

Evaluación de los procesos de retorno

2

Una política pública de atención a la población desplazada debe entenderse como aquella que garantice la satisfacción de sus derechos. Algunos expertos introducen el concepto de **metaderecho**, que designa el derecho que tienen las personas a que el Estado adopte las políticas necesarias, es decir, que provea los medios adecuados para el logro de un fin determinado¹. Este concepto resulta útil en la medida en que la evaluación de una política pública no puede limitarse al examen del alcance logrado en lo que determina el contenido de la misma. Desde esta perspectiva, la evaluación de la política pública se debe realizar no sólo desde los alcances a los que se compromete (los resultados), sino desde la posibilidad efectiva (los medios) de protección y goce de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

En esta parte se hace un balance de los procesos de retorno que han sido promovidos por el presidente Uribe. Para ello se analiza primero la política desde los resultados en la perspectiva en que fue concebida por el gobierno de Uribe, en particular, desde el marco de la seguridad democrática y la reactivación económica, que son los dos pilares a partir de los cuales el presidente Uribe presenta los resultados relacionados con el desplazamiento y, en particular, con el retorno (Presidencia de la República

¹ “Un metaderecho a algo “x” puede ser definido como el derecho a tener políticas p(x) que persiguen genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x” (Sen 2002).

2003b y 2004a). En segundo lugar, se evalúa la política a la luz de los mínimos de atención fijados por la Sentencia T-025 para superar el estado de cosas inconstitucional derivado de la desatención, por parte del gobierno de Uribe, de los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Por último, se evalúan los procesos de retorno teniendo en cuenta tanto la salvaguarda de los derechos establecidos en los Principios Rectores, como el alcance de la aplicación de la política pública a partir de tres casos específicos.

PROCESOS DE RETORNO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Tal y como se refirió en la primera parte de este estudio, los procesos de retorno son concebidos por el gobierno de Uribe como una meta de la política de seguridad democrática. Que haya retornos significa, para esta administración, que el Estado está ganando la guerra.

El logro más significativo alcanzado en lo corrido de esta administración, fruto de la política de seguridad democrática y de la reactivación económica, es el cambio en la tendencia del desplazamiento registrado desde 2003 (...) junto con estos alentadores resultados, cabe mencionar los efectos de la política en el retorno de las familias desplazadas (...) desde agosto de 2002, han retornado a sus lugares de origen más de 14 mil hogares (Presidencia de la República 2004a: pp. 48-49)

No obstante, y de acuerdo con la información recopilada para esta investigación, no parece que la seguridad, en los lugares en que se promovieron los retornos, esté garantizada. Por otra parte el crecimiento de la pobreza y la indigencia en el país, así como los exiguos recursos destinados por este gobierno para el restablecimiento de las familias en situación de desplazamiento, no permiten entender cómo la reactivación de la economía ha redundado en el bienestar de las personas más vulnerables del país (entre quienes se encuentra la población desplazada).

Los retornos y la seguridad

En primer lugar, de acuerdo con el diagnóstico que presentó el presidente Uribe en el Plan Nacional de Desarrollo, las posibilida-

des para el retorno, debido al incremento sostenido del conflicto armado, habían disminuido “de 37% en 2000, a 11% en 2001 y a solamente 2% en el primer semestre de 2002” (Presidencia de la República 2003a: 78). La meta era lograr el retorno de 30 mil familias en lo corrido de su administración (Presidencia de la República 2003a: 81)². Si se tiene en cuenta que en 2001 había en Colombia más de 170 mil hogares en situación de desplazamiento la promisorio meta cubría a tan sólo el 17,6% del total de hogares que estaban en situación de desplazamiento ese año. Para 2004, año en que el número de hogares desplazados era de más de 353 mil, la meta cubría a tan solo el 8,5%³.

Tal y como se presenta la información en el Plan Nacional de Desarrollo, parece garantizarse la superación de ese 2% de familias retornadas que, como se dijo, reflejaba el incremento sostenido del conflicto. No obstante, si se toma como referencia el número de familias que han retornado entre 2002 y 2004, la proporción de hogares retornados, con respecto al total de hogares desplazados, ha pasado de ser el 2,8% en 2002 (tan sólo 0,8 puntos por encima de las oportunidades de retorno que había en el primer semestre de 2002) a ser el 1,6% en 2003, y 0,6% hasta el primer semestre de 2004. Si se tiene en cuenta el acumulado de familias retornadas la proporción de retorno asciende de 2,8% en el 2002 a 4,3% en el 2004 (ver Tabla 1), porcentajes todos ellos que están por debajo del 37% con que comenzó la administración Pastrana y del 11% correspondiente al 2001.

En segundo lugar, resulta preocupante la celeridad de una gran proporción de los retornos. Según datos de la RSS, de los 85 retornos realizados entre el 7 de agosto de 2002 y el 25 de noviembre de 2003, el 11% se efectuó entre uno y siete días después del desplazamiento; 19% entre ocho y 21 días, y el 33% entre 22 y 90 días. Es decir, que el 63% de los retornos se realizaron en un lapso no mayor a tres meses. Cabe preguntarse cuáles son las posibilidades reales de brindar seguridad en tan poco tiempo y de lograr que ésta sea sostenible en el mediano y largo plazo.

² En el Plan Nacional de Desarrollo no se especifica cómo se estimaron las probabilidades de retorno entre el 2000 y el 2002 ni tampoco sobre qué base se fija la meta de 30 mil familias retornadas.

³ Según las cifras de la Red de Solidaridad Social, en el 2001 el total de familias en situación de desplazamiento era de 169.421 y en 2004 de 353.153. Sistema Único de Registro SUR, informe de septiembre 10 de 2005, en: www.red.gov.co.

TABLA 1.

Proporción de hogares retornados con respecto a hogares en situación de desplazamiento

año	Hogares en situación de desplazamiento (acumulado) (1)		Hogares retornados (2)		Hogares retornados (acumulado) (2)	
	Acumulado	Acumulado (- familias retornadas)	No	%	No	%
2002	261.981	261.981	7.218	2,8%	7.218	2,8%
2003	311.744	304.526	4.865	1,6%	12.083	4,0%
Primer semestre 2004	335.842	323.759	1.989	0,6%	14.072	4,3%

Nota: En la columna Acumulado (- familias retornadas) se ingresa el número del acumulado de familias desplazadas hasta ese año menos el número de familias que retornaron hasta el año anterior. Esto no significa que se considere que la situación de desplazamiento haya cesado.

El porcentaje de retornos con respecto al número de hogares desplazados se calcula teniendo como base de hogares desplazados las cifras de la columna Acumulado (- familias retornadas).

Fuentes: (1) Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro SUR., informe de septiembre 10 de 2005, en: www.red.gov.co

(2) Presidencia de la República 2003a y 2004a.

TABLA 2.

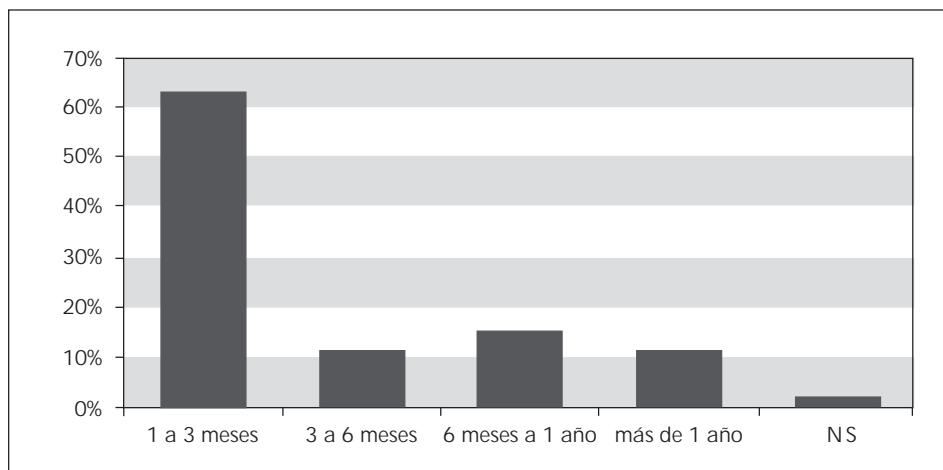
Tiempo transcurrido entre el desplazamiento y el retorno
7 de agosto de 2002 - 25 de noviembre de 2003

Días transcurridos entre desplazamiento y retorno	Frecuencia
1 - 7 días	9
8 - 21 días	16
22 - 90 días	28
91 - 180 días	9
181 - 365 días	13
366 - 549 días	4
550 días y más	5
No se tiene información	1
Total	85

Fuente: Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro SUR, corte a 25 de noviembre de 2003. Información proporcionada en respuesta a un derecho de petición interpuesto por el equipo de investigación.

Gráfico 1.

Proporción de los tiempos transcurridos entre el desplazamiento y el retorno 7 de agosto de 2002 – 25 de noviembre de 2003



Fuente: Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro SUR, corte a 25 de noviembre de 2003.

En tercer lugar, el análisis de las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, ocurridos en los municipios en los que se llevaron a cabo retornos entre el 7 de agosto de 2002 y el 25 de noviembre de 2003, permite constatar que para varios de los municipios en los que se propiciaron los retornos perduraban factores de inseguridad.

En efecto, en el 56% de los municipios en los que se llevaron a cabo retornos hubo violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario entre el desplazamiento y el retorno; las violaciones continuaron después del retorno en el 57% de los municipios. Del total de municipios donde se realizaron retornos (y en los que se dispuso de información sobre los causantes del desplazamiento) se pudo establecer que en el 57% de ellos el actor que ocasionó el desplazamiento hizo presencia durante el lapso de tiempo entre el desplazamiento y el retorno, y en el 36% de los municipios aún permanecía allí con posterioridad al retorno.

De acuerdo a la misma información, el actor que más desplazamientos ocasionó fueron los paramilitares, en un 29% de los municipios, seguido por las FARC, en un 25%; los enfrentamientos entre paramilitares

y FARC causaron desplazamientos en el 14% de los municipios. Aunque antes del desplazamiento los actores con mayor cantidad de acciones en los municipios de retorno no fueron los paramilitares sino actores no determinados (21% de las acciones), seguidos por las FARC (18%) y por los paramilitares (14%), fueron éstos quienes generaron más víctimas (25% de los municipios), seguidos por las FARC (18%) y las acciones conjuntas entre Fuerza Pública y paramilitares (11%).

En cuarto y último lugar, en los municipios en los que hubo retornos y se tuvo información sobre los actores que cometieron los desplazamientos, el 43% de ellos se produjeron por combates, mientras que el 29% fueron a causa de homicidios, por amenazas en el 14%, por bombardeos en el 4% y por violaciones múltiples en el 4% de los desplazamientos. No se conoce la causa en el 7%.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en las recomendaciones sobre la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado 2002–2004, sostiene que:

En términos generales, a la fecha: i) no existen las condiciones para garantizar la aplicación efectiva de los principios básicos de voluntariedad, seguridad y dignidad; ii) no se están garantizando los derechos consagrados en la normatividad interna; y iii) la respuesta del Estado no se (sic) está ofreciendo alternativas reales de integración distintos al retorno de la población (Acnur 2004: 285).

En el concepto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, la presencia aumentada de la Fuerza Pública no ha impedido nuevos desplazamientos forzados en algunos de los municipios que hicieron parte de las zonas de rehabilitación y consolidación, las cuales fueron dispuestas bajo el amparo de la declaratoria del estado de conmoción interior a comienzos del gobierno del presidente Uribe (Naciones Unidas 2004).

Aunque por diferentes factores (ninguno de ellos relacionado con la atenuación del conflicto), los eventos de desplazamiento forzado habían disminuido en el 2003, datos más recientes demuestran que la tendencia no se sostiene. Mientras en 2003 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) estimó que 207.607 personas fueron forzadas a desplazarse, en 2004 la cifra de personas que tuvieron que abandonar sus hogares fue 39% más alta (287.581 personas despla-

das). Y, durante el primer semestre de 2005, se estima en 153.463 el número de personas desplazadas, 18% más de las que lo fueron durante el primer semestre de 2004 (periodo en que el número de personas desplazadas estimado fue de 130.346).

Los retornos y la reactivación económica

Como se refirió con anterioridad, en el informe al congreso del 2004 el presidente Uribe afirmó que gracias a la política de seguridad democrática y de la reactivación económica hay tendencias a la baja en el desplazamiento y efectos positivos en la política de retorno.

No obstante, según la Contraloría General de la República, la cifra de personas por debajo de la línea de pobreza se elevó del 59,8% en el año 2000 al 64,2% en el 2003, y la población por debajo de la línea de indigencia subió de 23% en 2000 a 31% en 2003. (Contraloría General de la República 2004: 43). Si la reactivación económica no ha significado una reducción de la pobreza y la indigencia, no se vislumbra en qué medida haya favorecido la reincorporación socioeconómica de la población retornada.

Menos aún se sabe cómo, con los limitados recursos y el déficit en atención para el restablecimiento, se logran garantizar los derechos de una población que este gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo, reconocía como altamente vulnerable. Según las cifras presentadas en el Plan: “de cada 100 hogares desplazados 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia” (Presidencia de la República 2003a: 78).

Disposición de recursos para el restablecimiento

De acuerdo con el informe del gobierno sobre derechos humanos del 2003, en materia de estabilización socioeconómica de la población desplazada se dispuso una línea de crédito para el área rural por un monto de \$100 mil millones de pesos. Hasta el momento del informe existían “nueve proyectos ante el Banco Agrario por un valor total de \$8.925 millones de pesos que benefician a 520 familias; y se están gestionando otros 22 proyectos por un valor de \$9.179 millones de pesos que beneficiarán a 886 familias desplazadas” (Presidencia de la República 2004b: 49). Esto significa que del total dispuesto para crédito se ha destinado sólo el 8,9% y está por destinarse un 9,2% adicional (para un total de 18,1%), y que las familias beneficiadas constituyen tan sólo el 0,5% del total de

población desplazada en el 2003⁵ o el 11,6% del total de familias que habían retornado ese mismo año⁶. Para el restablecimiento urbano sólo se da cuenta de la cofinanciación “de trece proyectos de formación empresarial y financiera, con ONG por un valor de \$403´694.940” (Presidencia de la República 2004b: 49).

En lo relacionado con vivienda “se han asignado \$36.164 millones de pesos (...) con los cuales se pretende atender las necesidades habitacionales de 8.505 hogares en condición de desplazamiento por la violencia, a través de soluciones de saneamiento básico, mejoramiento de vivienda, infraestructura urbana y adquisición de vivienda nueva o usada” (Presidencia de la República 2004b: 49). Esto significa que se han dispuesto un poco más de \$4 millones por hogar, y que el total de hogares beneficiados representa el 2,7% de los hogares en situación de desplazamiento⁷.

Con respecto al programa Alianzas Estratégicas que “promueve acciones dirigidas a insertar en redes sociales y de generación de ingresos regulares a la población desplazada en aquellas ciudades y regiones en las que se ha radicado” se han beneficiado “a 4.126 personas en actividades de confección, iniciativas de seguridad alimentaria y oportunidades de formación laboral con una inversión de \$4.024 millones de pesos” (Presidencia de la República 2004b: 50). Es decir, que cada persona ha recibido en promedio \$975.279 y que el total de familias beneficiadas podría constituir el 1,3%⁸ del total de familias en situación de desplazamiento y el 34,1%⁹ de la población que había retornado en el 2003, en caso de que toda la atención se hubiera destinado a este segmento.

