las medidas de contingencia frente a los riesgos de los actores armados.

Para desarrollar el primer sub-tema, el moderador puso a consideración de los invitados algunas ideas recogidas del proceso de análisis de la mesa. Frente a la opinión de algunos participantes acerca de que el acceso a los programas de crédito sea colectivo, es decir de población desplazada organizada, otros invitados consideraron que esto no daba espacio a la alternativa de encontrar crédito para proyectos individuales. En este contexto, el representante de ACNUR aseguró que existe una paradoja en el tema de la asociación de desplazados para proyectos productivos, la cual se presenta por la ausencia de elementos culturales de

tipo territorial y de parentesco que son los que nuclean en condiciones normales a las comunidades. Siguiendo este razonamiento, las asociaciones de desplazados integran a sus miembros por medio de elementos corporativistas que no permiten estabilidad en el mediano y largo plazo. Sin embargo, ciertas asociaciones son muy sólidas porque han logrado nuclear a su gente en un mismo barrio o edificar un proyecto productivo, de esta manera han conseguido construir y reconstruir tejido social.

También explicó el asesor, que uno de los problemas de los créditos ocurre cuando hay que sentarse y firmar el convenio; en el momento de adquirir el compromiso jurídico la gente comienza a ver los inconvenientes y se presenta una gran deserción. En este contexto, varios invitados presentaron la idea de no forzar el ingreso de las personas a las asociaciones, especialmente porque esto plantea problemas en la sostenibilidad de los proyectos debido a que no se tienen en cuenta sus propias expectativas y proyectos de vida. Por ello, se presenta como aspecto importante la inversión en el fortalecimiento a las comunidades y organizaciones.

Para continuar la discusión se procedió a escuchar la experiencia de la Asociación de Desplazados de Bolívar relatada por su representante: En términos generales, se trata de un proyecto productivo de 300 hectáreas de tabaco negro, que buscaba recolectar 600 toneladas. Fue creado cuando las personas ya estaban reasentadas y recibieron el acompañamiento de varias organizaciones como FUPAD, la RSS, la Gobernación de Bolívar, el Municipio del Carmen de Bolívar y el Plan Mundial de Alimentos, por un valor de \$1'033,000,000 para el componente social. Se repartieron las 300 Ha entre 300 familias, una Ha por familia y se proyectó una cosecha de 600 toneladas. Por distintos factores medioambientales, se recogieron 200 toneladas que permitieron un ahorro comunal de \$10'500.000, fuera de la comercialización. También se logró un contrato de pre-venta que garantizaba la compra de toda la cosecha. Esta iniciativa ganó el Premio Procomún Eternit que fue también invertido en el proyecto.

Con base en la experiencia de la Asociación de Desplazados de Bolívar, el moderador planteó la discusión de las dificultades que implica el requerimiento de comercialización previo a la financiación de un proyecto productivo del esquema de crédito vía FINAGRO. Agregó que la política establecida por el Gobierno exige contratos registrados en la Bolsa Nacional Agropecuaria y garantizados por la Cámara de Compensación. Para cumplir este requisito hay que pagar unos derechos de registro del contrato y contratar intermediarios que cobran el 1.5% de comisión del

valor del negocio en el momento en que se éste se ejecuta, es decir en el momento en que el productor entrega los bienes y recibe el dinero. Aseguró que este sistema es demasiado sofisticado para la PID, aunque sus defensores dicen que es una manera efectiva de garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Además cuenta con el beneficio adicional de impulsar la venta, al trabajar productos de ciclo corto como frijol y yuca, que tienen una salida relativamente rápida y que permiten realizar una rotación ágil.

En contraposición con esta posición, la coordinadora del Programa Alianzas expuso la vinculación de los gremios para adquirir compromisos en la venta de los productos. Por ejemplo, en Medellín las grandes empresas de confecciones han apoyado con asistencia técnica para lograr un buen nivel de calidad y comprar la producción. En este caso, el sector privado no se endeuda con crédito, a cambio establece una alianza con un proyecto de asistencia para la PID y asegura la comercialización.

Para el representante de la Unión Europea fue importante introducir otro punto en la discusión, que tiene que ver con el problema de utilizar la PID como mano de obra “barata”, que no se está beneficiando de su trabajo tanto como la empresa contratante. Expresó la importancia de entender que no se trata de acciones de asistencia, sino de resarcir derechos que han sido violados. Para fortalecer su posición, expuso un ejemplo de Guatemala en donde se implementó un proyecto con mujeres suministrándoles unos molinos y la capacitación; el producto del trabajo era recogido por los “chacales” que lo revendían en los puertos, por lo que no se obtuvieron ganancias operativas.

En este punto del debate, el representante de OIM, Marco Boasso recordó que el objetivo del seminario era flexibilizar las condiciones de acceso al crédito. Sin embargo, paradójicamente a su juicio, muchas de las propuestas planteadas en la mesa le estaban poniendo de nuevo condiciones al desplazado, que seguramente no iba a poder cumplir. Por lo tanto, recomendó concreción para flexibilizar el mecanismo, expresar propuestas creativas y alternativas para canalizar el dinero, que permitan créditos ágiles, y que contemplen incluso aquellos casos en los que no es posible recuperar la cartera. En general, recomendó tomar riesgos. Según él no es posible hacer un programa de reasentamiento o de reinserción que no implique riesgos: “alguien tiene que tomar riesgos”. Su propuesta fue crear un fondo de financiación que canalice dineros públicos y privados a través de un sistema de financiación ágil y sencillo, que no implique muchos requisitos para la entrega del dinero.

En el mismo orden de ideas, se pronunció la representante de la Liga de Mujeres Desplazadas de Cartagena, quien planteó que de cualquier manera los recursos públicos van a continuar retenidos si no se implementan mecanismos alternos, por lo que pidió a la mesa la presentación de propuestas más concretas para liberar esos recursos.

En contraposición con esta posición, la coordinadora del Programa Alianzas expuso la vinculación de los gremios para adquirir compromisos en la venta de los productos; por ejemplo, en Medellín los grandes confeccionistas han apoyado para lograr un buen nivel de calidad comprando la producción. En este caso las empresas no se endeudan con crédito, pero si están estableciendo una alianza con un actor de la región que les asegura la comercialización.

El moderador tomó de nuevo la palabra y presentó otros elementos para el análisis: en primer lugar, tener en cuenta que la PID es un grupo de población que está en una situación distinta a la de la población vulnerable común y corriente, específicamente porque está descontextualizada de su territorio. En segundo lugar, que el criterio fundamental debe ser humanitario, es decir ayudarle en el corto plazo a la PID para que encuentre rápidamente una alternativa de subsistencia. Un tercer elemento, puesto a consideración de los participantes fue el tema de la comercialización antes de proveer los créditos, ya que es distinto según él ayudar a garantizar la comercialización que establecerla como requisito. Para finalizar propuso que la comercialización sea un elemento clave en la formulación y acompañamiento del proyecto, pero no un prerrequisito para la financiación.

El funcionario de ACNUR puso también a consideración de la mesa algunas ideas relacionadas con el tema del manejo de los recursos. Desde esta perspectiva, según él hay que tener en cuenta otros aspectos adyacentes: la necesidad de capacitación técnica, capacitación laboral asociativa, acompañamiento para la asistencia técnica, el manejo de empresas y la comercialización. Por eso, es necesario plantear un esquema integral para la financiación. En este contexto surgieron varias propuestas: Una de ellas planteó que debe haber un sistema de articulación entre los distintos organismos estatales, agencias internacionales y la PID. Otra propuso la combinación de recursos del Estado en forma de crédito, con fondos de cooperación y ONG, es decir una división del trabajo entre entidades públicas y privadas. Por último, se sugirió conveniente entregar a los desplazados las colaboraciones iniciales en especie, porque se han presentado experiencias

en donde se entrega dinero para compra de insumos, maquinaria o contratación de mano de obra y no se invierte en esos rubros.

La discusión de la mesa permitió definir entonces que el tema de fondo era la combinación de distintos elementos de financiación. En este punto el moderador recogiendo las anteriores inquietudes, puso a consideración la propuesta de recomendar al Gobierno combinar las distintas formas de financiación, lo cual implicaría reconsiderar la decisión de no seguir proporcionando capital semilla y de otorgar exclusivamente micro-crédito. Una propuesta concreta apuntó a sugerir que el Estado financie los costos de preinversión, es decir las condiciones que se generan para hacer factible el proyecto y para ubicar la comercialización.

Por último, se discutieron y analizaron las propuestas concertadas de la mesa: La primera fue crear un esquema de articulación entre los recursos públicos y los de cooperación internacional y de ONG. La segunda propuesta fue dividir técnicamente el trabajo de manera que el Estado siga trabajando el crédito y que la cooperación internacional se vuelque exclusivamente al tema de capital semilla. Y por último, la de crear un gran fondo específicamente para el tema de desplazados donde concurren todos los recursos, cuya operación se diseñe en función de las circunstancias concretas de la población desplazada.

Frente a la propuesta del fondo, el moderador planteó algunas reflexiones: en primer lugar, hasta donde la cooperación internacional y especialmente las ONG están dispuestas a poner sus recursos en un fondo, pensando que en este esquema no hay posibilidad de condicionar el uso de los mismos. Un segundo punto, es el problema de la política del Estado y el tratamiento específico de cada uno de los temas, por lo que la implementación del fondo implicaría un proceso de concertación de buena parte de los aspectos de política.

Para contextualizar mejor la propuesta del fondo, Marco Boasso comentó la manera en que se manejó este tema en Guatemala. Allí se constituyó un fondo en donde todos los donantes pusieron sus recursos, que el fondo administraba y definía. Ahí se tomaban las decisiones y la gente ejecutaba de acuerdo a una graduación de las necesidades de la urgencia. De acuerdo con su experiencia, la constitución del fondo podría tener dos direcciones: en primer lugar, un fondo mixto que canalice dineros públicos y privados, en donde este dinero sirva como garantía de prestamos y también para créditos. Por otro lado, podría ser

un fondo en donde se canalicen los 100.000 millones de pesos que tiene el Estado, el dinero iría a las ONG quienes ejecutarían los proyectos, y el fondo se encargaría de supervisar la ejecución de los mismos.

Otro punto que se tuvo en cuenta, fue el tema de la relación con el sector privado. Según el moderador el mejor ejemplo es el proyecto Alianzas que ha logrado la implementación de experiencias combinando iniciativas públicas y privadas. En este sentido se propusieron dos ideas: realizar una campaña de promoción y difusión entre las pequeñas y medianas empresas para hacer integradores de proyectos con población desplazada, y generar ejercicios de encuentros entre los empresarios y la PID.

A continuación, se abordó el problema de la dificultad de los mecanismos para prever las contingencias producidas en la estabilidad de los proyectos, especialmente cuando estos se ven amenazados por las acciones de los actores armados. Un primer problema es la sostenibilidad y la solvencia de los proyectos, cuando hay bloqueo a los insumos o cuando se interrumpe el ciclo productivo. Un segundo inconveniente tiene que ver con el cobro de los seguros y las garantías de los proyectos cuando se produce la irrupción del grupo armado. Frente a estos puntos se propuso crear o promover espacios y diálogos “humanitarios” entre los actores del conflicto para poder definir reglas que garanticen el respeto a las propiedades de las poblaciones desplazadas en torno a un proyecto productivo.

En la discusión, se presentó también el tema de los “corredores humanitarios” y su impacto en la situación colombiana. Para el representante de ACNUR, la implementación de estos métodos de emergencia de uso común a nivel internacional, presenta algunos problemas en Colombia: En primer lugar, un elemento de la política del Gobierno Nacional es no generar iniciativas regionales o aisladas, descontextualizadas de la política de paz que maneja de manera muy centralizada el Comisionado de Paz. Por otro lado, está el problema de la neutralidad; toda acción humanitaria corre el riesgo de ser acusada por al menos uno de los actores, de estar favoreciendo a sus contrapartes, por lo que este tipo de estrategias son difíciles de implementar.

Por último, el jefe de la División de Emergencias de la OIM, recaló la importancia de posibilitar que los elementos materiales de los proyectos puedan ser trasladados por los mismos desplazados, es decir que en el momento de tener que abandonar el lugar de recepción por cualquier motivo, el desplazado pueda llevarse los implementos de trabajo para poder establecerse en otro lado.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA EL ESQUEMA INTEGRAL DE FINANCIACIÓN Y MEDIDAS DE CONTINGENCIA