⁵ La proporción se establece teniendo en cuenta que en el 2003 habían 311.744 familias y que el total de familias beneficiadas son 1.406 (las 520 que se benefician y las 886 que se beneficiarán).

⁶ La proporción se calcula teniendo en cuenta el acumulado de familias que habían retornado en 2003 (7.218 que retornaron en 2002 más 4.825 en 2003 para un total de 12.083 familias retornadas) y las 1.406 familias beneficiadas (las 520 que se benefician y las 886 que se beneficiarán).

⁷ La proporción se establece teniendo en cuenta el total de familias beneficiadas (8.505) con respecto al acumulado de familias desplazadas en 2003 (311.744).

⁸ El cálculo se hace asumiendo que se benefició a una persona por familia, es decir que los recursos entregados beneficiaron a 4.126 familias, y que el acumulado de familias desplazadas en el 2003 era de 311.744 .

⁹ El porcentaje se establece según los mismos criterios del anterior: que se benefició a una persona por familia y por tanto el número de familias beneficiarias fue de 4.126 con respecto al total acumulado de familias que había retornado en el 2003, es decir 12.083.

El informe no da cuenta de más inversiones o créditos destinados a la estabilización socioeconómica, y tampoco hace referencia a la destinación de recursos para la restitución de bienes. El énfasis está en el crédito, como si se tratase de población en capacidad económica de asumir deudas, desconociendo la vulneración a los derechos de que fue víctima la persona desplazada.

Déficit en la atención en la fase de estabilización socioeconómica

De acuerdo con la información entregada a la Corte Constitucional por la Red de Solidaridad Social, se puede establecer que el déficit, a agosto de 2004, en la atención a la población en situación de desplazamiento en la fase de “estabilización socioeconómica, retorno reubicación” es del 41%, en el número de hogares o personas cubiertas, y del 72% en el total de ayudas entregadas¹⁰. Ninguno de los derechos sobre los que la Red informa (salud, educación, familia, trabajo, retorno y no discriminación) está garantizado para el 100% de la población en esta fase y ninguno de ellos apunta a inversiones que garanticen la reactivación económica de las familias.

Para garantizar el derecho a la salud hay dos programas: ayuda sicosocial, que se limita a dos atenciones, y atención en salud, que no va más allá de tres atenciones médicas y medicamentos. A pesar de estas limitaciones, el déficit en la ayuda sicosocial es de 45% en cobertura y de 89% con respecto al total de atenciones fijadas por el programa. En atención en salud, el déficit es de 99% en cobertura y de 298% con respecto al total de ayudas que debe recibir cada persona.

Para garantizar el derecho a la educación solo se contemplan cupos para población en edad escolar de 5 a 15 años, cuyo déficit es del 27%. El derecho a la familia, que contempla a mujeres cabeza de familia, infancia y adultos mayores, tiene un déficit del 60%. La garantía al derecho al trabajo se limita a la inscripción en programas de autoempleo y proyecto productivo, con un déficit del 14% cada uno, y a la inscripción en capacitación laboral cuyo déficit es del 45%.

Como derecho al retorno y restablecimiento el informe hace referencia al programa de vivienda y de tierras, sobre el cual la especificidad no

¹⁰ El porcentaje se calcula teniendo como base la información entregada por la Red de Solidaridad Social a la Corte Constitucional en respuesta a la sentencia T-025. Ver el Anexo 6. Bases para la estimación del déficit en la atención a la población retornada.

es clara (en las observaciones solo se registran hogares con derechos sobre un bien), y revela un déficit de 10% en vivienda y de 15% en tierras. La entrega de recursos para transporte presenta un déficit de 12%.

Con respecto al derecho a la no discriminación se contempla ayuda legal para los “hogares que declaran y requieren orientación en acciones judiciales”, sobre la que no se reporta ningún dato.

Por último, el informe reconoce que

En la fase de estabilización socioeconómica se evidencia una debilidad en los programas que buscan dar soluciones estructurales a los hogares desplazados para estabilizarlos social y económicamente. En ese sentido, el reporte de ayudas entregadas en temas como vivienda, generación de ingresos, orientación vocacional y tierras refleja limitaciones programáticas y presupuestales que serán objeto de ajuste según el cronograma presentado por las instituciones pertinentes el pasado 16 de septiembre del presente año.

De la misma manera, el derecho a la salud y a la educación que son transversales en las etapas de la atención, requieren un ajuste de cobertura para facilitar el acceso permanente por parte de la población afectada (Red de Solidaridad Social 2004).

Desde la perspectiva de la RSS, lo que hasta el momento se está haciendo no conduce a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO POR LA SENTENCIA T-025 DE 2004

Frente a las graves falencias en la atención a la población desplazada, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, exigió al gobierno de Uribe tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento. Según esta sentencia, la política implementada hasta el momento no había “logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de las personas desplazadas”, ni había garantizado hasta el momento “el goce efectivo de sus derechos constitucionales”, ni ha posibilitado “la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”.

Tabla 3.

Déficit en necesidades y derechos según la etapa de la política de estabilización socio económica - retorno reubicación

Derecho Protegido	Descripción de la ayuda	Observación	% Personas sin atención	% Hogares sin atención	% del déficit con respecto al total de ayudas
Salud	Ayuda sicosocial	Dos atenciones por persona	45%	NA	89%
Protección ante discriminación...	Ayuda legal	Número de hogares que declaran y requieren orientación o acciones judiciales			no definido
Educación	Programa educativo	Cupos para población en edad escolar 5-15 años	27%	NA	27%
Salud	Programa salud	Tres atenciones por persona no afiliada a régimen contributivo o subsidiado, debe incluir medicamentos	99%	NA	298%
Derecho al retorno y restablecimiento	Programa de vivienda	Hogares con derechos sobre un bien	NA	10%	5%
Derecho al retorno y restablecimiento	Programa de tierras	Hogares con derechos sobre un bien	NA	15%	14%
Familia Cabeza de Hogar, Educación Menores	Programa de ICBF	Mujeres cabeza de hogar, niños, adulto mayor	60%	NA	60%
Orientación vocacional y estabilización socioeconómica...	Inscripción en programa de autoempleo	Personas sin empleo	14%	NA	14%
Orientación vocacional y estabilización socioeconómica...	Inscripción en programa de proyecto productivo	Personas sin empleo	14%	NA	14%
Orientación vocacional y estabilización socioeconómica...	Inscripción en programa de capacitación laboral	Población en edad de trabajo	45%	NA	45%
Derecho al retorno y restablecimiento	Entrega de recursos para Transporte de retorno	Hogares que desean retornar o reubicarse	NA	12%	12%
TOTAL			44%	12%	72%

Fuente: Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro SUR (RSS 2004).

Los aspectos que se mencionan en la sentencia, a partir de los cuales la Corte Constitucional hace esta afirmación y que tienen relación con el objeto de estudio de esta investigación son:

- La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa, pues la normatividad no es precisa acerca de qué funciones debe cumplir cada una de las entidades que componen el SNAIPDV y en muchas ocasiones las responsabilidades se encuentran duplicadas.
- Existe ausencia de coordinación por parte de la RSS, lo que obstaculiza la coordinación de acciones entre las diferentes entidades, impide el seguimiento adecuado de la gestión, dificulta la priorización de necesidades y estimula la ausencia de acción de las entidades del SNAIPDV y de los entes territoriales.
- Varias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente: (i) no ha sido regulada la participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas, pues no se han diseñado mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real de esta población; (ii) la población desplazada no cuenta con información oportuna y completa acerca de sus derechos, la oferta institucional, los procedimientos y requisitos para acceder a ella, y las instituciones responsables de su prestación; (iii) existe un manejo desagregado y desordenado de la consecución y el manejo de los recursos provenientes de la comunidad internacional; (iv) no ha habido un desarrollo integral de programas o proyectos encaminados a la preparación de funcionarios, sobre todo a nivel territorial; (v) no han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños y los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.
- En cuanto a la implementación de las políticas a la población desplazada, existe insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones. Varias de estas entidades no han creado programas especiales a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios. Algunas entidades territoriales se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones, y no han conformado los comités territoriales.

- Los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y viviendas no se han aplicado ni han proporcionado los elementos que permitan a las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen establecerse de manera autónoma. Tampoco se han implementado los mecanismos que protegen la propiedad o la posesión de tierras de las personas desplazadas.
- Los medios utilizados para alcanzar los fines diseñados en los diferentes instrumentos normativos no son los más idóneos: (i) en la estabilización socioeconómica, los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica de las personas en situación de desplazamiento; (ii) en materia de atención en salud, el trámite para acceder al servicio y para que las entidades prestadoras del servicio puedan cobrar por éste, ha obstruido el acceso de la población desplazada a la salud; (iii) los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados; (iv) en cuanto a la educación, las exigencias de pagar un mínimo costeable para que las personas desplazadas en edad escolar puedan acceder a cupos educativos, se ha convertido en una barrera frecuentemente infranqueable para la inscripción de los menores. Estas disposiciones resultan discriminatorias y constituyen obstáculos para el acceso a la oferta institucional.
- Finalmente, no existen sistemas de evaluación de las políticas. No se prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna a dichas fallas. Ni en el ámbito nacional ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados.

Un año y medio después de proferida la Sentencia T-025, en la audiencia celebrada en junio de 2005, es claro que el gobierno no ha resuelto los problemas que dieron origen al pronunciamiento de la Corte Constitucional. A continuación se hace un recuento de los conceptos proferidos por la Defensoría del Pueblo (Defensoría), la Procuraduría General de la Nación (Procuraduría) y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) en la audiencia mencionada, conceptos relacionados con las obligaciones del gobierno en lo concerniente al retorno y el restablecimiento.

Destinación de recursos suficientes para proteger los derechos de la población desplazada

La Corte Constitucional ordenó que se hicieran esfuerzos para garantizar los recursos necesarios para atender de manera adecuada a la población en situación de desplazamiento. Antes del pronunciamiento de la Corte, en una evaluación hecha por Forero, se señalaba que el gobierno de Uribe había reducido el contenido y alcance de las ayudas en los diferentes programas de atención a la población desplazada: se suprimieron la ayuda psicosocial, el auxilio funerario y la ayuda para obtener los documentos de identidad; se redujo la ayuda para seguridad alimentaria de siete smmlv a 1,5; se suprimió la ayuda para capital semilla que equivalía a 13,5 o quince smmlv, a cambio se ofrecieron micro créditos (Forero 2003: 16).

Adicionales a estas reducciones, según los conceptos de la Defensoría, la Procuraduría y la CCJ el gobierno no han realizado los esfuerzos necesarios para garantizar el presupuesto que estimó requería para la atención a la población desplazada. Según la CCJ, sobre la base del informe realizado por el Acnur¹¹, el presupuesto dispuesto por el gobierno para 2005 y 2006 sólo cubrirá el 12% de lo que Planeación estimó que se requería (Comisión Colombiana de Juristas 2005: 2) y si bien la Defensoría conceptúa que la cobertura podría ser del 22% (Defensoría del Pueblo 2005: 15), las cifras dan cuenta de una enorme incapacidad gubernamental para cumplir con los requerimientos de la Corte Constitucional. Por otra parte, en la determinación del presupuesto necesario para atender a la población en situación de desplazamiento, se dejaron de lado aspectos sustanciales de la atención; por lo que se deduce no serán atendidos por el gobierno. Estos aspectos son, según la Procuraduría, relativos a retornos y reubicaciones, a restitución de tierras y acceso a tierras (Procuraduría General de la Nación 2005: 6 y 7)¹². Por su parte la Defensoría

¹¹ Acnur, informe enviado a la Corte Constitucional, Ref. Auto del 10 de diciembre de 2004, Bogotá, 18 de marzo de 2005, mimeo, p. 4 (citado por Comisión Colombiana de Juristas 2005: 2).

¹⁵ Para la Procuraduría no es claro cómo la RSS “pudo determinar el número de familias que requieren ser beneficiadas con programas de vivienda rural o urbana, de capacitación laboral y de generación de ingresos para su estabilización socioeconómica, por vía de retorno o de reubicación, cálculo que se presume aún más impreciso si, como lo ha constatado la PGN [Procuraduría General de la Nación] en sus evaluaciones en terreno, en la mayoría de los casos, las Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social tampoco cuentan con información suficiente sobre el número de hogares que han retornado por su cuenta, esto es sin apoyo gubernamental” (Procuraduría General de la Nación 2005: 6).

cuestiona si en el cálculo presupuestal se tuvieron en cuenta además asistencia legal para la protección de tierras; “fomento a la microempresa; capacitación y organización social; atención social en salud con criterios diferenciales por grupos poblacionales; empleo urbano y rural” (Defensoría del Pueblo 2005: 16).

Adopción de medidas para superar las falencias en la capacidad institucional y garantizar el mínimo de protección de derechos

Ninguno de los conceptos consultados considera que las falencias relacionadas con la falta de coordinación intersectorial; la capacidad de respuesta desde una perspectiva de derechos de los y las funcionarias responsables de los distintos programas de atención; el desconocimiento del alcance y cobertura de los distintos programas; el conocimiento de las características de la población en situación de desplazamiento y por tanto de sus necesidades particulares; las responsabilidades específicas de cada instancia estatal de atención y los compromisos presupuestales de cada una de ellas hayan sido superadas con el Nuevo Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada emanado del Decreto 250 de 2005 (Defensoría del Pueblo 2005: 12; Procuraduría General de la Nación 2005: 3; Comisión Colombiana de Juristas 2005: 3).

Sobre los retornos realizados por el gobierno de Uribe, la Defensoría estima que no se ha dado cumplimiento a los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Con respecto a la voluntad señala que en algunos casos la decisión de retornar no ha sido conciente ni voluntaria “sino más bien presionada por la falta de alternativas” y que las actas de compromiso no han sido valoradas como instrumento “para definir el contenido de la oferta institucional, el alcance de las obligaciones específicas y asegurar el efectivo seguimiento al cumplimiento de tales responsabilidades” (Defensoría del Pueblo 2005: 9).

Con relación a la dignidad, la Defensoría plantea que si bien se han realizado las misiones previas de verificación para evaluar las condiciones del sitio de llegada no se han tomado las medidas necesarias para su adecuación; “el enfoque de la atención por parte de las entidades del SNAIPDV ha sido asistencialista y no ha considerado las necesidades particulares por etnia, género, generación y discapacidad”. En muy contados casos se han adoptado medidas en términos de protección y adjudicación de tierras o mejoramiento de vivienda y poco se ha desarrollado con respecto al autosostenimiento. (Defensoría del Pueblo 2005: 9).

En efecto, según el concepto de la Defensoría, las medidas para el autosostenimiento están basadas fundamentalmente en la oferta del SENA, lo que no permite atender “las habilidades, características y necesidades de la población desplazada de cara a su incorporación”. La vinculación del sector privado no ha sido promovida mediante la generación de incentivos; “no se conoce la adopción de medidas favorables para apoyar los proyectos de la población desplazada (por ejemplo: capital semilla) o para hacer menos exigentes los trámites y requisitos para obtener créditos” y el número de personas beneficiarias es “un porcentaje muy pequeño del total de la población desplazada en el país y además no se conoce con precisión el nivel de la demanda para estos programas” (Defensoría del Pueblo 2005: 6-7).

Con respecto a la protección de la propiedad de la tierra de la población en situación de desplazamiento, los esfuerzos, en criterio de la Defensoría, “siguen siendo mínimos e ineficaces” y no se cuenta con “un registro real de las tierras que las víctimas de este fenómeno se vieron obligadas a abandonar y, en tal virtud, es imposible adoptar medidas para su protección” (Defensoría del Pueblo 2005: 8).