1. Combinación de las modalidades de financiación, por medio de un esquema integral que debe tener como elementos constitutivos:
 - a) Fortalecimiento de la cohesión social en los proyectos asociativos.
 - b) Financiación de los estudios de preinversión.
 - c) Capital semilla inicial o de arranque.
 - d) Acceso a crédito (opcional, de acuerdo con las necesidades).
 - e) Capacitación.
 - f) Asistencia técnica y acompañamiento durante la ejecución del proyecto.
2. Desarrollar esquemas y mecanismos de articulación y coordinación de las acciones de organismos estatales, agencias internacionales, ONG y organizaciones de PID.
3. Crear un Fondo de Financiación en donde concurren recursos públicos, de cooperación internacional, de ONG y privados.
4. Los recursos de crédito deben ser manejados por ONG especializadas y no por la Banca Comercial.
5. Combinar el uso de los recursos de las distintas fuentes en un esquema de división del trabajo, asignándolos a usos específicos (fortalecimiento social, estudios de preinversión, capital semilla, crédito, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento).
6. Cofinanciar la cobertura del riesgo con un 70% por capital público, y 30% con capital aportado por cooperación internacional.
7. En cuanto a la relación entre la financiación y los esquemas de implementación de los programas se debe:
 - a) Prever el fortalecimiento de la cohesión social de los grupos asociativos y garantizar el cubrimiento de este costo.
 - b) Garantizar el acompañamiento en la identificación de los proyectos de acuerdo con la vocación productiva y el tipo de asociación.
 - c) Dar alta prioridad al apoyo para la comercialización de los bienes y servicios, sin que este se convierta en requisito para la financiación de los mismos.
 - d) Garantizar que la capacitación involucre tanto los aspectos técnicos como la readaptación cultural, laboral y asociativa.
 - e) Garantizar el acompañamiento para asistencia técnica y el manejo empresarial.
 - f) Garantizar el acompañamiento y seguimiento durante la ejecución del proyecto.
8. Introducir mecanismos de contingencia que permitan cubrir los riesgos de los proyectos productivos de la PID ante ataques o amenazas de los actores armados, y que afecten la oportunidad y economía de la disponibilidad de los insumos, la continuidad del proceso productivo, y el acceso al mercado:
 - a) Seguros para proteger los activos productivos.
 - b) Seguros para cubrir a los productores respecto a las deudas (distintos a las garantías que cubren a los bancos ante el riesgo de no pago)
 - c) Ampliación de los plazos, reducción o condonación de capital y/o de intereses, etc.

SEGUNDA TEMÁTICA

ARTICULACIÓN DE LA PID A PROCESOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y REGIONAL

Marco de la temática

Para abordar el segundo tema el moderador puso a consideración de la mesa una serie de puntos centrales para la discusión:

- a) El primer tema se centró en la incorporación de la PID a los programas de desarrollo regional o local, especialmente dirigido a comprender que estos programas no implican exclusivamente la modalidad de un proyecto productivo, sino que deberían contemplar la opción de vincularse por voluntad propia a los mercados laborales. En este momento la situación presenta algunas variantes: la articulación a procesos económicos regionales está planteada en teoría desde el año 99, pero ha tenido un desarrollo muy heterogéneo en las distintas regiones. Uno de los puntos más importantes, por los cuales no se presentó un resultado satisfactorio de los proyectos que promovió la RSS, tuvo que ver según el representante del ACNUR con la suposición que las ONG operadoras debían hacer el trabajo de identificar las cadenas productivas e inducir los proyectos hacia esos nichos de mercado. En este contexto, se pueden seguir dos direcciones distintas: trabajar con empresas orientadas al cliente final o orientadas a las cadenas; la elección predice así la estructura, la estrategia y el enfoque del negocio. En el mismo sentido, la investigación para la articulación en las cadenas regionales nunca se hizo sistemáticamente, algunas ONG la hicieron y en otros casos no se hizo. Asimismo, el moderador aseveró que desde el Gobierno Nacional la perspectiva adoptada fue la definición en el ámbito regional, es decir que sean los comités locales y departamentales y sus respectivos gobiernos, los que se ocupen de hacer esa incorporación al mercado. En este esquema, el papel de la RSS es propiciar mecanismos de financiación públicos a través de BANCOLDEX y FINAGRO.
- b) Por otro lado, el asesor de ACNUR planteó el tema de la generación de empleo. La RSS estaba encargada de hacer convenios con las entidades que daban la capacitación. La

nueva política desarrollada por el Gobierno Nacional desmontó ese esquema y la responsabilidad de la capacitación recayó en el SENA, lo que ha implicado algunos problemas: Por un lado, el SENA diseña los cursos y ajusta los perfiles de los aspirantes sobre su propia experiencia y no sobre la demanda local o regional, y por otro lado, recluta a los aspirantes con criterios que no tienen que ver con prioridades de género y otras consideraciones importantes para la atención de la PID. Sin embargo, el nuevo esquema tiene virtudes: el SENA recibió un presupuesto adicional de \$10.000 millones para este año y su cobertura es muchísimo mayor que la ofrecida por la RSS. En este mismo sentido, la importancia de este proyecto de recalificación laboral, tiene que ver con su énfasis en sectores de población que están en una etapa en la que pueden reconvertirse rápidamente, además se ocupa de desplazados que decidieron quedarse en el sitio de recepción, predominantemente urbano.

- c) Otro tema explorado por los participantes de la mesa, fue el de empleos efectivos, en el que se señalaron dos elementos: el primero, es el empleo humanitario de emergencia que da la posibilidad de crear trabajos no calificados en el corto plazo, con una duración de cuatro a seis meses. Estas actividades están encaminadas fundamentalmente a llenar el vacío entre la etapa de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, esto es lo que se ha llamado post-emergencia. En este campo se resaltaron experiencias interesantes en algunas ciudades, generadas por instituciones o entidades públicas municipales y por algunas empresas privadas. En segundo lugar, el representante del ACNUR subrayó la importancia de buscar empleos estables en el sector formal, lo que presenta la dificultad del origen rural del 95% de la PID registrada. Es evidente que la fuerza de trabajo urbana requiere calificación, de manera que solo aquellos que logran recalificarse a través de los programas de reconversión laboral tienen alguna posibilidad de encontrar empleos formales. Sin embargo, en muchos

casos aún cuando cumplan con todas las condiciones, hay aún mucha desconfianza entre los empresarios, señalaron algunos participantes.

- d) Para finalizar, el moderador presentó el tema del empleo rural bajo el esquema de lo que él llamó “la proletarianización en economías de agricultura capitalista”, donde se plantea la reabsorción de población rural de origen campesino bajo la modalidad de una relación de tipo trabajo asalariado en grandes empresas, que de alguna manera también exige el tema de la recalificación.

Debate de la mesa

La discusión se organizó clasificando las propuestas planteadas en tres grandes temas: En primer lugar, las alternativas productivas. El segundo tema fueron las alianzas, planteadas en dos sentidos: alianzas para el sector productivo y alianzas para la generación de empleo. El tercer punto fue el empleo.

En ese contexto, la Secretaria de Gobierno del Municipio de Pasto sugirió la necesidad de construir políticas nacionales desde el Estado para obligar la incorporación de PID en las inversiones de las localidades. Advirtió sin embargo, que la existencia de compromisos políticos adquiridos por los mandatarios municipales y departamentales, podría posiblemente entorpecer cualquier intento en este sentido.