Sobre la seguridad, la Defensoría manifiesta que se han promovido retornos “a zonas donde persisten factores de riesgo para la población y no se han implementado medidas complementarias de seguridad” y se ha omitido “la obligación de realizar un seguimiento permanente a las condiciones en materia de seguridad y dignidad que aseguren que el retorno sea sostenible” (Defensoría del Pueblo 2005: 10).

Para la Defensoría resulta preocupante que el manual de la RSS considere que “los costos sociales y económicos se ven significativamente minimizados entre menos tiempo transcurra entre el desplazamiento y la decisión de retornar (...) Por lo anterior una vez producido el desplazamiento se debe comenzar a estudiar las posibilidades de retorno”. Este criterio, plantea la Defensoría, deja de lado la importancia del criterio de seguridad “y conlleva la vulneración del principio de la voluntariedad” (Defensoría del Pueblo 2005: 8).

Por último, con respecto a la vulneración del criterio de seguridad, el Acnur estableció que en 28 procesos de retorno una importante proporción de personas tuvo que volver a desplazarse (Comisión Colombiana de Juristas 2005: 10).

En lo relacionado con salud no se han establecido criterios y medidas que garanticen que la población en situación de desplazamiento

tenga un trato preferencial acorde con su situación particular de vulnerabilidad, así como tampoco se ha asegurado su permanencia en el sistema de salud. Por otra parte no se tiene información detallada de lo que el gobierno está haciendo para atender “las necesidades sanitarias de las mujeres, los derechos a la salud sexual y reproductiva; y el asesoramiento adecuado a víctimas de abuso sexual y de otra índole”. Tampoco se ha implementado de manera regular programas de prevención de enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA. (Defensoría del Pueblo 2005: 6). En términos de cobertura se estima que sólo se podrán incorporar al régimen subsidiado de salud al 20,3% de la población que no ha sido atendida aún. Según datos del Acnur, el 59% de los hogares desplazados no está vinculado al régimen (Comisión Colombiana de Juristas 2005: 9).

En materia de educación se siguen presentando vacíos en la información en algunas entidades territoriales y el gobierno no ha determinado cual es la demanda; por otra parte, no “se han tenido en cuenta los criterios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad para definir los programas que permitan la vigencia de este derecho” (Defensoría del Pueblo 2005: 7). Según la CCJ el “Gobierno ha reconocido que no está suministrando educación a más de la tercera parte de las niñas y los niños desplazados en edad escolar” (Comisión Colombiana de Juristas 2005: 9).

Al igual que con el derecho a la educación, sobre el derecho a la vivienda no se tiene conocimiento sobre la magnitud de la demanda por lo que la información sobre los subsidios entregados para la satisfacción de este derecho no permiten “establecer con certeza el porcentaje de atención efectiva para la realización del derecho” (Defensoría del Pueblo 2005: 6).

Con respecto a una atención diferenciada según criterios de género, la Defensoría conceptúa que no se conocen acciones del gobierno “dirigidas a evitar la violencia contra la mujer o cualquier otra forma de ataque contra la libertad o la explotación sexual, la tortura, la mutilación, el trabajo forzado y la explotación sexual a menores, entre otros aspectos” (Defensoría del Pueblo 2005: 5).

Derecho a la verdad, la justicia y la reparación

Por último, con respecto al derecho a la verdad, la justicia y la reparación, Forero planteaba en su evaluación de 2003 que no se observaban “resultados visibles por parte del Estado (que incluye no sólo al go-

bierno sino también al Ministerio Público y al Sistema Jurisdicciones, entre ellos la Fiscalía), en cuanto al castigo al desplazamiento forzado” (Forero 2003: 16).

Por otra parte, un estudio realizado por la Corporación Sisma Mujer determinó que, entre 2001 y 2004, de los 363 casos investigados por la Fiscalía General de la Nación por el delito de desplazamiento forzado, sólo en dos se dictó resolución de acusación; sobre los 361 restantes, la resolución de la Fiscalía fue inhibitoria, es decir que no se procedió a abrir investigación. Y de los 45 casos que entraron a los juzgados por este mismo delito entre 2002 y 2004 no hubo ni una sola sentencia. (Corporación Sisma Mujer 2005: 40).

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE RETORNOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMUNIDAD AFROCOLOMBIANA DE BOJAYÁ, INDÍGENA DEL ALTO NAYA Y CAMPESINA DE SAN CARLOS

Como aporte específico de la investigación para la evaluación de la política de retorno emprendida por el presidente Uribe, se propuso la construcción de un instrumento que permitiera al equipo de investigación medir la efectividad concreta de esta política. La matriz de evaluación se construyó sobre la base de los Principios Rectores y tomando en cuenta las experiencias recogidas en el trabajo de campo con las comunidades.

Las comunidades a partir de las cuales se analizó la forma específica como se aplica la política pública corresponden al retorno de la población afrocolombiana que fue desplazada de Bojayá, Chocó, la reubicación de la población indígena desplazada del Alto Naya y reubicada en Timbío, Cauca, y el retorno de la población campesina desplazada de la zona rural de San Carlos, Antioquia.

En la perspectiva de la investigación, el retorno es un proceso que comienza desde el momento en que las personas deciden regresar a los lugares de donde fueron expulsadas hasta que, como lo plantea la Ley 387 en el Artículo 18, “se logra la consolidación y estabilización socioeconómica”. Para efectos del análisis y la evaluación de la política de retorno, este proceso se ha dividido en dos. El primero se ha denominado **Antes del regreso o reasentamiento**, y el segundo **Para la reintegración**. Para cada momento se han establecido los

principios garantes de los derechos al retorno, a la reintegración y a la reparación.

Los principios de voluntad, dignidad, seguridad, participación, no discriminación y recuperación, indemnización o reparación son interdependientes entre sí. No hay dignidad si existe discriminación; no puede haber voluntad ni participación si no hay condiciones de seguridad. Si bien las interdependencias son múltiples éstas fueron especialmente significativas para estudiar el principio de voluntad. Por esta razón en la matriz se entrecruzan con el principio de voluntad los de dignidad, seguridad y recuperación, indemnización o reparación (en lo atinente a la recuperación de propiedades o posesiones)¹³.

Cada principio tiene que ver con una serie de variables que son las que en última instancia determinan que éste se cumpla o no. Para cada una de las variables se determinaron los indicadores a partir de los cuales se analiza su comportamiento. Para cada indicador se sugieren las preguntas o los aspectos que se pueden medir para operar el indicador. En algunos casos se consideró oportuno precisar algunos aspectos, para lo cual se hicieron observaciones¹⁴.

Todos estos aspectos se presentan en la matriz de evaluación. Esta matriz se compone de una gran cantidad de elementos (principios, principios interdependientes, variables, indicadores, preguntas o qué medir para operar el indicador, y observaciones); la Figura 1 presenta las cuatro primeras columnas, en las que se relacionan los principios, los principios interdependientes, las variables y los indicadores; la Figura 2 presenta las columnas que abordan los otros componentes (cómo medir o qué preguntar y observaciones¹⁵.

¹³ Los principios interdependientes se presentan en la columna "Interdependencia". Ver Figura 1. Esquema utilizado para la Matriz de evaluación.

¹⁴ En el Anexo 7. Guía para las entrevistas en profundidad a miembros de las comunidades, se exponen los criterios que se definieron para que las entrevistas recogieran las experiencias y expectativas de las tres comunidades consideradas en esta investigación.

¹⁵ El Anexo 8. Metodología para la construcción de la matriz de evaluación, presenta tanto la metodología como los alcances de la matriz y la matriz completa.

Figura 1.

Esquema utilizado para la Matriz de evaluación

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador
Voluntad	Dignidad	Habitabilidad de los lugares de recepción	- Hacinamiento - Separación de espacios - Deterioro de las relaciones interpersonales
		...	- ...

Figura 2.

Esquema utilizado para la presentación de los otros componentes de la Matriz de evaluación

Principio: Voluntad

Principio Interdependiente: Dignidad

Variable: Habitabilidad de los lugares de recepción

Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Hacinamiento	Número de personas por metro cuadrado ¿Se sienten hacinados?	
...

CONTENIDOS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES, SENTIDOS OTORGADOS DESDE LA EXPERIENCIA DE CAMPO

Principios relacionados con el antes del regreso o reasentamiento

Voluntad

La garantía de la voluntariedad tiene que ver tanto con la capacidad de la comunidad y/o de las personas de tomar la decisión de retornar y de realizar este deseo, como con su posibilidad de incidir en los aspectos que permiten la reconstrucción del tejido social, de los aspectos simbólicos, económicos y políticos que cada individuo y colectivo considera legítimos. De lo contrario, la comunidad y los individuos optan por acomodar sus necesidades, deseos y preferencias a las únicas alternativas que se presentan, pues no encuentran la opción de trascenderlas.

La decisión voluntaria de retornar tiene que ver con las condiciones de vida que se tienen en el momento en el que se va a tomar la decisión de retornar o no (dignidad), y con la sostenibilidad que se prevea en el proyecto de retorno.

La sostenibilidad se relaciona con las garantías de protección y no repetición de los hechos que produjeron el desplazamiento (seguridad), así como con el estado en el que se encuentran los bienes materiales en los lugares de origen (recuperación de propiedades o posesiones); también incide la percepción de una posibilidad de generar alternativas viables de vida mediante la reestructuración de las relaciones de orden económico, político, social y cultural que fueron afectas por el impacto del desplazamiento. Es decir, la sostenibilidad se fundamenta en la reconstrucción del tejido de relaciones por el que la comunidad cuenta con recursos económicos, redes de apoyo e intercambio comunicativo, afectivo, emocional, y que permite a cada individuo participar activamente en la vida de su comunidad.

El criterio de voluntad, por tanto, está íntimamente relacionado con los principios de: dignidad, seguridad y recuperación, indemnización o reparación; por tanto, la voluntariedad debe examinarse según estos principios se reflejan en las diversas condiciones socioculturales.

- **Dignidad (para evaluar la voluntariedad)**

En el proceso de toma de decisión de retornar o no, inciden aspectos relacionados con la situación de dignidad. Para evaluar la voluntariedad, la dignidad tiene que ver con las condiciones bajo las cuales vivían las personas mientras estaban en situación de desplazamiento: habitabilidad, salubridad, subsistencia y estabilidad; es decir, si sus condiciones se han visto desmejoradas, si gozaban de tranquilidad y autogobierno sobre sus vidas. De manera sensible debe considerarse la situación de las mujeres y, en particular, de las mujeres cabeza de familia.

La dignidad también tiene que ver con que las personas hayan podido integrarse con la población del lugar o si fueron sujetos de estigmatización por el hecho de haber sido desplazadas, sea por parte de las personas del lugar en donde están viviendo y/o por las y los funcionarios estatales.

- **Seguridad (para evaluar la voluntariedad)**

Para determinar si hay condiciones de seguridad es necesario contar con información suficiente y precisa. Los casos en que las perso-

nas deciden retornar, aun cuando se les informa que no existen condiciones de seguridad, reflejan que este principio no se tiene en cuenta cuando las personas no tienen otra alternativa. Por tanto, la seguridad depende también de aspectos que inciden en su valoración como la temeridad, la existencia de alternativas, y con que en el lugar en el que se está viviendo, el conflicto afecte la seguridad de la persona o la comunidad.

- **Recuperación de propiedades o posesiones (para evaluar la voluntariedad)**

Las propiedades que se consideran para tomar la decisión del retorno son aquellas que se requieren para garantizar la reproducción de sí, de la familia y de la comunidad, así como los bienes que garantizan la producción para la subsistencia propia, de la familia y de la comunidad. Otros aspectos como las redes de mercadeo, si bien no son bienes ni propiedades, son determinantes para las posibilidades de producción de la comunidad y constituyen también aspectos de incidencia para la toma de decisión voluntaria.

- **Condiciones culturales y sicosociales (para evaluar la voluntariedad)**

Los impactos de orden sicosocial y cultural (sin tener en cuenta los relacionados con condiciones indignas y discriminación) están asociados a los acontecimientos que produjeron el desplazamiento y a los efectos emocionales que tienen que ver con la pérdida del trabajo, de seres queridos, la ruptura o resquebrajamiento del tejido social y del mundo de lo simbólico. Debe hacerse especial énfasis en reconocer, atender y resignificar los abusos y violaciones sexuales que pudieran haber sufrido las mujeres durante el desplazamiento y en los albergues.

El impacto psicológico y cultural también tiene que ver con las condiciones que facilitan la sostenibilidad de la tranquilidad, protección y autonomía en el lugar de habitación, así como la capacidad de decisión de los miembros del grupo familiar, que depende de su ubicación en la jerarquía familiar. Para las personas adultas mayores, para las mujeres y para los hijos e hijas jóvenes es determinante el criterio de la persona que hace las veces de proveedor, pero también aquella a quien se le otorga autoridad dentro del núcleo familiar.

Participación

El principio de participación reconoce a los sujetos como personas activas con criterios y capacidades para agenciar su propio destino. La participación tienen que ver con los aspectos o temáticas en los que la comunidad toma decisiones o interviene, con el reconocimiento de la comunidad, su estructura organizativa y esquema de representación, con una interlocución estatal que respete las formas organizativas a la vez que facilite una amplia participación (en particular de mujeres y jóvenes).

Se relaciona también con la incidencia que las distintas voces de la comunidad tienen en las decisiones y acciones últimas. Un aspecto fundamental para la población en situación de desplazamiento, que incide en detrimento de la participación, es la carencia de recursos propios para la movilización y de infraestructura para reunirse y elaborar documentos; por esto, la logística es un contenido importante de este principio. Las decisiones y concertación sobre la vida personal y comunitaria requieren de tiempos suficientes para lograr la sostenibilidad de las decisiones. Del respeto de los tiempos y los ritmos depende que la participación sea más que presencia y voz de la comunidad en los espacios de toma de decisiones.

Responsabilidad estatal

Si bien la responsabilidad estatal no está establecida como principio, es la base de que los principios sean respetados, en tanto son los Estados los responsables últimos de la garantía y realización de los derechos de los y las ciudadanas; en este caso, de los desplazados por el conflicto armado interno. La responsabilidad estatal es un aspecto transversal a todos los principios, no obstante, se especifican los aspectos que la experiencia de campo señaló como los más relevantes: la disposición de recursos y la capacidad de gestión.

Dentro de la disposición de recursos es importante determinar si se han destinado recursos y cuáles han sido las entidades que han dotado a la población en situación de desplazamiento. Entre los aspectos relacionados con la gestión se consideran como relevantes la facilitación de la ayuda humanitaria, la capacidad que los y las funcionarias de las distintas entidades responsables de la implementación de la política pública tienen para tomar decisiones y ejecutar los programas, la capacidad de coordinación entre las distintas instancias del gobierno responsables del sistema de atención a la población desplazada, y la forma

como el Estado manejó, dentro de sus instancias y con la comunidad, la información.

Principios relacionados con la reintegración

La reintegración debe lograrse bajo condiciones dignas, en condiciones de seguridad, con la participación y deliberación plena de la comunidad, sin que sea objeto de discriminación y habiendo recuperado o con las garantías de recuperación, indemnización o reparación de lo perdido por causa del desplazamiento.

Dignidad

La dignidad se relaciona con la interrelación de múltiples aspectos que tienen que ver con el reconocimiento de la identidad étnica y cultural y de la propiedad sobre la tierra, el trabajo y la generación de bienes y recursos, el reconocimiento como sujetos de derechos sociales y culturales a través de la inversión de recursos por parte del Estado, y el establecimiento de la verdad de lo ocurrido y la obtención de justicia.