Por otro lado, el moderador presentó el problema de la escolaridad de la PID. Para ejemplificarlo, recordó un proyecto del Banco Mundial que iba dirigido a recalificación laboral y que exigía como mínimo cuarto año de secundaria. La dificultad se hizo presente cuando advirtieron que los jóvenes de la población desplazada no podían acceder porque no tenían ese nivel de escolaridad. El proyecto se implementó bajando fuertemente los estándares, lo que tuvo un gran impacto en la calidad del trabajador que se estaba formando y obviamente el resultado fue una fuerza de trabajo menos competitiva. Parte de la solución implicaba desarrollar un proceso de educación acelerada, que consistía en cursos escolares los cuales permitían que en 18 meses los muchachos pudieran completar su educación secundaria.

Por otro lado, se abordó el tema que hace referencia a las alternativas productivas; en ese sentido, el moderador puso a consideración de los participantes dos propuestas que surgieron del consenso de la mesa: En primer lugar, un inventario acerca de la información sobre los mercados existentes en las regiones para

identificar oportunidades de mercado y renglones económicos propicios. En segundo lugar, identificar en cada región alternativas productivas que lleven al desarrollo empresarial. En el mismo orden de ideas, el tema de las alianzas se estableció como prioritario para poder realizar uniones entre los entes gubernamentales y distintos sectores públicos y privados, con la finalidad de fortalecer la promoción de proyectos productivos y de empleo.

También se planteó el tema del empleo. La representante de la Alcaldía del Municipio de Pasto afirmó que es muy relevante el fortalecimiento institucional en el campo de la asistencia para el empleo, en particular en la ejecución de las obras públicas. En ese sentido, la delegada de la RSS recalzó la importancia de promover acuerdos, alianzas estratégicas y mecanismos de cooperación entre los entes territoriales para permitir el acceso a empleo en el área de la construcción de servicios públicos. Por último, el Jefe de la División de Emergencia y Post-Conflicto de la OIM estableció el papel central de la capacitación laboral que implica según él, dos aspectos: a) una identificación del mercado laboral, investigando las características de la oferta y de la demanda junto con los mecanismos de conexión entre una y otra; y b) la necesidad de promover arreglos institucionales en el nivel regional y local.

Para el representante de USAID fue muy importante destacar la necesidad que el proyecto de vida de las personas desplazadas coincida con los objetivos de los programas que se le proponen, esto porque a muchos de ellos no les interesa emplearse, sino conservar actividades económicas y laborales autónomas. Así mismo, aseguró que ese proceso debe dirigirse hacia aquello que las personas están buscando y por lo tanto, deben identificarse los más importantes actores en ese sentido, que a su juicio son: el SENA, las empresas y las ONG. Por otro lado, llamó la atención acerca de la capacidad de trabajo de los desplazados como personas económicamente activas.

En este contexto, el representante de la Unión Europea estimó que a pesar de todo, los desplazados entran a competir laboralmente en clara desventaja con el resto de la población, y que por lo tanto deben recibir todos los apoyos necesarios para poder acceder al mercado laboral en condiciones equitativas.

Por último y resaltando el hecho de que una gran parte de la PID está constituida por mujeres cabeza de familia, la representante de OXFAM propuso que los programas de generación de ingresos, deben diseñarse pensando en la asistencia para el cuidado de los niños durante el tiempo de la capacitación y ocupación laboral de la madre.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA PID A PROCESOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y REGIONAL

1. La política de reintegración debe ser global y tiene que incluir la integración local en el sitio de recepción y las reubicaciones, no sólo los retornos.
2. La articulación debe darse tanto a través de la generación de ingresos por cuenta propia mediante proyectos productivos, como de la vinculación a los mercados laborales.
3. Es necesario implementar un sistema que aglutine los diversos componentes en las diferentes escalas: nacional, regional y local.
4. Recomendaciones relativas a un Sistema Regional:
 - a) Ampliar y fortalecer las UAO como puntos de entrada al SNAIPD y crear a su interior la línea de atención para restablecimiento.
 - b) Vincular la formulación de los Planes Integrales Únicos de los comités territoriales con la formulación de los planes de desarrollo y presupuestos departamentales y municipales 2004-2008.
5. Desarrollo de iniciativas productivas:
 - a) Recopilar los estudios de mercados y cadenas productivas existentes en las regiones y realizar estudios en las regiones donde no existan.
 - b) Tomar dichos estudios como base para la identificación regional de alternativas productivas para la PID.
6. Alianzas:
 - a) Promover compromisos y alianzas de cooperación al interior del ámbito gubernamental entre las agencias sectoriales, de un lado, y entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales, del otro.
 - b) Diseñar una política pública y acuerdos formales entre el Gobierno y el sector privado, incorporando incentivos para estimular la vinculación en el restablecimiento de la PID. La anterior debe trascender el carácter puntual y experimental dependiente de la buena voluntad de los actores y ganar una escala nacional reflejada en un incremento significativo de la cobertura, sin sacrificar la integralidad. Ello supone, en primer lugar, la voluntad política del Gobierno traducida en reconocimiento del problema y en la asignación suficiente de recursos, en segundo lugar la responsabilidad social de los empresarios y, en tercer lugar, la formación de pública favorable al tema.
7. Vinculación laboral:
 - a) Promoción de programas de empleo de emergencia no calificados liderados por entes territoriales y descentralizados, principalmente en los campos de prestación de servicios públicos y construcción de obras públicas, aprovechando también las cuotas de aprendizaje del SENA
 - b) Generación de instrumentos normativos para que ésta se convierta en una política pública vinculante de carácter nacional.
 - c) Creación de la Agencia "Interinal" de empleo temporal para la PID manejada por ONG, financiada por cooperación internacional y facilitada por el Gobierno.
 - d) El acceso al empleo transitorio no debe implicar la pérdida del derecho a soluciones duraderas.
 - e) Incorporar a la PID al régimen de subsidio al desempleo.
 - f) Proveer alternativas para el acompañamiento y cuidado de los niños de las madres trabajadoras o en capacitación.
8. Capacitación/Recalificación laboral:
 - a) Implementar estudios sobre el perfil ocupacional de la PID, sobre la demanda laboral real a nivel local y regional, y modernizar los Centros de Información para el Empleo del SENA, de modo que se conecten efectivamente la oferta y la demanda.
 - b) Diversificar la oferta de proveedores de capacitación, incluyendo además del SENA a ONG y empresas, y coordinar las ofertas.
 - c) Reactivar el Programa Trabajo a su Alcance de la RSS.
 - d) Adecuar los programas de capacitación de manera realista y cierta a las demandas del mercado y características de la PID, propiciando programas de corta duración atendiendo pragmáticamente a la urgencia de la respuesta para la PID.
 - e) Adoptar como criterio de evaluación de los programas no sólo el número de personas capacitadas, sino tam-

bién el número de quienes encuentran efectivamente un empleo u ocupación. El criterio de éxito debería ser garantizar la vinculación laboral.