El reconocimiento de la identidad étnica y cultural de las personas está relacionado con el reconocimiento de su pasado y su historia, del despojo ancestral o marginamiento sufrido por ser indígena, campesino, afrodescendiente o pobre; también de la posesión y usufructo de las tierras que tuvieron que dejar y del derecho a organizarse según sus propios criterios culturales. Tienen relación con el reconocimiento de las formas de autogobierno, la autonomía organizativa y la autodeterminación sobre las formas de producción. Tiene que ver con la posibilidad de conservar y revivir la propia lengua, la posibilidad de cuidar el cuerpo de acuerdo con las concepciones culturales y el ejercicio de las prácticas necesarias para ello en armonía con la naturaleza.

La idea de trabajo digno está relacionada con la posibilidad de determinar lo que se quiere cultivar, contar con tierra para ello, poder comercializar a precios justos, lograr un ingreso que permita autonomía, adquirir lo que no produce y garantizar las necesidades de quienes dependen económicamente de sí. De manera particular se debe evaluar la posibilidad de que las mujeres tengan acceso a un trabajo remunerado que les garantice la satisfacción de sus necesidades, la independencia del proveedor de la familia y la toma de decisiones sobre el uso y destinación del dinero.

Los proyectos de desarrollo y la inversión social, por parte del Estado, se enmarcan dentro del reconocimiento de la población afrodescendiente, indígena o campesina como sujetos de derechos sociales y culturales. Desde esta perspectiva, la inversión debe tener en cuenta las necesidades culturales de la población, realizarse de manera concertada con ella, considerar los impactos de orden cultural en el manejo, preservación y control del territorio, la preservación de la autonomía y la protección de los recursos naturales.

Por último, establecer la verdad y hacer justicia sobre los hechos que dieron lugar a los desplazamientos, identificar y juzgar a los culpables, dejar claro que la población desplazada fue víctima de la estigmatización y de haber sido vinculada al conflicto armado sin formar parte de ninguno de los bandos involucrados. Hacer justicia implica superar la impunidad y reparar las pérdidas familiares, la desintegración cultural y social de las comunidades, y las vejaciones o mutilaciones del cuerpo. El resarcimiento moral también está relacionado con el reconocimiento del derecho a la recuperación, reparación o indemnización que asiste a la persona por no haber sido protegida en sus derechos legítimos a la vida, la integridad física, la libertad, la libre circulación y la propiedad.

Seguridad

La seguridad, o su ausencia, está relacionada con factores asociados al conflicto armado y que afectan a la comunidad en tanto su región es escenario de conflicto; sea por que es un corredor estratégico, un lugar de refugio, una zona de obtención de recursos para la guerra o está pretendida por intereses económicos legales. Causas de inseguridad son: la amenaza de algún actor armado, la presencia de bases militares en la zona, la perpetuación del conflicto armado, la vinculación de la población civil en el conflicto, el reclutamiento forzado de jóvenes, la regulación de las formas organizativas y de la vida por parte de los actores armados, el aislamiento y la sensación consecuente de indefensión, la imposibilidad de atención estatal, así como la percepción que se tiene sobre la resolución o no del conflicto armado.

La seguridad también está asociada a factores que tienen que ver con la sostenibilidad y viabilidad de las prácticas productivas y de cuidado de las personas¹⁶. Entre estos: producción agrícola que garantice la alimen-

¹⁶ Dentro de los factores que tienen que ver con la sostenibilidad y viabilidad de las prácticas productivas y de cuidado de las personas, están también los relacionados

tación de la familia, prácticas productivas preservadoras del medio ambiente, implementación de prácticas culturales de organización y manejo de asentamientos, disposición de servicios de salud cerca y económicamente accesibles. También es imprescindible contar con lazos de solidaridad y con formas organizativas que posibiliten la recomposición social y comunitaria.

Participación

Los contenidos de este principio tienen que ver con los aspectos o temáticas en las que la comunidad participa, la organización comunitaria y el respeto por los ritmos y la formas que usa la comunidad para la toma de decisiones; como ya se detalló anteriormente.

No discriminación

Las formas discriminatorias que se ejercen sobre la población en situación de desplazamiento están asociadas al estigma que esta condición genera en las personas. La población que ha sido desplazada siente que su buen nombre, honradez, capacidad de trabajo, responsabilidad, capacidad de respuesta a las adversidades, valentía y autonomía son cuestionados. El estigma de desplazado o desplazada borra la identidad cultural y el sentido de pertenencia a un lugar, región o país, vinculando a estas personas con el conflicto armado.

La población desplazada es menospreciada, tanto por la población lugareña como por las y los funcionarios estatales, debido a su carencia de todo; es vista a la vez como privilegiada, al estar cobijada por una normatividad que obliga al Estado a su asistencia. La discriminación se traduce en percibir a la población desplazada como “pobres afortunados”, “cómodos” a la espera de que se les atienda. Lo que se traduce en que deben agradecer cualquier caridad, pues ésta significa tener algo en medio del total despojo.

También existen formas discriminatorias por razones de sexo, raza y edad, intrínsecas a la cultura. El Estado tiene la obligación de tomar todas las medidas positivas para permitir que las personas tradicionalmente excluidas y discriminadas puedan gozar plenamente de sus derechos.

con la “ruptura o resquebrajamiento del tejido social” y la “ruptura o resquebrajamiento del mundo de lo simbólico” que se abordaron en “Condiciones culturales y psicológicas” y los expuestos en el criterio de Dignidad.

Recuperación, indemnización o reparación de propiedades o posesiones¹⁷

Tiene que ver con la recuperación o el resarcimiento económico por los daños materiales causados y la recuperación de las propiedades y el saneamiento de los títulos de propiedad. La recuperación de propiedades o posesiones es posible si y sólo si se respetan las lógicas de poblamiento y ordenamiento territorial propias de la cultura.

Responsabilidad estatal

Al igual que como se hizo para antes del regreso o reasentamiento, cabe analizar las responsabilidades del Estado en cuanto a disposición de recursos y gestión. Para el momento de la reintegración se considera una variable adicional: ejecución. La ejecución tiene que ver con la capacidad de concreción de los planes y programas y la respuesta de cada ente territorial (nación, departamento, municipio).

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS CASOS

El retorno a Bojayá es un retorno masivo ocurrido nueve meses después del desplazamiento de prácticamente todos los habitantes del casco urbano. El desplazamiento tuvo origen en la masacre del 2 de mayo de 2002, causada por la explosión de un cilindro de gas lanzado por las guerrillas de las FARC dentro de la iglesia del pueblo; lugar en el que se había refugiado la mayoría de habitantes de Bellavista (cabecera municipal de Bojayá) ante el fuego cruzado que este grupo sostenía con paramilitares. Mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes y ancianos, tras haber perdido aproximadamente 119 miembros de su comunidad, 45 de ellos niños y niñas, iniciaron un éxodo masivo con más de 95 personas heridas.

Luego de la masacre perpetrada y ante la zozobra de nuevos enfrentamientos por la continuidad de la presencia de los actores armados en la zona, se desencadenó uno de los desplazamientos más grandes que vivió el país durante el año 2002. Por río se dirigieron a la ciudad de Quibdó 5.771 personas, 1.744 familias provenientes no sólo de Bellavista, sino también de los corregimientos de San Martín, Puerto Conto, Buchadó,

¹⁷ Este criterio se complementa con el de "Recuperación de propiedades y posesiones para evaluar la voluntariedad"

San Miguel, Murri, Tagachí, el Tigre, San José de la Calle, Veracruz, San Antonio de Padua, Palo Blanco, Arenal, Vuelta Cortada, lo que representó un abandono territorial de 6.498 hectáreas (Conferencia Episcopal 2002).

En septiembre y noviembre de 2002 se realizaron dos retornos masivos al Medio Atrato, con un número aproximado de dos mil personas, a Bellavista regresó apenas el 60% de la población que había sobrevivido al hecho, según comentarios de los habitantes.

En la actualidad residen en Quibdó, aproximadamente 72 familias de Bellavista, para quienes durante estos tres años la falta de garantías en la asistencia estatal ha sido permanente, además, con el paso del tiempo se van diluyendo la responsabilidad institucional y los compromisos adquiridos.

El caso del Alto Naya es un proceso de reubicación de 70 familias en Timbío, Cauca, en su gran mayoría indígenas de la comunidad Nasa que fueron desplazados de esta región en abril del 2001. El desplazamiento se originó en la masacre perpetrada por un contingente paramilitar conformado por unos 400 hombres. El Estado reconoce 40 muertos, la población estima que al menos hubo 100.

Se calcula que del Alto Naya salieron desplazadas unas 1.200 personas que se albergaron fundamentalmente en casas de familiares en Timbío (Buenos Aires), en la plaza de toros de Santander de Quilichao y en cambuches en el resguardo de Toez, en Caloto. A pesar de la falta de garantías para un retorno digno, seguro y sostenible, la gran mayoría de las personas decidieron retornar ante la situación de ignominia en que se encontraban. No obstante, 70 familias decidieron no retornar ante la falta de garantías para que éste fuera digno, seguro y sostenible, por lo que exigieron la reubicación. Esta decisión les significó vivir en los lugares de recepción por casi tres años en las mismas condiciones. En marzo del 2004 hicieron posesión del predio que el Estado adquirió para su reubicación en el municipio de Timbío (Cauca).

El retorno de la población campesina a sus tierras en la zona rural de San Carlos se ha llevado a cabo de manera individual. Los retornos corresponden a dos desplazamientos masivos. El primero de ellos ocurrido en el Centro Veredal Chocó en noviembre de 2002 con motivo de la masacre de 11 personas realizada por paramilitares. Según la RSS, 266 personas de 66 familias (la prensa reporta 450 personas) fueron obligadas a desplazarse y unas mil quedaron confinadas. Inicialmente se albergaron en San Luis por 15 días y posteriormente siguieron hasta Medellín. Varias de estas personas, agremiadas en una fundación, tomaron la decisión de

reubicarse debido a que no encontraban las condiciones de seguridad y de restablecimiento para un retorno. El segundo desplazamiento tuvo lugar en enero de 2003, tras una masacre realizada por la guerrilla en el Centro Veredal Arenosas, 235 familias se dirigieron al casco urbano del municipio, lugar en el que fueron albergadas. La mayoría de ellas están pendientes de retornar y se están previendo las posibilidades para su regreso.

EVALUACIÓN A PARTIR DE LOS CASOS

Evaluación del proceso de retorno antes del regreso o reasentamiento

Criterio de voluntad

El principio de voluntad se asocia de manera interdependiente con los criterios de dignidad, seguridad, recuperación de propiedades o posesiones y condiciones culturales y sicosociales derivados del desplazamiento que debe observar todo proceso de retorno.

- **Dignidad (para evaluar la voluntariedad)**

La dignidad, como elemento para evaluar el carácter voluntario de la decisión de retornar tiene que ver con varios aspectos, entre los cuales se destacan los relacionados con las condiciones de habitabilidad y de salubridad de los lugares de recepción, los niveles de estabilidad en esos lugares, las posibilidades de subsistencia y las circunstancias de discriminación hacia la población desplazada.

Habitabilidad

Las condiciones de vivienda inciden fuertemente en la decisión de retornar o no. Condiciones precarias o deficientes compelen a la gente al regreso, aun a sabiendas de que no están dadas otras condiciones para el retorno. Unas condiciones de vivienda aceptables permiten a las personas discernir con mejores elementos de juicio la idoneidad de un retorno. En particular, la habitabilidad de los lugares de recepción de la gente que ha sido desplazada configura un elemento crítico para estas familias.

En la ciudad de Medellín, las condiciones de habitabilidad de la población desplazada fueron marcadamente heterogéneas de acuerdo a los sectores donde se ubicaron. Buena parte de la po-

blación desplazada vivía a orillas del río o en barrios de asentamientos subnormales e inclusive en zonas consideradas de alto riesgo, en cambuches o en casas de madera donde no se apreciaba separación de espacios habitacionales, aunque adaptaron sistemas de colección de aguas lluvias y vertidas para atenuar los riesgos de derrumbamiento. Algunas de estas familias padecieron incendios de sus viviendas y desalojos forzados, y otras se beneficiaron con programas de reubicación. Muchas familias de desplazados vivían en barrios populares bajo mejores condiciones locativas. No obstante, en la medida en que algunos de sus miembros conseguían trabajo, las familias lograron los ingresos suficientes para pagar arriendo y servicios.

En casos como el del municipio de San Carlos, Antioquia, la mayoría de las familias desplazadas llegaron inicialmente a albergues y a casas desocupadas que se tomaron en arriendo por la Alcaldía, con aceptables condiciones de habitabilidad.

Durante el desplazamiento de comunidades afrodescendientes en Quibdó, al igual que en los indígenas del Naya y en algunos casos de campesinos de San Carlos, se dispusieron albergues para su estadía inmediata en sitios por su naturaleza destinados a otros fines (coliseo, escuelas, salones comunales) que no cumplían a cabalidad con las disposiciones físicas ni sociales, en tanto no tenían espacios adecuados para el cuidado personal o la vida familiar, ni requerimientos infraestructurales para la protección de la lluvia, el frío o el calor, y tampoco eran funcionales a la protección contra enfermedades. En Quibdó, en varias ocasiones, la estadía se compartió con personas que previamente, desde hacía años inclusive, afrontaban su situación de desplazamiento.

En otros casos, varias familias recibieron el apoyo de conocidos o familiares, lo que facilitaba las relaciones sociales, pero no disculpaba la incomodidad por el número de personas bajo el mismo techo, sentirse mal por no poder colaborar económicamente con los gastos de la vivienda y del diario, y por la inevitable autopercepción como 'arrimados' a pesar de los lazos de parentesco. En no pocos casos se afrontaron críticas situaciones de habitabilidad en la ciudad de Quibdó, en barrios de asentamiento donde los espacios de la vivienda eran reducidos; a veces un solo cuarto servía como dormitorio, cocina y comedor.

La ausencia de espacios diferenciados hacía difícil la convivencia, especialmente para las mujeres, quienes, como sucedió en los albergues de Toez y Santander de Quilichao, no contaban con lugares adecuados para las prácticas de cuidado del cuerpo (durante la menstruación y el parto). Allí mismo, los lugares de habitación de las distintas familias estaban separados por plásticos, en espacios reducidos que no permitían intimidad.

Así las cosas, la decisión de retornar o de reubicarse no obedece a una intención voluntaria sino que es provocada por el malestar, el desespero y el agotamiento en que están las familias, por las circunstancias de hacinamiento en las viviendas o en los albergues por períodos de hasta tres años, como sucedió en los albergues de Toez (municipio de Caloto) y de Santander de Quilichao. La decisión de retorno de muchas comunidades se adoptó como reacción frente a la adversidad vivida en los lugares de recepción, más que como decisión voluntaria fruto de la eficacia institucional de la política de atención.

Condiciones de salubridad

Como suele ocurrir en barrios marginales, en los asentamientos de desplazados como los de Quibdó, las condiciones de infraestructura y de acceso a servicios públicos domiciliarios son precarias o inexistentes. Algunas viviendas están hechas en madera, no poseen sanitario, agua potable, alcantarillado ni tratamiento de basuras; su tamaño es bastante reducido y de un solo ambiente, es decir: un dormitorio mediano con pisos en tierra, escasos muebles y enseres, donde se cocina y se come. Muchos asentamientos son 'ilegales', situación en que se respalda el gobierno para no hacer inversiones.