- f) Insertar estos programas en un esquema de formación por etapas, y relacionarlos con intervenciones y activi-

dades de alfabetización y desarrollo de programas escolares de aceleración del aprendizaje.

- g) Acompañar la capacitación con ayuda humanitaria de emergencia.

TERCERA TEMÁTICA

ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS PARA COMUNIDADES TRADICIONALES NO AGROEMPRESARIALES

Marco de la temática

La política pública en esta materia, fue presentada por el moderador de la mesa, quien señaló que se inscribe en los contextos particulares de lo urbano y de lo rural. Para lo rural el Programa de Seguridad Alimentaria RESA que está dirigido a optimizar el uso de las parcelas, combinando la producción de tal manera que las familias puedan lograr un autoabastecimiento lo más integral posible dentro del lema "producir para no comprar". Adicionalmente el programa RESA promueve la producción ambientalmente sostenible y establece otras metodologías y enfoques pertinentes. Por otro lado, también busca vincular las poblaciones bajo un esquema de tipo territorial, es decir vincular 200, 300 o 400 familias de una vereda. Para cumplir con estos fines, el programa cuenta con un presupuesto de la RSS de 10 mil millones de pesos para este año y ha logrado movilizar otros 40 mil millones. La meta para el año 2003, es incorporar 1 millón de personas y se espera llegar a una cobertura mínima de 3 millones de habitantes en el 2006. El programa consiste básicamente en la entrega de ayudas en especie: el "kit de semillas", pies de cría, algunas herramientas básicas, alambre de púas y varios insumos que se necesitan para arreglar el predio. Como requerimiento más importante está el tener acceso a tierra.

La otra modalidad presentada por el delegado de ACNUR, fue el micro-crédito vía FINAGRO. La dificultad de este esquema se presenta en aquellas comunidades que no quieren entrar a formar parte de la producción moderna, entre las que se destaca el caso de algunas comunidades indígenas y grupos afro-colombianos, así como ciertas comunidades campesinas. Aseguró que en el caso urbano aún no hay una definición precisa de la política a seguir.

Para finalizar, y como resultado del consenso de los participantes de la mesa, se estableció que una prioridad de la política en este tema debía ser el respeto de la dinámica productiva de estas poblaciones, que no corresponde con el modelo imperante basado en la acumulación, y por lo tanto, habría que mantener sus esquemas productivos e implementar una ayuda básica consistente en capital semilla, que les permita restablecer sus proyectos de vida y mantener sus tradiciones.

Debate de la temática

El debate se inició con una intervención del moderador, para quién la aplicación del modelo *farmer* en el esquema de asistencia social es problemático, porque exigir a un pequeño productor que produzca lo suficiente para la auto-subsistencia y un pequeño excedente para vender en el mercado, no se compeadece de la realidad de las comunidades indígenas y afro colombianas, que tienen modelos productivos distintos que no se basan en la apropiación y acumulación de riquezas y en donde la propiedad de la tierra es comunitaria. Asimismo, afirmó que cuando se producen desplazamientos en estos grupos, sus integrantes quieren generalmente mantener sus propias formas ancestrales de producción.

En el mismo sentido, Marco Boasso, representante de la OIM, dijo que es muy importante mantener cinco ideas fundamentales en el proceso de asistencia social: formación, información, acompañamiento, asistencia técnica e incentivos. Además sugirió la conformación de empresas asociativas rurales y la promoción del empleo transitorio de emergencia. Por último, el moderador propuso que no se condicione la entrega de capital semilla a un modelo o a una unidad productiva específi-

ca, porque eso podría tener efectos negativos en la entrega de las ayudas.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS PARA COMUNIDADES TRADICIONALES NO AGROEMPRESARIALES

1. Considerar dos grupos objetivos de población: comunidades étnicas (indígenas, afro descendientes) y campesinos tradicionales.
2. Formular e implementar programas dirigidos a comunidades étnicas que respeten su idiosincrasia, valores y cultura.
 - a) Apoyo con capital semilla no reembolsable para fortalecer prácticas culturales y agrícolas ancestrales.
 - b) Apoyar los procesos con formación, información, acompañamiento, asistencia técnica e incentivos, en condiciones tales que las mismas comunidades puedan decidir sobre su pertinencia y sobre las modalidades más convenientes.
3. Respecto de los campesinos tradicionales:
 - a) Apoyo con capital semilla a unidades productivas que permitan combinar la seguridad alimentaria con la producción para el mercado.
 - b) Apoyar emprendimientos de tipo familiar o asociativo proveyendo: formación, información, acompañamiento, asistencia técnica e incentivos.
 - c) Poner en marcha mecanismos alternativos para acceso a la tenencia de tierra: titulación de baldíos, arrendamiento, comodato, usufructo, etc.
- c) Estimular procesos de titulación colectiva de la tierra y de asignación y administración de recursos, para generar economías solidarias, comunitarias y auto sostenibles.

PALABRAS DE CLAUSURA

FRANCISCO GALINDO VELEZ

Representante del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

SEÑORAS y señores. Quiero empezar por dar un agradecimiento a los participantes, a los organizadores, a los expertos nacionales y a los que han venido de otros países a compartir experiencias en este Seminario Internacional sobre Restablecimiento; sin lugar a dudas, han sido sumamente enriquecedoras.

Decíamos durante la inauguración de este seminario que los retos pueden resumirse en tres preguntas:

1. ¿Cómo lograr la protección de las personas en el contexto de un conflicto que no ha terminado?
2. ¿Cómo lograr soluciones duraderas a sus problemas, también en el marco de un conflicto que no ha terminado?
3. ¿Cuáles son las responsabilidades de cada una de las entidades del gobierno y del Estado, de las organizaciones no gubernamentales, de las Naciones Unidas, etc., y qué se espera de nosotros, partiendo de que la responsabilidad principal es del Gobierno?

Me parece que de este seminario se puede concluir que sí puede lograrse la protección de las personas y encontrar soluciones a sus problemas en el contexto de un conflicto, pero que para ello es fundamental respetar, mantener y preservar el carácter civil de las poblaciones y que en ningún momento la población se vea involucrada en el conflicto armado, ni sea o se quiera usar como objetivo o instrumento de aquellos sectores que están enfrentados.