No se contó con un reporte oficial de las enfermedades derivadas de estas condiciones, pero las personas entrevistadas confirmaron problemas de desnutrición, dengue, infecciones en la piel, alergias, parasitosis, de las que resultaron más afectados los menores de edad, los viejos y/o discapacitados, y las mujeres gestantes y lactantes. En el albergue de Toez se presentaron problemas de salud como dengue, paludismo, TBC e infecciones respiratorias. Allí se contaba con un par de letrinas para 69 personas.

En ciudades como Medellín se presentaron distintas formas de habitabilidad entre las personas desplazadas, éstas van desde las

más riesgosas hasta las decorosamente aceptables. Habían asentamientos de desplazados ubicados en zonas de riesgo (cerro Pan de Azúcar) donde la inversión social en infraestructura era menguada. La comunidad tomaba el agua de tanques comunitarios e improvisó excretas y escorrentías comunitarias con las cuales esperaban atenuar los riesgos de deslizamientos en épocas de lluvia. Los niños presentaron enfermedades cutáneas y gastrointestinales. Igual o peor situación se predica de quienes vivían a orillas del río y en cambuches.

En aceptables condiciones de salubridad vivían las familias desplazadas del Oriente Antioqueño, las cuales se localizaban en barrios populares de la ciudad, de modo que el agua era potable y llegaba por el sistema de acueducto de la ciudad, también había unidades sanitarias con sistemas de alcantarillados; por este motivo las enfermedades se presentaron en menor medida. Semejantes consideraciones se pueden realizar de los desplazados ubicados en el municipio de San Carlos, quienes fueron ubicados en casas vacías del pueblo.

Estabilidad

La mayoría de las familias desplazadas en Quibdó se movilizaron dentro de la ciudad al menos en dos ocasiones, buscando espacios independientes (cuando vivían en grupos familiares) o ubicándose en asentamientos donde no pagaban arriendo. En el Naya, los cambios de albergue no fueron frecuentes, salvo casos particulares de algunas familias. A algunas de ellas, el albergue de Toez brindó mayor seguridad por estar ubicado en un resguardo indígena.

En la mayoría de los casos, el grado de movilidad de las familias desplazadas, individualmente consideradas, fue innegablemente alto, debido principalmente a la insuficiencia de recursos para pagar arriendo. En definitiva, la disminución en las perspectivas de estabilidad de las familias en los lugares de recepción se constituyó en un aliciente que indujo la decisión de retornar. En ciudades como Medellín, debido a sus capacidades organizativas, muchas de las familias desplazadas tuvieron proyecciones de trabajo y acceso a recursos del Estado para su estabilización y, de alguna manera, lograron un mejoramiento en las condiciones de vida, en todo caso incomparables con las comodidades y la sensación de estabilidad que se tenía en los lugares de origen.

Subsistencia

En los casos analizados, especialmente los de Bojayá y el Naya, pese a la gravedad de las tragedias y a la publicitada concurrencia del Gobierno, la asistencia humanitaria no fue oportuna ni cubrió todo el tiempo del desplazamiento. La magnitud del desplazamiento, la falta de presupuesto, la débil planeación, gestión y comunicación, desbordó la capacidad de atención del sistema institucional. Su calidad y cobertura fueron deficientes; se evidenció una clara desarticulación institucional entre las instancias gubernamentales y una mayor fisura entre éstas y las de carácter no gubernamental o internacional para brindar la atención. Los servicios de apoyo sicosocial, asesoría jurídica, capacitación, documentación y remisión a servicios de salud y educación, representaron los aspectos más críticos de la atención, en la medida en que desde el momento de la llegada se desconocieron las particularidades poblacionales y étareas de la población y se estandarizaron los servicios.

En casos como el de San Carlos, la gente manifestó satisfacción por la ayuda humanitaria recibida durante tres meses. Esta incluyó alimentación, atención de emergencia en salud, atención sicosocial y alojamiento. En materia de educación, a los niños y a las niñas se les asignaron cupos en las escuelas del pueblo. Allí la alcaldía dispuso de una finca en las afueras del pueblo para proveer empleo por un mes a un pequeño número de personas por familia, para luego ser reemplazados por otras.

Durante el tiempo del desplazamiento, la población adulta no contó con opciones estables y bien remuneradas de inserción en el mercado laboral. Por fuera de la ayuda humanitaria los desplazados y desplazadas vivieron del rebusque y del subempleo.

Muchos hombres se vieron obligados a regresar a trabajar a la zona de expulsión, a costa de dejar a sus esposas e hijos, porque en los sitios de llegada (en Quibdó) no existían posibilidades de vinculación laboral ni mucho menos de subsistencia; situación que significó la fragmentación del núcleo familiar y una sobrecarga de responsabilidades para la mujer.

El rol productivo de la mujer cobró una mayor relevancia en los contextos urbanos a los que llegaron por acción del desplazamiento, entretanto, los hombres se veían relegados de su fun-

ción tradicional de proveedores. Para ellos era especialmente difícil tener que hacer trabajos que no correspondían con su vocación y recibir un salario que a duras penas alcanzaba para comer. De manera excepcional las mujeres más afortunadas trabajaron en el servicio doméstico mientras los hombres hacían de todo: vender puerta a puerta, ‘ayudantear’ en un carro de transporte público, ventas ambulantes, etc.

En general, los ingresos que perciben las personas adultas y los menores de edad no posibilitan cubrir más necesidades que la alimentación, dejando sin resolver otras demandas vitales. Para muchas personas desplazadas resulta muy duro no conseguir trabajo y tener que mendigar para conseguir comida. Resulta angustiante para los padres no dar de comer a sus hijos e hijas y escucharlos llorar de hambre. Muchas personas subsisten gracias al rebusque, la recolección de comida en la plaza de mercado, el reciclaje y la caridad.

Bajo circunstancias de desespero inducidas por las precarias posibilidades de subsistencia y debido a la inestabilidad que soportan las familias, especialmente para reconstruir un proyecto de vida, muchas de ellas toman la decisión de regresar a sus sitios de origen, pese a que saben que el conflicto armado persiste. Muchas de las decisiones de retorno se producen una vez agotada la ayuda humanitaria. Concluida la ayuda de emergencia, se siente la ausencia de satisfactores de necesidades vitales, empieza el hambre, urge el empleo, se pierde la vivienda donde se pagaba arriendo, empeora la calidad de vida y las perspectivas de estabilidad se hacen críticas.

Discriminación

Durante el tiempo que la población permaneció desplazada soportó diferentes manifestaciones de discriminación, representadas en estigmatizaciones y señalamientos tanto por parte de funcionarios públicos como de la población receptora. Por ejemplo, fueron tildados de ‘impostores’ o ‘mentirosos’ por parte de empleados públicos, actitud que redundaba en la demora de su inclusión en los sistemas de registro. Comentarios semejantes surgían de la población, particularmente de quienes estaban en situación de marginalidad o de extrema pobreza, o de familias desplazadas previamente, quienes, como sucedía en Quibdó, se sentían relegados frente a la oferta para las víctimas de Bojayá. Fue

común que a los adultos se les hiciera sentir como flojos, limosneros, atendidos que no querían trabajar y que querían todo fácil. Los niños y las niñas solían ser objeto de apodosos denigrantes. Algunos niños y niñas tuvieron dificultades para adaptarse a las escuelas del pueblo por los rechazos a que se vieron sometidos por parte de sus compañeros y profesores.

Otra manifestación de discriminación contra la población víctima del desplazamiento forzado fue la manera como la población receptora los vinculaba al conflicto armado: considerándolos simpatizantes, colaboradores, auxiliares, parte o como base social de alguno de los actores armados.

En algunos casos de desplazamientos masivos, se detectó la falta de diligencia por parte de las administraciones de algunos municipios para convocar el Comité Local de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (CLAIPDV), considerando que el municipio no podía convertirse en centro de atracción para la población desplazada. Lejos de constituir una respuesta correspondiente a criterios de responsabilidad, eficiencia, transparencia e integralidad, la atención a la población desplazada no tuvo una perspectiva de Derechos y un reconocimiento de la población como víctimas de la violencia sociopolítica. Muchas veces las autoridades actuaron en respuesta a las acciones de presión que la población o las organizaciones acompañantes adelantaron. En el caso de Bojayá, las fechas cercanas a la conmemoración del suceso han sido las más propicias para mostrar resultados, reordenar agendas, rehacer compromisos y proyectar la 'buena voluntad' del gobierno nacional.

Este tipo de hechos apresuran la decisión de retornar, motivada por la ausencia de vinculación social de las familias desplazadas ante hechos objetivos de discriminación. La no aceptación bajo condiciones de extrema vulnerabilidad se traduce en sentimientos de rechazo y expulsión social.

- **Seguridad (para evaluar la voluntariedad)**

La seguridad constituye un criterio crítico para la evaluación de los procesos de retorno. Aplica inclusive desde antes del regreso, de suerte que constituye un elemento que cualifica el carácter voluntario de la decisión, como también después del regreso, con ocasión de la reintegración o estabilización.

Desde antes del regreso, para que la decisión de retornar sea voluntaria, las comunidades deben tener un conocimiento sobre las condiciones de seguridad de la región de expulsión. La seguridad para el retorno se evalúa con base en los informes o pronunciamientos que sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades de retorno, emiten los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CLAIPDV) o las autoridades militares. Pero por las implicaciones del concepto de 'orden público' y por la naturaleza de las autoridades que emiten los informes, éstos se signan exclusivamente a la presencia de la Fuerza Pública, mediante operaciones militares de ofensiva.

Como resultado de ello, sucede que los informes sobre la situación de orden público en el lugar a retornar no son completos ni precisos, no auscultan diferentes fuentes y por tanto no hay contrastación entre ellas. Tampoco responden a análisis serios que impliquen articulación institucional y se traducen en un mero concepto de percepción que tiene el comandante militar que en ese momento hace presencia en la región. Como se evidenció en los casos de Bojayá y San Carlos, la gente que retornó no tuvo previamente un conocimiento completo sobre las condiciones de seguridad de su región, de modo que el carácter voluntario de la decisión se vio ciertamente viciado.

Los factores relacionados con la completitud, oportunidad y precisión de la información sobre las condiciones de seguridad en la zona de retorno, constituyen una de las falencias más críticas que vician el criterio de voluntariedad en las decisiones de regreso. En razón de ello, pese a que las medidas suficientes para la protección con ocasión del retorno no existen, los retornados no tienen otra opción, debido a la ausencia de garantías para la vida en los albergues o en las ciudades. La decisión por parte de las familias desplazadas ha sido influenciada por aspectos relacionados más con la imposibilidad de vivir dignamente en los lugares de recepción que con la cesación del conflicto armado y el cumplimiento de garantías para la seguridad en los lugares de retorno. "Es preferible morir de un tiro en el campo a morir de hambre en la ciudad", dice mucha gente que quiere retornar.

Los retornos (o las reubicaciones) han sido tan improvisados que ni siquiera las instancias locales tienen conocimiento de ellos; o se planearon en instancias nacionales (RSS, ministerios, Defensoría del Pueblo, Incora) sin que las decisiones 'bajaran' hasta los municipios, tal como se vivió en la reubicación de la comunidad nasa en Timbío.

Es claro que en muchas zonas de retorno continúa la presencia de actores armados, quienes controlan actividades económicas e imponen su ley. En la comunidad que espera retornar existen temores fundados de reclutamiento de jóvenes y de señalamientos por parte de actores armados de pertenecer al bando contrario, así como por amenazas contra los líderes o directivos comunitarios. Además de ello, la perduración del conflicto armado y la certeza de que no se solucionará en el corto plazo, son aspectos que desincentivan a las personas para retornar.

Además de lo anterior se siente el temor de que sobre los territorios de expulsión persistan los intereses económicos que explican la ubicación del conflicto armado y de determinados actores expulsores. En muchos casos, esto se suma a la falta de titularidad sobre las tierras bajo la forma de resguardos, titulaciones colectivas o reservas campesinas. El no reconocimiento de la propiedad de las posesiones, coloca en riesgo a la comunidad de ser expulsada nuevamente de sus tierras y definitivamente expropiada.

- **Recuperación de propiedades o posesiones (para evaluar la voluntariedad)**

Las propiedades muebles e inmuebles y las edificaciones públicas deben ser objeto de recuperación o reconstrucción con ocasión de los procesos de retorno. En Bojayá, las propiedades particulares afectadas por los hechos que dieron lugar al desplazamiento no fueron reconstruidas, bajo el pretexto de que se realizaría un traslado total del casco urbano. En el momento del retorno las edificaciones no eran suficientes ni estaban adecuadas para recibir a la comunidad, debido a condiciones de infraestructura, dotación, materiales, adecuación y disponibilidad de servicios. Algunos espacios comunitarios (iglesia y escuela) se reconstruyeron con ayudas de donantes particulares. En peores condiciones se encontraron las redes eléctricas que cubren el caserío (postes y cuerdas averiadas), la planta de la que se provee la energía, los tanques de almacenamiento del agua y los denominados ‘metros’ de madera utilizados como senderos entre las calles del poblado.

En el Alto Naya, las casas dejadas fueron cubiertas por el monte. No hubo compromisos para que el Estado las recuperara o repusiera. No menos importante es el reconocimiento de la propiedad indígena ancestral: la posesión de las tierras por parte de los indígenas y la conformación de resguardo no se ha formalizado aún. En el lugar de reasentamiento son insuficientes las escuelas para la comunidad, y no hay sino hasta quinto año de primaria. Los puestos de salud son insuficientes, no tienen dota-

ción y tampoco cuentan con personal médico. Tanto las escuelas como los puestos de salud quedan a largas distancias de la gran mayoría de la población.

Uno de los ofrecimientos que la administración local de San Carlos hizo para promover los retornos, fue la reconstrucción de las casas y de los bienes comunitarios, en particular los salones comunitarios, las escuelas, los acueductos y alcantarillados que fueron destruidos por las incursiones armadas o que se deterioraron por la falta de cuidado. Algunos desplazados retornados a este municipio dieron cuenta de su intervención en la reconstrucción de esos bienes comunitarios, aunque todavía estaban a la espera de la reconstrucción de las casas y de la reinstalación de líneas telefónicas averiadas durante la incursión armada.

En los retornos estudiados, las pérdidas productivas relacionadas con cultivos, parcelas o huertas caseras abandonadas y cubiertas por el monte, animales de cría y maquinaria, esenciales en las faenas de producción y que fueron destruidos o hurtados, las mejoras en sus tierras que fueron dañadas e incineradas, los enseres de cocina y el abastecimiento alimentario perdidos, no han sido restituidos por parte del Estado. En su defecto, se entregaron a las familias kits agropecuarios que no garantizaban un sostenimiento diario y que, en muchos casos, no cumplían con las condiciones productivas y culturales de la región; por lo tanto, no sirvieron para recuperar o reconstruir lo perdido

En Bojayá se ofrecieron gallinas sin pico, semillas incompatibles para la región y unas pocas herramientas de trabajo. Aparte de la asistencia de la Umata municipal, las familias no contaron con asistencia técnica para retomar sus actividades productivas ni con apoyos adicionales para reactivar el intercambio, transporte y comercialización de sus productos. En el Municipio de San Carlos, los proyectos productivos no fueron ejecutados en la zona rural sino en el casco urbano, por el riesgo de que tras un nuevo desplazamiento la inversión se perdiera; bajo esas circunstancias, su seguimiento en terreno era imposible. Allí, algunos campesinos optaron por visitar y trabajar sus fincas durante el día y bajar al pueblo a pasar la noche. Esto lo hacían por diferentes motivos: ya fuera por el temor que les causaba la posible presencia de grupos armados o porque la vereda estaba desocupada y era anímicamente desconsolador irse a vivir en esas circunstancias. Así seguían tratando de cultivarla y tener algún medio de subsistencia cuando decidieran vivir en ella.

En Bojayá las restricciones impuestas en aras de controlar la seguridad en la zona, perjudicaron notablemente el desempeño de las activi-

dades tradicionales (restricciones al transporte de insumos, combustible y productos).

Si bien las propiedades colectivas se encuentran reconocidas por la ley (titulaciones en caso de afrodescendientes, resguardos en caso indígena), no existen mecanismos eficaces frente a los riesgos inminentes de desplazamientos y al abandono de propiedades. En algunos municipios del Oriente Antioqueño se ha puesto en práctica el Decreto 2007 de 2001 y se ha procedido a la declaratoria de zonas en riesgo de desplazamiento o de desplazamiento consumado en algunos municipios de la región; sin que esto haya significado una real protección de la propiedad.

- **Principio interdependiente: condiciones culturales y sicosociales (para evaluar la voluntariedad)**

El desplazamiento y el recuerdo de los sucesos que lo produjeron, generan impactos emocionales de rabia, tristeza, miedo, dolor, confusión y angustia, entre otros, y sicosomáticos como dolores de cabeza, insomnio, disfunciones del sueño y de la alimentación. Muchos desplazados prefieren volver a comenzar de cero en otra parte, dado que perdieron el trabajo de toda su vida, o no quieren regresar debido a la muerte de sus seres queridos. La idea de ‘volver a comenzar’ no es un aliciente para regresar. Además, la posibilidad del redesplazamiento conlleva unos niveles insoportables de inestabilidad familiar. En Medellín, muchas familias prefirieron no retornar y conservar lo poco que habían conseguido durante el desplazamiento.

La separación o fragmentación de los grupos familiares es una constante que representa una de las fisuras de lo colectivo. Después del desplazamiento, miembros de las familias, especialmente los jóvenes, antes que retornar deciden quedarse para continuar sus estudios. Igualmente, familias con mayor número de pérdidas o lesiones físicas y emocionales prefieren permanecer indefinidamente en las ciudades de recepción. En ocasiones, las necesidades de trabajo obligan al jefe de hogar a regresar, separándose de su familia. Los daños morales producidos por la desaparición de seres queridos y por las pérdidas de bienes inmateriales (oportunidades, esperanzas) acarrearán una carga emocional insoportable que mina los deseos del retorno.

Además, la persistencia de las tácticas de combate por parte de los grupos armados, así como el temor de que se repitan los hechos que dieron lugar al desplazamiento, constituye una angustia permanente y generalizada, y vicia el carácter voluntario que debe tener la decisión sobre

el retorno. En casos como el de San Carlos, las personas redespazadas y las ocasionales masacres bajan 'la moral' de la gente que quiere retornar. Quienes retornan no hacen compras o inversiones importantes que permitan una actividad lucrativa de largo plazo; por ejemplo, no invierten en cultivos o en ganado, porque tras un nuevo desplazamiento volverían a perder todo. En particular para los niños y los jóvenes el recuerdo de los hechos es traumático. Los hijos de muchas familias manifiestan enfermedades emocionales debidas a los hechos trágicos asociados al desplazamiento.

En este ámbito juega un papel fundamental la autonomía en la toma de decisiones en lo individual, que se adscribe a la edad y al género. Los menores de edad se acogen a los planteamientos de la familia y de quien ejerza el rol de jefe de hogar; las mujeres jóvenes tienden a ser sumisas a las decisiones del jefe de hogar y de sus hermanos o parientes hombres. La decisión que toma la familia resulta muy importante para algunas mujeres: quedarse solas o lejos de la familia las disuade para retornar y prefieren acogerse a la decisión que tomen sus familiares.

Si bien no se cuenta con información detallada sobre situaciones de abuso o violaciones sexuales contra hombres o mujeres, con ocasión del desplazamiento o durante su transcurso, se reconoce que la implicación con algún actor armado, sobretodo para las mujeres, representa un gran peligro.

Particularmente en las comunidades étnicas, las pérdidas asociadas al abandono del territorio constituyen un agravante que afecta al conjunto comunitario y que se suma a las pérdidas de muebles y enseres, animales y objetos personales. En el caso de las comunidades afrodescendientes, por las características del parentesco extenso, una pérdida de familiares o vecinos produce muchos duelos. En Bojayá, los impactos derivados de la masacre adquirieron particularidades complejas. Los procesos individuales y colectivos de resignificación de lo sucedido no han podido desarrollarse efectivamente, pues la atención sicosocial no fue pertinente; además, por la imposibilidad de realizar de manera tradicional los rituales de duelo, pues las autoridades encargadas todavía no han identificado todas las víctimas. En el caso del Naya, la atención sicosocial estuvo enmarcada en la proyección hacia el futuro, a partir de un trabajo muy puntual y grupal. Allí, el 'levantamiento' de cuerpos resultó inferior al número de los realmente asesinados. La desesperanza, la depresión y el llanto fueron frecuentes entre la población adulta, y la población infantil se vio presa de accesos de pánico mientras vivían en los

albergues. En el caso de San Carlos, la Parroquia adelantó actividades relacionadas con la elaboración del duelo de las personas que perdieron seres queridos en el conflicto armado.

En Bojayá, las acciones de los distintos grupos armados implicados en el suceso, detallan la ‘profanación’ de lugares especiales para la comunidad, la iglesia, los lugares de cultivo, de habitación, de ‘ombligamiento’ y de entierro de los ancestros, que fueron usurpados por extraños, bombardeados e irrespetados. La alteración de los lugares míticos y sagrados continúa en la actualidad y preocupa de manera enorme a toda la población, pues los muertos de la masacre no han podido descansar en paz.

Regresar no solo implica, en el largo plazo, restablecer las condiciones físicas, materiales y de infraestructura que permiten la dignificación del ser humano; implica también resignificar el pasado y reconstruir el tejido social. Los esfuerzos de organización bajo formas promovidas por las mismas comunidades posibilitan la cohesión y la rearticulación del tejido social, como el caso de Asocaidena y Utinaya en el Cauca. Estos trabajos organizativos resultan fundamentales para la defensa del territorio. No obstante, los procesos que procuran la recomposición de la identidad territorial, a través de lo simbólico, han sido truncados por la persecución de que son objeto los líderes, ancianos o médicos tradicionales en sus respectivas comunidades.

Participación

Sobre todo en las zonas urbanas, emergen formas organizativas de la comunidad desplazada a través de organizaciones sociales de desplazados que por lo general toman como punta de lanza reivindicativa un derecho en particular (vivienda, proyectos productivos, etc.). En la zona rural persisten formas tradicionales de organización, como las Juntas de Acción Comunal y sus federaciones (Asojuntas). A pesar de su identidad indígena, la comunidad desplazada del Alto Naya, en su finca de reubicación, se organizó como asociación pluriétnica, entre otras razones porque la conformación de un cabildo podía ser vista por el Estado como la demanda de constitución de un resguardo y dificultar aun más la reivindicación de derechos.

Cuando existe, el ámbito de participación con ocasión del regreso se limita a la divulgación de informes de orden público emitidos por las autoridades municipales y militares, y a algunos aspectos logísticos del regreso: transporte, kit agropecuarios, mercados. En esas reuniones, las

correspondientes autoridades municipales asumen compromisos institucionales relacionados con el restablecimiento (salud, educación, vivienda). En algunas ocasiones, las comunidades promueven audiencias públicas con la intervención de diferentes autoridades, en las cuales se determina la oportunidad del retorno para muchas familias, sus necesidades y los compromisos institucionales.

No obstante, los ámbitos de participación de la gente desplazada con ocasión del retorno, en general, se vieron limitados por la confusión y la incertidumbre producto del agotamiento emocional en que se encontraban las personas y fueron determinados por las entidades oficiales encargadas de promoverlo. La mayoría de las decisiones sobre la estadía en los lugares de recepción, como sobre las respectivas para el retorno, coincidieron con los momentos más álgidos del impacto sicosocial.

El caso de Bojayá se caracterizó por una saturación de oferta de bienes y servicios ofrecidos desde antes del regreso, lo que no permitió discutir las problemáticas que se vivían ni concertar soluciones eficaces. El énfasis institucional en la reubicación del poblado descuidó evaluaciones sobre condiciones de vida y concreción de acciones para la reubicación temporal. Para las comunidades, 'volver' implicaba un proceso de reivindicación étnica y territorial que fue opacado por los afanes de efectividad institucional. A causa de las múltiples intervenciones tanto antes del retorno como después del retorno, y con variados intereses (humanitarios, políticos, técnicos, otros), se evidenció un aumento de la fragmentación social y un debilitamiento de los liderazgos y de la representatividad.

Aunque muchas organizaciones de población desplazada son sólidas y establecen horizontes comunes, bajo una admirable capacidad organizativa de la comunidad y de gestión de sus líderes, los procesos organizativos están acompañados de gran incertidumbre y de soluciones tardías. Las reivindicaciones se logran sólo por gestiones de la comunidad y de sus líderes; a veces los objetivos avanzan incluso por interposición de acciones de tutela, como en el caso del Naya. De hecho, las comunidades manifestaron que la actitud institucional parecía dirigirse a generar agotamiento para obligarlas a desistir de sus derechos.

Para las organizaciones, por lo general, resulta sumamente difícil hacer las gestiones ante las instituciones estatales sin contar con los recursos logísticos necesarios para su funcionamiento y movilización (transporte, gastos, oficina y administrativos, entre otros). A través de su estructura organizativa, las comunidades intentan dar espacios a los distintos intereses (comités de salud, mujeres, jóvenes, deportes, comunicación,

etc.) y aunque en algunos casos es relevante la participación de las mujeres, persiste una tendencia a no escucharlas; a veces ellas participan en asambleas, asintiendo a lo que otros miembros de su familia consideran correcto o conveniente.

Si bien hay reconocimiento hacia quienes ejercen representatividad en las comunidades, a veces la ausencia, demoras o limitaciones en la respuesta estatal fue vista, no como una falencia del Estado, sino como una ineficiencia de los líderes de la comunidad.

Uno de los elementos críticos en la participación, a la hora de prever los retornos, son las posibilidades reales de que las familias incidan a través de sus formas organizativas en las decisiones públicas; puesto que, en últimas, la comunidad debe someterse a la oferta institucional del Estado, la cual no está necesariamente pensada en términos de satisfacer las demandas reales de la población. En este sentido, la participación para el retorno se sumerge en formalismos ligados a la realización de reuniones y no son manifiestas las capacidades de incidencia en decisiones finales.

Responsabilidad estatal

Los recursos que se dispusieron con ocasión de los procesos de retorno evaluados, no repercutieron en mejores condiciones para posibilitarlos, ya porque su cobertura fue ínfima, como en el caso del Naya, donde las referencias al hambre, a la falta de empleo, al desespero permiten afirmar que el presupuesto asignado fue a todas luces insuficiente para garantizar los derechos de la población. O debido a problemas en su gestión, como en el caso de Bojayá, donde existieron directrices especiales para la reconstrucción de la cabecera municipal (Conpes 3180) y balances de ejecución que dan cuenta de ingentes asignaciones presupuestales, pero que no se reflejaron en la ejecución real constatada por las comunidades y por los entes de control (Procuraduría y Defensoría).

La gestión de recursos se vio afectada por la débil o inexistente coordinación entre las entidades que integran el SNAIPDV, traducida en la falta de resultados o en su presencia inoportuna. Falencias en los perfiles de los funcionarios de esas entidades y prácticas lesivas como la corrupción, el clientelismo, la burocracia y el ejercicio vertical de la toma de decisiones, así como la incapacidad para concretar acciones y brindar información cualificada, se volvieron cotidianas y permearon las instancias de organización social y comunitaria.

En el Naya, la lentitud del proceso de reubicación de la población desestimuló la participación de la cooperación internacional, dado

que no era posible emprender proyectos productivos sostenibles si la población aún no estaba en un lugar definitivo ni se sabía cuál iba a ser éste. Allí mismo fue evidente que los y las funcionarias que discontinuamente participaron en las reuniones no tenían capacidad de decisión; la rotación de personal no permitía asumir compromisos. Las dificultades de articulación y la falta de continuidad entre las administraciones presidenciales y de gobernadores, ocasionaron demoras en la reubicación y, en últimas, que no se resolviera el conflicto de tierras entre la Universidad del Cauca y las posesiones del campesinado, los derechos ancestrales de las comunidades negras y el derecho al resguardo de la comunidad nasa.

En otros casos, como el municipio de San Carlos, se constató el tipo de servicios institucionales en materia de ayuda humanitaria de emergencia y de asistencia social tras el desplazamiento. La comunidad dio cuenta de su instalación en alojamientos temporales y en casas del poblado, de la atención en salud y sicosocial, y de la asignación de cupos escolares para los menores; del suministro de alimentos y de la entrega de mercados, kit de aseo y de cocina, entre otros implementos. Fueron informados sobre las acciones de retorno y sobre el programa de víctimas de la violencia a familiares de fallecidos. En estas acciones intervinieron la alcaldía municipal, la gobernación, el CLAIPDV, la RSS, el ICBF y el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja).

En general, si bien las autoridades dan cuenta del cumplimiento de la ley en materia de asistencia humanitaria de emergencia, éste es parcial; queda pendiente, en todo caso, la ayuda en materia de estabilización socioeconómica. Además, la disposición de recursos presupuestales por parte de los entes territoriales se vio limitada por la Ley 550/99, que impide la inversión a las entidades territoriales cuyos ingresos no garanticen la financiación de su funcionamiento.

Evaluación del proceso para la reintegración

Dignidad

En la etapa de reintegración con ocasión de los procesos de retorno, evaluar el principio de dignidad requiere de una sensibilidad especial que tome en consideración las identidades étnicas y culturales de las comunidades desplazadas. Se puede afirmar que si no se han logrado satisfacer a cabalidad las necesidades de los desplazados para un restablecimiento como víctimas y una reintegración socioeconómica, menos se han adoptado medidas gubernamentales para compensar la exclusión históri-

ca de las comunidades afrocolombianas e indígenas desplazadas. Por lo tanto, el reconocimiento de sus derechos étnicos, tal como prescribe la normatividad nacional e internacional, continúa siendo una expectativa para las poblaciones étnicas en retorno.

Para la mayoría de las instituciones gubernamentales, especialmente las del nivel nacional, resultan incomprensibles o no son importantes las formas, ritmos y saberes tradicionales. Esto se traduce en su incapacidad para establecer mecanismos o herramientas de protección, reparación y preservación de los aspectos culturales y simbólicos que sustentan la identidad de las comunidades. En el caso del Naya, por ejemplo, las posibilidades de estudio de la población infantil no contemplan el aprendizaje de la lengua materna ni la adquisición de saberes sobre el manejo del medio ambiente, la armonización con la naturaleza ni el cuidado del cuerpo.