El restablecimiento no debe entenderse como algo que viene automáticamente con las soluciones duraderas, ni es sinónimo sólo de retorno. Es importante hablar de soluciones duraderas, entre ellas el retorno voluntario y la integración local. El retorno voluntario es válido cuando se realiza en condiciones de seguridad y dignidad. La integración local debe tenerse también en cuenta, no como alternativa, sino como una opción en sí misma. En ambos casos, que se realicen estas soluciones no significa que haya restablecimiento automático. El restablecimiento llega cuando se logra la recuperación de los derechos vulnerados. En este sentido, en su sentencia T-602/03 del 23 de julio de 2003, la Corte Constitucional de Colombia concluyó:

“...el restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, deben propender por (i) acceso a la tierra, (ii) el empleo en condiciones dignas, (iii) el acceso a soluciones de vivienda, (iv) la integración social, (v) la atención médico asistencial integral, (vi) la nutrición adecuada, (vii) la restauración de los activos comunitarios, (viii) la reconstitución de las comunidades, (ix) el acceso a la educación, (x) la participación política efectiva, y (xi) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno...”

“En este sentido, restablecer equivale a garantizar y proteger el goce de derechos y libertades”.

En otras palabras, restablecimiento debe entenderse como el conjunto de medidas que buscan la recuperación total del derecho, por ejemplo, el derecho a la propiedad y la reparación.

También es muy importante contar con un Plan Nacional, que defina claramente las responsabilidades y presupuestos de las instituciones del Gobierno Nacional, los gobiernos departamentales y municipales. De esta manera, quedan claras las responsabilidades y los presupuestos, y esto facilita, entre otras, obtener recursos de la comunidad internacional. La comunidad internacional necesita claridad, por supuesto también la nacional, y así las decisiones en cuanto a recursos.

Hay dos puntos importantes a destacar en materia de proyectos:

1. Que incluyan a toda la población y no sólo a la población desplazada que regresa voluntariamente o está en proceso de integración local. Es importante comprender a la población del sitio y a la aldeaña, pues esto es fundamental para evitar la discriminación, los conflictos, lograr la integración y la verdadera durabilidad de los procesos.
2. Los procesos deben ser parte de la economía local y nacional, pues de otra manera dejan de funcionar en el momento en que termina la ayuda externa.

Es importante elaborar y poner en marcha mecanismos de seguimiento de las soluciones duraderas, para medir así los avances en la integración jurídica y económica, y tomar las medidas necesarias, sin atrasos, cuando se presentan problemas de protección y ejercicio de derechos, o ante abusos, y problemas relacionados con los proyectos.

El trabajo humanitario bien hecho durante un conflicto es una inversión en el posconflicto, pues de otra manera los problemas humanitarios y sociales son de tal dimensión que ponen en peligro la consolidación de la paz. Se puede hacer un trabajo humanitario durante el conflicto,

pero para ello se necesita, como hemos dicho, respetar el carácter civil de la población, impedir que se le convierta en parte de los objetivos o instrumentos de la guerra y resaltar la necesidad de la humanización del conflicto.

Un enfoque integral es sumamente importante. Desde ACNUR estamos insistiendo en un enfoque integral, como dije en la inauguración de este seminario que cuente con los siguientes elementos:

1. El enfoque de derechos. La respuesta del Estado al igual que la respuesta de la comunidad internacional y de los agentes humanitarios, está soportada en la necesidad de garantizar la plena vigencia de los derechos de la población. Estos derechos incluyen, por supuesto, el derecho a la asistencia material, pero no se agota en ella. Desde el primer momento la respuesta debe estar pensada en el derecho al restablecimiento y la superación de la situación temporal del desplazamiento.
2. Por eso, es necesario abordar el problema en términos de prevención, protección y soluciones duraderas, entendiendo por prevención que se logren las condiciones para que las personas no tengan que desplazarse en busca de seguridad, y no impedir o bloquear. Siempre hay que recordar que el desplazamiento es también un mecanismo de protección, es decir, un derecho que está basado en la libertad de movimiento. Para la protección de la población civil en situaciones de conflicto, existen principios y normas establecidos y hay que cumplir con ellos, entre los que cabe destacar la importancia de mantener el carácter civil de la población.
3. Hay que tomar en cuenta no sólo a las poblaciones ya físicamente desplazadas, sino también a las que están en riesgo de desplazamiento, las comunidades bloqueadas o sitiadas. En especial, porque es necesario garantizar su protección contra el desplazamiento forzado y atender de manera prioritaria y urgente la situación de emergencia humanitaria. De igual manera, es necesario cerciorarse que las personas que participan en procesos de soluciones duraderas en efecto estén protegidas.
El fenómeno del desplazamiento es un resultado del conflicto. En consecuencia sus modalidades son dinámicas y responden a los giros que se presentan dentro del mismo. Por eso, es necesario revisar y ajustar periódicamente los tipos de respuesta y, en particular, los programas de política gubernamental a la realidad del desplazamiento. Este es el caso del desplazamiento intra e inter-urbano.
En este tipo de respuesta siempre debe considerarse la situación de comunidades receptoras, elemento fundamental para la integración social y la sostenibilidad de las soluciones.
4. Tener un enfoque diferencial y perspectiva de género en todas las labores que se emprenden.
5. Lograr una clara definición de responsabilidades de parte del Gobierno Nacional, incluida la interacción, definición y uso de presupuestos entre las instituciones nacionales, los gobiernos departamentales, municipales y locales, así como de otros. Para esto, es importante contar con un Plan Nacional muy claro.

6. Tener un enfoque participativo que incluya a las instituciones de Gobierno, de Estado, Iglesia, sindicatos, universidades, empresa privada, medios de comunicación, las Naciones Unidas y otros miembros de la comunidad internacional, y las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, entre otros.

El papel de las organizaciones no gubernamentales es fundamental en este esfuerzo y una expresión importantísima de una democracia. Hay que trabajar juntos, aunar esfuerzos, crear conciencia para ayudar a aliviar las difíciles condiciones diarias que sufre la gente. Y trabajar por la gente desde nuestras diferencias, para lograr su protección, asistencia y soluciones duraderas. Este es el sentido, por ejemplo, de la *Alianza Humanitaria*. En relación con soluciones duraderas, hemos hablado del retorno voluntario y de la integración local. Precisamente porque el objetivo es la sostenibilidad, no se pueden promover procesos de retorno o repatriaciones a zonas donde persisten los conflictos y donde hay presencia activa de los grupos armados. Por esta razón, el ACNUR no promueve retornos o repatriaciones en estas circunstancias. Puede acompañar o facilitar estos procesos cuando las comunidades en forma voluntaria y con información completa sobre la situación de seguridad en el lugar de origen, así lo solicitan¹.