La continuidad del conflicto armado en regiones de retorno, amenaza de forma irreversible las costumbres ancestrales de producción, el territorio, los mitos y las prácticas culturales que son referentes centrales para la pervivencia y resistencia de estos pueblos. Naturalmente, si se debilitan esos referentes, se facilita el despojo de la tierra y el control social e ideológico de las comunidades étnicas, prolongando la consolidación de un modelo que no privilegia los intereses y principios de autonomía y pertenencia propios de pueblos ancestrales. Uno de las grandes reivindicaciones de las comunidades indígenas en relación con el retorno, radica en el reconocimiento de su territorialidad y del derecho a darse sus propias formas de gobierno. En el caso de la comunidad indígena del Naya, sus demandas por el reconocimiento de tierras que les pertenecen, no han prevalecido sobre los títulos que la Universidad del Cauca tiene sobre parte de su territorio.

En el caso de regiones típicamente campesinas como el oriente antioqueño, se puede afirmar una instrumentalización del conflicto armado en función del desvertebramiento de la capacidad cívico organizativa de la ciudadanía. La recomposición de ese tejido social y el reconocimiento de la validez de esa capacidad organizativa, así como de la legitimidad de sus propuestas, está pendiente a la hora de pensar el restablecimiento de la población desplazada en el marco de una política de retorno.

Pese a que los procesos de retorno incluyen demandas donde figuran lo productivo y el autosostenimiento como ejes centrales, las opciones de trabajo y generación sostenible de bienes y recursos no muestran avances favorables aun en retornos de mayor data. La ejecución de

proyectos que apunten a la sostenibilidad productiva se limitó a la entrega de semillas, mercado y herramientas (kits de pesca o agrícola) con asistencias puntuales, cuyo impacto no se vislumbra en el largo plazo. En ocasiones, como el caso de indígenas, los proyectos productivos no respondían a los intereses de la comunidad. En el nivel local se han asumido algunas tareas en el marco general del restablecimiento, pero no logran trascender el incumplimiento y retraso de los acuerdos establecidos. Hay mayor alcance en las acciones internacionales y en los planes de trabajo de las organizaciones sociales, así como en el acompañamiento de la iglesia, que no son las responsables directas de la atención.

En algunos casos de retorno se avanzó en la concertación de proyectos productivos con propuestas que giran en torno a cultivos locales como café y productos de pancoger; las comunidades recibieron capacitaciones en diferentes actividades productivas. En algunos casos existen proyectos productivos en los que se promueve que las mujeres obtengan recursos económicos. No obstante, se observan dificultades que cuestionan la viabilidad de estas propuestas. Por ejemplo, las comunidades retornadas o reasentadas, como la del Naya, recibieron un terreno adjudicado por cinco años como predio de paso, y luego como terreno definitivo y proindiviso por otros cinco años. Adicionalmente, la población quedó obligada a asumir el impuesto predial desde el momento mismo en que se adquirió la finca, aunque el Estado no hubiera generado las condiciones para iniciar la producción en la finca. Esto indica que el reconocimiento al territorio, como pauta de restablecimiento e indemnización, no ha guiado la adjudicación. Para algunas personas de la comunidad, la tierra asignada no es suficiente; pues consideran que las cuatro hectáreas que corresponden a cada familia no garantizan un futuro en el predio.

El sostenimiento de muchos proyectos productivos que se financian con el auspicio de agencias de cooperación y del sector privado, con el propósito de ofrecer condiciones de estabilización a familias retornadas, es cuestionable. En municipios del oriente antioqueño se pudo establecer que si bien los proyectos son en general bien intencionados y están articulados con dinámicas de capacitación técnica, las posibilidades de comercialización de los productos quedan en entredicho. Es probable que el modelo esté mal enfocado, en términos de competitividad, razón por la cual la producción no puede ingresar a un mercado experto en la minimización de costos y en la maximización de beneficios. Son precarias las posibilidades de sostenibilidad de los proyectos productivos, por sus dificultades para generar, en el corto plazo, ingresos que permitan a las familias particularmente pobres un sostenimiento diario.

En los estudios de caso se pudo constatar que, desde el momento del retorno y durante la etapa de reintegración, aunque se está en el territorio, todavía no se satisfacen las condiciones mínimas que requieren la vivienda, el trabajo, la tranquilidad y el bienestar de los hijos y la familia. En el Naya, alrededor de 170 personas vivían hacinadas en cambuches, el servicio de acueducto no se prestaba y el de energía eléctrica era discontinuo. Sobre éste y otros aspectos no se posibilitaron espacios de debate y evaluación conjunta. Cuando se ha pretendido hacerlos, el gobierno ha desestimado este deber. Además, está pendiente la evaluación sobre el impacto cultural, social, ambiental y organizativo de todos y cada uno de los proyectos formulados y de los pocos que se encuentran en proceso de implementación. El de reubicación de la cabecera de Bellavista es uno de los que ha generado mayores controversias.

Parece que el restablecimiento de la población retornada se ha reducido a un tratamiento de pobres que pueden sobrevivir con algún ingreso, habitar alguna vivienda y acceder a servicios públicos; mientras que el derecho a la reparación no ha sido considerado. Aunque los procesos judiciales avanzan, en casos como el de Bojayá, frente a la exigibilidad de justicia, verdad y reparación, no existen ni se perfilan resultados efectivos para la sanción de los responsables de la masacre y de los desplazamientos, ni contra los actores armados que continúan operando en la zona. La persistencia del conflicto armado hace inviable la reparación de las víctimas. En este mismo caso, las acciones de la Fiscalía han sido lentas en la identificación de los cadáveres y aún dos años después de la masacre no hay claridad sobre el número de muertos. Un año después de ocurrido el hecho, no se había efectuado la evaluación de los daños físicos sufridos por varias de las personas de la comunidad ni se habían dado los tratamientos y terapias que requerían para restablecer sus vidas. Tampoco se entregó a todos el auxilio a que tienen derecho los familiares de las víctimas. Y, como si fuera poco, las acciones judiciales dirigidas a la indemnización de las víctimas se han embrollado en las talanqueras procedimentales.

Sobre los hechos relacionados con el desplazamiento de la comunidad indígena del Alto Naya, se percibe que el Estado no ha reconocido la magnitud de los hechos, particularmente sobre la cantidad de personas que murieron durante la incursión paramilitar. Mientras que la comunidad habla de más de 100 muertes, legalmente se reconocen 40. Por otra parte, para muchos es importante reconocer las muertes perpetradas durante el tiempo en que los paramilitares controlaron la entrada a la región, que se calculan en más de 100 personas. Frente a este caso, está en curso el

juicio a 68 presuntos responsables de los delitos de homicidio múltiple con fines terroristas, desplazamiento forzado y concierto para delinquir, bajo la presunción de que estos procesados pertenecían al grupo de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, que perpetró la masacre.

En los casos mencionados, existen acciones judiciales de grupo contra la nación colombiana, en ellas las víctimas esperan el resarcimiento por los perjuicios sufridos. Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación (Regional Antioquia) ha adelantado procesos disciplinarios por conductas violatorias del régimen disciplinario en materia de atención a la población desplazada; es el caso de investigaciones contra alcaldes de algunos municipios por negligencias en la convocatoria de los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada. Igualmente, se ha adelantado investigación de carácter disciplinario contra miembros de la Fuerza Pública por obstrucción del ingreso de ayuda humanitaria. Muchas víctimas del desplazamiento forzado fincan sus esperanzas en el monto de dinero que el Estado debe entregar a través del sistema de seguridad social cuando han perdido un familiar con ocasión del desplazamiento.

Seguridad

Las condiciones de seguridad con ocasión del retorno, como elemento para garantizar la reintegración o el restablecimiento de las familias desplazadas que regresan, se han visto afectadas en los procesos de retorno promovidos por el gobierno, perjudicando seriamente a la población en sus derechos a la vida, integridad, tranquilidad y propiedad.

Por una parte, el escenario de conflicto armado persiste y los retornos se están realizando en presencia de diferentes manifestaciones de violencia. Aunque ha sucedido, como en el caso de Bojayá y en algunos municipios del Oriente de Antioquia, que para propiciar el retorno se instalan puestos de policía y bases militares, esto no disuade la presencia de los grupos armados (guerrilla o paramilitares), por el contrario, constituye una nueva situación de riesgo, ya sea porque estos puestos son susceptibles de ataque o porque en ocasiones son provisionales y tras su retirada pueden presentarse retaliaciones contra la población civil. Es evidente que las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno, fincadas exclusivamente en la presencia de la Fuerza Pública, por sí solas no son suficientes, pues siguieron presentándose casos de redesplazamientos contra familias campesinas que habían retornado.

En los casos estudiados, con posterioridad al retorno han ocurrido enfrentamientos armados y muertes selectivas que han dado lugar a

numerosos desplazamientos y redespazamientos colectivos. Solo el desplazamiento de los indígenas Emberá en la zona de Bojayá, en abril de 2004, fue de más de mil personas. En el oriente antioqueño, las masacres de personas retornadas y los enfrentamientos armados provocaron no solamente redespazamiento sino la desmotivación de nuevos retornos. Tal ocurrió en julio de 2004, cuando fueron asesinados once campesinos de una comunidad que tres meses antes había retornado a la vereda Altos de Samaná de San Carlos, masacre atribuida al IX Frente de las FARC. Se pudo constatar que en enero de 2004, 16 familias y 85 personas desplazadas retornadas a las veredas La Tupiada y Dinamarca del centro zonal Arenosas de San Carlos, fueron obligadas a redespazarse por los combates entre la guerrilla y el Ejército. En esta región son periódicas las masacres, las órdenes de salida, las voladuras de torres, el minado de campos, los asesinatos selectivos y la expansión de grupos paramilitares, así como los ametrallamientos indiscriminados por parte de la Fuerza Pública. Además, se tuvo conocimiento de prácticas relacionadas con el confinamiento de población retornada.

Una visión geopolítica permite determinar cómo la microrregión donde se realiza un retorno puede localizarse dentro de una vasta zona de interés estratégico para un actor armado, perpetuando su presencia. Se puede tratar de un corredor de movilización de la guerrilla o de la tropa, o de una zona apta para la expansión de la siembra de cultivos ilícitos, o de una región con notable interés para actividades económicas extractivas y para la implementación de megaproyectos de infraestructura vinculados a capitales financieros, privados e inclusive internacionales.

Junto con las amenazas específicas contra miembros de las comunidades que retornan (como líderes de organizaciones sociales), se cierran amenazas generalizadas contra toda la comunidad, pese a la presencia de la Fuerza Pública. Los niveles de dependencia de quienes retornan con la Fuerza Pública son tan altos, que su retirada puede implicar el redespazamiento por el temor que se repitan los hechos que dieron lugar a su desplazamiento. Por su parte, la sensación generalizada de desprotección no permite afirmar actitudes de resistencia frente a grupos armados y cada vez es más riesgoso asumir neutralidad frente a la guerra.

En esta situación, la regulación de la vida cotidiana por parte de los diferentes grupos armados que se disputan la zona, incluyendo la Fuerza Pública, se ha convertido en un hecho normal y aceptado: señalamientos, ajusticiamientos y maltratos a la población civil, controles a la movilización de personas y de productos, establecimiento de horarios para el

transporte fluvial, y hasta la intervención en problemas locales o familiares, integran los eventos que soporta la población que retorna. En Bojayá, por ejemplo, la Fuerza Pública se inmiscuye en las actividades cotidianas de la población civil asumiendo la autoridad e incluso el castigo a menores de edad.

En general, se pudo advertir la ausencia de responsabilidad estatal sobre las condiciones mínimas de seguridad, que no se observaron durante el desplazamiento, tampoco en el momento del retorno ni en la etapa de restablecimiento: pues las circunstancias previas al desplazamiento persistían. Como no se prevé un cese de la confrontación armada en el corto plazo, muchas personas retornadas han comenzado a planear sitios de residencia en ciudades capitales, en caso de alguna emergencia.

Además, debido a que la presencia de las Fuerzas Armadas es esporádica, y en razón a la movilidad territorial que caracteriza el conflicto, la seguridad no puede ser garantizada por el Estado. Una zona que en un momento puede estar copada por un actor armado, puede ser ocupada en cualquier momento por otro. Las mismas autoridades militares y administrativas en diferentes escenarios públicos han admitido de manera expresa que no pueden garantizar la seguridad para las familias campesinas que deseen retornar a sus zonas de origen; como se puede leer en algunos informes de orden público sobre municipios del oriente antioqueño remitidos por alcaldías, la Policía Nacional y el Ejército a la RSS – Antioquia.

La seguridad también tiene que ver con las posibilidades de sostenibilidad y viabilidad de las prácticas productivas y de cuidado de las personas en los ámbitos familiar, colectivo y étnico, las cuales, en los casos de retorno estudiados, adoptaron un carácter crítico.

Algunas comunidades de retornados o reubicados contaron con apoyo de agencias de cooperación internacional e inclusive de la empresa privada, para adelantar proyectos productivos de autosostenimiento o de autoconsumo, especialmente en materia agropecuaria (cría de ganados y minicultivos) y microindustrial (procesamiento de plantas medicinales). Con ellos organizaron huertas caseras donde siembran de pancoger. En muchos casos, la inversión se realizó bajo criterios de cofinanciación con el municipio o con otras entidades públicas y con las familias de desplazados, quienes aportaron su mano de obra. La evaluación sobre el impacto y los beneficios que para la población desplazada tiene este tipo de oferta, en general, aún está por realizarse. Hay casos en los que la viabilidad financiera de los proyectos productivos es cuestionable. En el corto plazo

las nacientes empresas no generan una rentabilidad suficiente para el sostenimiento de las familias y sus miembros pueden verse abocados a renunciar a la experiencia para vincularse como jornaleros en fincas que les reporten un ingreso para el sustento diario.

Aparte de ello, las comunidades afrontan presiones por la presencia de cultivos o de infraestructuras a las cuales se ven vinculados y que afectan las características de su medio, como los cultivos de palma aceitera, bosques u otros megaproyectos.

El servicio de salud para las familias retornadas se presta mediante el régimen subsidiado, el cual evidencia problemas de traslados y de afiliación. De hecho, en algunos lugares de retorno, como el caso de la zona rural de San Carlos, los funcionarios no habían realizado las encuestas del Sisben por razones de seguridad.

Otro componente de la seguridad tiene que ver con las garantías de recomposición social y comunitaria. Las comunidades retornadas conservan sus formas típicas de asociación y han constituido nuevas formas de organización para la interlocución con el Estado y resolver sus problemas y necesidades cotidianas. Pese a ello, están pendientes al menos dos aspectos relacionados con el pleno reconocimiento de esas organizaciones por parte de las autoridades: que a la hora de tomar decisiones se tomen en cuenta sus propuestas, y que se valoren y apoyen las formas tradicionales de organización (juntas de acción comunal, organizaciones cívicas, resguardos indígenas, consejos comunitarios). En el caso de la reubicación de Timbío, la comunidad prefirió organizarse como asociación campesina e indígena antes que como cabildo, previendo que podía lograr una mejor interlocución con el Estado. La falta de reconocimiento pleno por parte del Estado de las formas organizativas dificulta la recomposición de los tejidos sociales y de articulación comunitaria alrededor de estas organizaciones.

Participación

Cuando existe un alto nivel de organización y cohesión en la comunidad, ésta continúa organizada aun después del regreso, como asociación para la interlocución con el Estado. En ocasiones, conformando comités para atender los aspectos de salud, guardería, comunicaciones, finanzas, mujeres, recreación y deportes. Con el regreso de las comunidades campesinas se reactivan las juntas de acción comunal y sus federaciones (Asojuntas) con posibilidades ciertas de incidir ante instancias municipales para la asignación de gastos, especialmente de infraestructura. En

el caso de la reubicación de la comunidad indígena Naya, la dirigencia no ve viable la constitución de un cabildo indígena hasta que el proceso de adjudicación de la tierra finalice.

Aunque, en general, ninguna instancia estatal ha trabajado en torno a las formas organizativas o en el empoderamiento y capacitación de las personas de la comunidad para incentivar su participación, algunas de ellas han trabajado en torno a las formas organizativas o en la capacitación de las personas de la comunidad para incentivar la creación de espacios para la provisión de bienes y servicios (como las organizaciones populares de vivienda). Para la población en retorno, estas son alternativas de trabajo y de generación de ingresos, por lo que resultan bastante llamativas.

Sin un proceso real de cualificación de la participación para que responda a los ritmos y expectativas de las comunidades, se multiplican espacios que a la larga no son sostenibles y terminan siendo funcionales a las lógicas institucionales más que a las propias. En todo caso, la participación de los retornados en las decisiones sobre su futuro han sido posibles más por la claridad que la comunidad tiene con respecto a los derechos que les asiste, que por acciones del Estado para generar espacios de interlocución y participación efectivos. Pese a la muerte de varios líderes y de la ruptura de la vida cotidiana, las personas que regresaron mantienen espacios de organización que, sin embargo, perciben muy limitados y sin apoyo ante las muchas dificultades que afrontan.

A través de sus dirigentes y miembros, las comunidades intervienen en las reuniones de los comités de desplazamiento. Es común que a estos espacios asistan funcionarios sin capacidad de decisión, y no siempre asisten los mismos. En las instancias directivas de las organizaciones sociales hay pocas mujeres y los jóvenes cuentan con espacios de trabajo autónomo, aunque algunos manifiestan que no es fácil participar. Los y las adultas mayores no están habituadas a participar en espacios de decisión y a opinar. Las dificultades logísticas siguen siendo en esta etapa muy grandes; no obstante, las comunidades se procuran espacios para las reuniones, capacitaciones y demás actividades que organizan.

Al igual que sucede con ocasión del regreso, la lentitud en la atención y solución de las necesidades y derechos de la comunidad produce dudas en los procesos organizativos y desconfianzas hacia los liderazgos. La demorada respuesta estatal genera cansancio en las personas y desgaste organizativo.

En retornos que llevan varios años, como el de Bojayá, tanto las organizaciones sociales de la región como las ONG acompañantes han

realizado sesiones de seguimiento y evaluación a las medidas tomadas para lograr la reintegración de las comunidades desplazadas. Estas evaluaciones no han surtido el efecto esperado y parece cada vez más difícil la interlocución con las entidades oficiales, quienes con el paso del tiempo acumulan justificaciones para la demora y la evasión de sus responsabilidades. Como antes de la decisión de regresar no se cuenta con información clara, precisa y cualificada sobre los acuerdos o compromisos adquiridos por el Estado, el retorno es percibido por la comunidad como de difícil control, manejo e incidencia.

El retorno de Bojayá constituye una experiencia idónea para reflexionar acerca de los abordajes y perspectivas de la intervención institucional. Como se describía anteriormente, en lugar de fortalecer y democratizar los procesos de organización, esta intervención ha contribuido a fragmentarlos y a generar tensiones y competencias internas por el poder y el manejo de los recursos. Igualmente, la presencia institucional, si bien ha posicionado el importante tema de la reconstrucción de infraestructura, ha descuidado aspectos relacionados con la reparación moral y social de las víctimas y la sostenibilidad socioproductiva. Años después del retorno no se cuenta con espacios periódicos para la evaluación y la rendición de cuentas; los reportes son meramente descriptivos y no incorporan las posiciones de la comunidad.

Los niveles de participación en los retornos analizados se realizan en un ámbito extremadamente reducido y se limitan al conocimiento de la oferta disponible institucionalmente. Esa participación deviene en una negociación asistencialista que en el mejor de los casos puede llevar a la obtención de financiación en proyectos productivos, muy seguramente con el auspicio de una agencia internacional o del sector privado. Pero queda pendiente la posibilidad de que las propuestas de los desplazados en términos de dirigir su opción de vida, sean incorporadas en las decisiones adoptadas. Igualmente queda pendiente la posibilidad de construir ámbitos participativos con la población desplazada, que den lugar a la construcción de espacios de diálogo dirigidos a entablar acuerdos humanitarios desde lo local, como alternativa de incidencia frente a los efectos del conflicto armado.

No discriminación

El riesgo de discriminación por vinculación de la población al conflicto armado, señalada como colaboradora, auxiliadora o base social de algún grupo armado, persiste cuando la gente retorna. Sucede que si el

desplazado retorna a una zona de domino guerrillero se somete a que se le considere como guerrillero; lo mismo sucede si el retorno se produce a una zona dominada por paramilitares. En el mismo sentido, si un desplazado proviene de un casco urbano que la guerrilla considera influenciado por el paramilitarismo, entonces se sindicada de colaboradores de ese grupo a quien desde allá retorna.

Tal sucedió en la masacre perpetrada en la vereda Samaná de San Carlos, el 10 de junio de 2004: el Frente IX de las FARC dio muerte a nueve campesinos que días antes habían retornado, sindicándolos de colaborar con el Ejército¹⁸. Después del retorno a su territorio en Bojayá, la población siguió siendo vinculada al conflicto armado, con el agravante de que con la presencia permanente de la Fuerza Pública y su intromisión en espacios cotidianos quedó más expuesta a los ataques y sindicaciones de la guerrilla, quien en ocasiones dio muerte a pobladores acusándolos de ser cooperantes.

En ocasiones las administraciones locales rehúsan la atención idónea de la población desplazada, aduciendo que no quieren que sus municipios se conviertan en centros de atracción para ella. Una vez asentada, su presencia genera recelo en el resto de población vulnerable, porque capturan la atención de las agencias de cooperación. Muchas veces, la insistencia prioritaria en el retorno descuida las necesidades de quienes no pueden retornar o deciden no hacerlo. En Timbío esa situación dificultó la consecución de predios para el restablecimiento de población en situación de desplazamiento. Las comunidades campesinas de Timbío inicialmente estuvieron a la defensiva, se cuestionó el status y derecho al restablecimiento aduciendo que eran invasores o paramilitares. No obstante, uno de los logros de la comunidad del Naya reubicada en Timbío ha sido la consolidación de lazos de confianza y de solidaridad con la población campesina. Los funcionarios y funcionarias públicos reconocen que el éxito de este proceso se debe a la gran capacidad organizativa de la comunidad y a la claridad de sus líderes.

Ahora bien, desde la perspectiva de la atención brindada por el Estado, también se ilustran situaciones de discriminación contra la población desplazada que retorna. Las condiciones de habitabilidad, pertinencia y calidad en el suministro de la atención humanitaria, así como el acceso a servicios básicos de salud y educación y a los servicios públicos, son

¹⁸ "Masacre vuelve a enlutar campesinos de San Carlos", *El Colombiano*, julio 2 de 2003; y "Se deteriora el oriente antioqueño", *El Tiempo*, julio 13 de 2004, p. 1-6.

adoptados por la política pública desde la noción de “ayuda” o “beneficio” y no desde el criterio de cumplimiento de derechos y reparación. La atención en la etapa de restablecimiento sigue caracterizándose por la idea de que se colabora con la población en la medida en que la persona que ocupa el cargo público es de buen corazón, pero no en tanto es deber y obligación del Estado hacerlo.

Recuperación, indemnización o reparación de las propiedades o posesiones

Los daños producidos por el conflicto dieron cuenta no solamente de bienes particulares (viviendas destruidas o averiadas, predios abandonados, cultivos destruidos, botes y motores para el transporte fluvial, muebles, enseres y objetos de uso personal saqueados) sino también de instalaciones públicas (centros de salud, centros de culto, redes eléctricas y telefónicas).

En muchas ocasiones, las instalaciones públicas fueron reconstruidas con aportes particulares; como en el caso del templo y la escuela de Bojayá, donde quedó aplazado el arreglo de la infraestructura de servicios públicos. Allí la RSS entregó el equivalente a dos salarios mínimos destinados a resarcir parte de los daños materiales sufridos, pero la entrega no cubrió a la totalidad de la población afectada, no fue entregada oportunamente y no compensó el valor de las pérdidas evaluadas de manera colectiva y por cada grupo familiar. En casos como el Naya, no hay ninguna reparación de los bienes perdidos. Ni siquiera la solicitud de la comunidad, con respecto al reconocimiento de las tierras de la población indígena bajo el título de resguardos, ha tenido respuesta por parte del Estado. Cursan demandas de indemnización de las víctimas de la masacre.

Para las poblaciones étnicas, las intervenciones institucionales plantean una serie de problemáticas que inciden en las dinámicas organizativas y en la sostenibilidad de las mismas, porque desconocen el sentido de sus prácticas culturales y sus lógicas de poblamiento y ordenamiento del territorio. No se toma en cuenta, por ejemplo, la importancia que tienen los muertos para estas comunidades y lo favorable que sería identificar y dar correcta sepultura a cada uno de ellos; aspectos que tienen que ver con la reparación moral. En el caso indígena del Alto Naya, se pudo constatar que el escenario de la finca requiere de la visita de un The'Wala para lograr la asignación más adecuada de espacios. Ni siquiera se habían asignado terrenos para cada familia, de modo que la comunidad seguía viviendo en cambuches.

Para un campesino o una campesina la tierra es uno de los haberes más preciados, por ella tiene sentido realizar un retorno. La estrategia gubernamental para proteger las tierras de los desplazados, plasmada en el Decreto 2007, aún no tiene aplicación total en el ámbito nacional. Existen proyectos pilotos dirigidos a su puesta en práctica, auspiciados por el Banco Mundial, uno de ellos en el oriente antioqueño, en donde se han presentado declaratorias de “zona de riesgo de desplazamiento forzado” (San Carlos, San Francisco, Granada, Dabeiba, Cocorná).

Todavía no se han concluido los informes que dan cuenta de los derechos de los campesinos desplazados sobre esas tierras, que es la parte más compleja, debido a que muchos terrenos se tienen a título de posesión o tenencia y se han transferido “de palabra” o mediante documentos privados de compraventa. El decreto parece ser útil para proteger bienes inmuebles titulados en calidad de propiedad, pero no posesiones o tenencias. Además, los informes catastrales no dan cuenta real de cómo se transfiere la tierra. En su aplicación, el decreto puede terminar protegiendo a quien no tiene la titularidad actual sobre la tierra, sea en condición de propietario, poseedor o tenedor.

En algunos municipios del oriente antioqueño, las administraciones municipales han dispuesto de fincas (aldeas comunitarias) donde personas desplazadas van a trabajar por un término definido a cambio de una remuneración tipo jornal, acción que ha sido replicada en otros municipios del país. En las organizaciones de desplazados y campesinas existen diferentes posturas a la hora de evaluar la pertinencia de esta alternativa. Algunos creen que detrás de esta práctica se esconde una estrategia de contención de la población desplazada que consiste en evitar que la gente salga de la cabecera municipal hacia Medellín; estrategia que no menoscaba los propósitos del desplazamiento forzado. Se saca la gente de las fincas, se les confina en las cabeceras, evitando el vaciamiento de los municipios, y se impide su llegada a la capital departamental, donde la atención de emergencia y la ayuda humanitaria se han convertido en un problema insostenible.

Sin embargo, otras organizaciones consideran que las perspectivas de retorno son más ciertas estando en los cascos urbanos que en las capitales departamentales, puesto que desde allí se analiza mejor la situación de seguridad. En la capital, afirman, los desplazados terminan sumergiéndose en otra guerra, viven extremadamente mal, en ranchos de madera y plástico, y aguantan hambre. Es indeseable que las personas desplazadas lleguen hasta allá, y en todo caso, aseguran, ellas vivirían mejor en las cabeceras municipales de sus pueblos.

Responsabilidad estatal

El desconocimiento de la situación de violencia que se vive en las regiones de desplazamiento (como el Medio Atrato) y la incompreensión de aspectos asociados al etnodesarrollo de las comunidades afrodescendientes e indígenas de esas zonas, en los diferentes procesos de planeación realizados por las instituciones, conlleva al establecimiento de proyectos descontextualizados de las problemáticas y estructuras sociales de las regiones, que van en contravía de la generación de procesos participativos y concertados que faciliten la reconstrucción del tejido social y de las condiciones para que las comunidades retomen el control de sus propias vidas, alejándose de actitudes asistencialistas y mendicantes. En los procesos de retorno y reubicación es evidente el alto desconocimiento que las instituciones tienen de la historia y valoración de las regiones desde la perspectiva étnica y de biodiversidad.

Una vez realizado el regreso en Bojayá, el gobierno siguió especulando sobre gruesos montos de dinero disponibles y listos para ejecutar. Allí, las “numerosas” intervenciones estuvieron relacionadas con acciones puntuales poco sostenibles en el mediano plazo que colocan en evidencia la gran dificultad para articular acciones en forma estratégica y de alto impacto.

En el Naya, la única asignación presupuestal fue la destinada a la compra del predio, cuya entrega fue la única propuesta específica de estabilización socioeconómica que se concretó. La comunidad lamentó inclusive la ausencia de ayuda alimentaria para la totalidad de las familias con posterioridad a la reubicación. Las gestiones se vieron truncadas debido a que a las reuniones asistían funcionarios sin ningún poder de decisión.

Allí quedaron pendientes las condiciones y garantías mínimas para la estabilización socioeconómica (en materia de seguridad alimentaria, medios para no cocinar con leña, vivienda, atención en salud, guardería infantil, educación, comunicación, servicios públicos, adecuación de la vía de acceso y el transporte para la movilización de las familias hasta el predio), puestas de presente por la comunidad ante las entidades del SNAIPDV¹⁹, las cuales se comprometieron a hacer las gestiones pertinentes para viabilizar la propuesta.

¹⁹ Carta dirigida al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV) firmada en Bogotá por la comunidad indígena y campesina desplazada del Alto Naya el 21 de enero del 2004.

En otros casos es evidente que la eficacia de la ayuda con posterioridad al regreso, con miras a la estabilización socioeconómica, contrasta con la celeridad prestada al momento de desplazamiento. Se puede decir que en la formulación de los procesos de retorno se promete mucho pero en su ejecución no se cumple o se hace parcialmente.

Aunque en San Carlos algunos elementos como mercados y kit agropecuarios se entregaron a las comunidades campesinas con ocasión del regreso (suministrados en ocasiones por la cooperación internacional), quedó pendiente el cumplimiento de medidas atinentes a los derechos de salud, educación y vivienda. La educación se concretaría con matrículas gratuitas, la alimentación de los niños, la entrega de uniformes y el nombramiento de maestros. Para la garantía de asistencia en salud quedó pendiente el registro de las familias campesinas retornadas en el Sisbén. Las viviendas requieren ayuda para su arreglo. Y los proyectos productivos deberían promoverse con propuestas realizadas al municipio o a la RSS, pero la respuesta es que los recursos son limitados y los presupuestos recortados.

Ahora bien, hubo asistencia en materia de capacitación y proyectos productivos, otorgada por agencias internacionales o por la empresa privada en beneficio de familias campesinas retornadas en las zonas donde estas empresas tienen influencia. Es el caso de Isagen, en San Carlos, que financia proyectos productivos (procesamiento de plantas medicinales, cría de animales) y ofrece capacitación en contabilidad, conciliación, humanidades, valores y educación para adultos. En este mismo lugar, la organización de mujeres y los hogares infantiles con programas contra la desnutrición, entre otros tipos de asistencia a la niñez, son bien vistos por la gente. Existe un ancianato y programas para la tercera edad.