7. Buscar la articulación entre lo humanitario y el desarrollo, nada fácil, pero sumamente importante para tener la visión del conjunto. Las soluciones duraderas tienen que ir vinculadas al desarrollo para que puedan tener durabilidad, así mismo se facilita a la comunidad de donantes la tarea de entender qué es lo que se está queriendo hacer en un país.
8. Lograr la protección tanto al interior del país como en el exterior de Colombia.
9. Asegurar la protección de todos los que realizan la labor humanitaria.

Al hablar de restablecimiento es necesario hablar de cuándo termina la condición de desplazado. La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia ya citada estableció que:

“La claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral y por ende, no asistencialista, permite identificar cuándo cesa la situación de desplazamiento. En efecto, el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales se traducen en el restablecimiento y por tanto, en la cesación de la situación de desplazamiento forzado interno. Por lo mismo, resulta evidente que el retorno o la reubicación no equivalen, por sí mismos, al restablecimiento de la población desplazada”.

La misión humanitaria requiere compartir criterios y tener siempre presente que lo que se está haciendo con ella es protegiendo la vida y la dignidad del ser humano. Por eso, es tan

¹ Ver el documento del ACNUR. Global Consultations on International Protection. “Voluntary Repatriation”. EC/GC/02/5. 25 de abril de 2002.

importante que en todas las acciones se ubiquen los principios de humanidad e imparcialidad en el lugar que les corresponde. Y esto hay que aplicarlo incluso en el lenguaje. Me llamó la atención durante el primer día del seminario el uso del lenguaje. Por ejemplo, se habla de retorno sin agregar que es y debe ser voluntario. Y se presentaron otros ejemplos que irán reduciendo el contenido de la protección; por ejemplo, la manera como operarios técnicos utilizan el lenguaje propio de su oficio. Los principios están establecidos y tienen nombres propios y completos, y hay que utilizarlos de esa manera. Operarios técnicos que entran a trabajar en lo humanitario deben aprender el lenguaje y, el significado y los objetivos humanitarios de la tarea que realiza la institución para la que trabajan, y esta es una responsabilidad de las instituciones que los contratan.

Durante este seminario se han adoptado cerca de 100 (cien) recomendaciones. ¿Qué debemos hacer para que no vayan a formar parte de los archivos de las buenas intenciones? Nos parece importante llevarlas a la práctica y debemos darles seguimiento. Entonces, proponemos que nos reunamos en seis meses para ver en dónde estamos.

El trabajo humanitario es enorme, complicado, complejo en incluso en ocasiones desesperante. Pero vale la pena y no hay que desfallecer. Colombia vale la pena, su gente vale la pena.

Muchas gracias.



DIEGO BELTRAND

Representante de la Organización Internacional
para las Migraciones, OIM

QUIERO agradecer a la Red de Solidaridad Social, a la UTC, al ACNUR y a USAID el acierto de haber convocado a este evento. Menciono varias razones que nos hacen celebrar la realización de este seminario.

En primer lugar, se encuentra aquí una muestra muy representativa de los actores más relevantes en la atención al desplazamiento: la Red de Solidaridad Social, USAID, ACNUR, la Iglesia, las ONG nacionales e internacionales, la Unión Europea, gobernaciones y entidades de gobierno, el sector privado, el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, los organizadores ya citados, FUPAD, CHF Acción Contra el Hambre, CODHES y tantos más a los cuales pido disculpas por no nombrar. Es obvio que estamos ante un conglomerado de entidades preocupadas por el tema del desplazamiento y que trabajan en torno al mismo. Pero además, lo más importante es la presencia de las organizaciones de desplazados de lugares como Cartagena, Putumayo, Córdoba, Santander y Tolima; esto ya es un buen comienzo.

Hace algunos meses tuve la oportunidad de participar como jurado calificador del concurso Eternit-PROCOMÚN. En dicho evento, que recogió experiencias de la organización de comunidades desplazadas en torno al acceso a la tierra, los servicios de crédito, la educación, la salud y la vivienda, se evidenció la importancia de la participación de la población en condición de desplazamiento para lograr el pleno restablecimiento social y económico, así como las destrezas que estas comunidades han desarrollado para lograr este objetivo: cohesión, persistencia, identificación y negociación de proyectos viables y bien formulados. Por eso, es tan importante

contar con la presencia en este evento de la Asociación de Desplazados de Saiza (Córdoba), la Asociación de Desplazados Nueva Esperanza, la Liga de Mujeres Desplazadas de Cartagena y la Asociación de Desplazados de El Salado (Bolívar).

En segundo lugar, para nosotros como Organismo Internacional especializado en migraciones, es sumamente importante haber participado en este evento ya que el mandato de la OIM establece el compromiso de nuestra organización con el apoyo humanitario y la asistencia a los movimientos poblacionales de manera ordenada, buscando acercar a la población a todos los beneficios y nuevas oportunidades que puede conllevar la migración. Así mismo, nuestro mandato establece la necesidad de impulsar el desarrollo social y económico que pueda resultar de movimientos migratorios. En este sentido, la OIM colabora en la identificación de las nuevas oportunidades que puedan resultar del desplazamiento.

En tercer lugar, es necesario destacar que este encuentro nos permitió tomar un breve descanso de la acción, cierta distancia de las actividades que se están llevando a cabo para volvernos a nosotros mismos y preguntarnos si lo que estamos haciendo es efectivo y además de efectivo, suficiente. Seguramente y en tono tal vez de exageración, en los días en que nos encontramos trabajando en el tema del desplazamiento, nos despertamos a veces pensando que algo estamos haciendo para mitigar este drama y seguramente otras veces nos levantamos con la certeza de que no estamos haciendo nada.

El acierto en la convocatoria a los conferencistas internacionales que nos trajeron experiencias distintas, novedosas y muchas de ellas exitosas que nos permitieron tomar elementos concretos con los cuales comparar y referenciar nuestras propias experiencias, así como la oportuna elección de los temas que ocuparon a las mesas de trabajo y cuyas conclusiones pudimos observar y escuchar, constituyen motivos adicionales para tomar en cuenta en la celebración de este evento.

Quisiéramos especialmente manifestar que el gran acierto ha sido desde nuestro punto de vista, identificar al restablecimiento de la población desplazada como un tema central. Mucho se ha dedicado a la emergencia con justa razón. Pero hace un tiempo que quienes estamos involucrados en esto, hemos identificado un vacío importante en lo que tiene que ver con las soluciones de mediano y largo plazo, y con la articulación de la emergencia a la posibilidad de una vida más segura y más digna por un mayor tiempo. Esto es sin ninguna duda, salir de alguna manera del esquema que nos puede atar a los 3 o 6 meses de asistencia inmediata para los desplazados y encontrar elementos que puedan articular esta fase con el restablecimiento, como se le ha dado en llamar aquí. Este es el gran desafío que nos convoca.

Destacamos también de este evento que a la luz de las conclusiones y recomendaciones de las mesas de trabajo, entramos en una era de proponer acciones puntuales como respuesta a las problemáticas identificadas; una manera de profundizar más en el cómo hacer las cosas, coincidiendo en buena parte de lo que se debe hacer. En síntesis, tratar de activar ese paso del discurso a la acción, que todos y más que todo los desplazados están necesitando.

Tomando en cuenta estos aciertos del encuentro, la convocatoria, su desarrollo y sus conclusiones, tal vez nos quedan unas cortas reflexiones.

Por un lado, la necesidad siempre expresada pero nunca demás reiterada, de articular mejor las acciones de cada uno de nosotros y evitar las duplicaciones en la medida de lo posible. En el caso de la Organización Internacional para las Migraciones, hemos desarrollado en el país, con el generoso apoyo financiero de la USAID 532 proyectos en 9 departamentos, mediante los cuales hemos atendido un total de 928.902 beneficiarios directos. Estos proyectos cubren acciones en las

áreas de salud, vivienda y saneamiento básico, educación, generación de ingresos y fortalecimiento institucional y comunitario. Nuestros proyectos buscan establecer sinergias con las entidades de gobierno local y nacional, las organizaciones no gubernamentales y el resto de la cooperación. De esta manera, esperamos optimizar la inversión de recursos y maximizar impactos y resultados.

De otra parte, la constatación de que muchas de las acciones y propuestas que se estaban planteando desde afuera y desde Colombia, posiblemente ya se estén haciendo aquí. Una colega comentaba en algún momento en estos días que efectivamente buena parte de las experiencias que recibía con enorme interés y gusto del exterior, posiblemente se estaban desarrollando en Colombia. Si coincidimos de alguna manera con esta apreciación, tal vez podemos concluir que nos están faltando algunos elementos transversales, algunos vínculos y nexos entre los distintos componentes y actividades que desarrollamos, y fundamentalmente un sistema de seguimiento eficaz e integral que nos permita medir lo que se está haciendo e introducir los ajustes correspondientes.

Las ponencias internacionales nos mostraron esquemas muy interesantes en cuanto a experiencias que como *PRODERE* vinculan el desarrollo local en el marco de situaciones de conflicto y posconflicto; esquemas y programas de seguridad alimentaria también en la emergencia y post-emergencia; proyectos de impacto rápido para la transición entre la emergencia y el restablecimiento, y el Servicio de Referencia y Oportunidades como mecanismo idóneo de implementación, monitoreo y evaluación, que permite no solamente la articulación de las acciones a las que estábamos haciendo referencia, sino una identificación clara de beneficios y de programas otorgados a los desplazados, así como del rezago existente, para nuevamente ofrecer la posibilidad de efectuar los ajustes necesarios a las políticas.

El Servicio de Referencia y Oportunidades que ha desarrollado la OIM en muchas partes del mundo, es un proceso de consejería y referenciación, así como una guía exitosa para la Población Internamente Desplazada, PID, y otras poblaciones vulnerables a través de la búsqueda de opciones sostenibles de vida en el proceso de restablecimiento. Incluye temas como formación vocacional, aprendizaje y capacitación para el trabajo, autoempleo, búsqueda de empleo, reconversión laboral, cuerpo de protección civil, educación formal y otro tipo de asistencia. Se trata de un modelo de apoyo integral a la persona desplazada, ajustado a las características de cada país, las prioridades y principales requerimientos de esta población.

Pienso que estos elementos o vínculos de unión entre los distintos componentes y áreas de atención a la población desplazada, nos permitirá tener una acción más efectiva y también, hago nuevamente énfasis en esto, la posibilidad de medir los resultados de lo que se está haciendo. Mucho a veces no necesariamente significa mejor.

Por último, quisiera expresar el fuerte deseo de que el futuro nos encuentre nuevamente mancomunados, no ya en la identificación de los problemas y propuestas de soluciones, sino en la constatación de los avances obtenidos en la atención a la población desplazada. Esta es la apuesta de todos nosotros y seguramente con un poco de suerte, con mucho seguimiento, con mucha persistencia y con el concurso fuerte de las comunidades de desplazados que nos están guiando, lo vamos a lograr.

Muchísimas gracias.

GLOSARIO

ACNUR	Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ADE	Agencias de Desarrollo Económico Local
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
ASCODESA	Asociación Comunitaria de Desplazados de Saiza
ASODESPO	Asociación de Desplazados de Puerto Asís
ASODESAMUBA	Asociación de Desplazados Asentados en el Municipio de Barrancabermeja
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CHA	Consorcio de Agencias Humanitarias
CHF	Cooperative Housing Foundation
CIREFCA	Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COOPRADINU	Cooperativa de Desplazados de Nuevo Horizonte
COSUDE	Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DECOPAZ	Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DTF	Depósito a Término Fijo
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
FAO	Food and Agriculture Organization
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FIDA	Fondo de Inversión de Desarrollo Agrícola
FIS	Fondo de Inversión Social
FOMYPIME	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
LTTE	Tigres de Liberación Tamil Eelam
MAP	Minas Antipersonales
MUSE	Municiones Sin Explotar
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PAZ	Plan de Acción Zonal

PBI	Brigadas de Paz Internacional
PEC	Plan Especial de Cooperación Económica para Centro América
PID	Población Internamente Desplazada
PIR	Proyectos de Impacto Rápido
PIU	Plan Integral Único
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Puntos Proveedores de Alimentos
PROCOMÚN	Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia
PRODERE	Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centro América
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión Educativa
RSS	Red de Solidaridad Social
RUT	Sistema de Información de la Conferencia Episcopal
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
SAIS	Escuela de Estudios Internacionales Avanzados
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SHARE	Strategic Humanitarian Action and Research
SILED	Sistemas Locales de Educación
SILOS	Sistemas Locales de Salud
SEFC	Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia
SUR	Sistema Único de Registro
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UAO	Unidades de Atención y Orientación
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UPL	Unidades de Planificación Local
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTC	Unidad Técnica Conjunta
VNU	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

*Desplazamiento y políticas
públicas de restablecimiento
en Colombia*

SE TERMINÓ DE
IMPRIMIR EN BOGOTÁ
EL MES DE JUNIO DE
2004 EN LAS PRENSAS
EDITORIALES DE
PANAMERICANA, FORMAS
E IMPRESOS, S.A.

