

DESPLAZAMIENTO Y RETORNO

Balance de una política

LIBRO 1

**RETORNOS SIN PRINCIPIOS,
DESPLAZAMIENTOS SIN FINAL**

Evaluación de la política de retorno del gobierno de Álvaro Uribe



Equipo de investigación: Luz Piedad Caicedo, Daniel Manrique, Delma Constanza Millán Echeverría y Belky Mary Pulido Hernández.

Publicaciones ILSA

ISBN colección: 958-9262-28-7

ISBN este número: 958-9262-83-X

Coordinación editorial: Comité editorial ILSA
Diseño y Diagramación: Gente Nueva Editorial
Revisión de textos: María José Díaz Granados
Impresión: Gente Nueva Editorial
Bogotá, D.C., Colombia, Septiembre de 2006

© Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA)
Calle 38 No. 16-45. Teléfonos: (571) 2884772
Página web: www.ilsa.org.co
Correo electrónico: publicaciones@ilsa.org.co

El contenido de esta publicación es responsabilidad únicamente del equipo de investigación y del coordinador

Contenido

9	AGRADECIMIENTOS
11	INTRODUCCIÓN
17	MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO DE LOS RETORNOS DE POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA
17	Marco de referencia político: la Seguridad Democrática y el programa de retornos
20	Marco de referencia normativo para la evaluación de la política de retorno
20	Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado
25	Normatividad nacional de atención a la población desplazada y oferta institucional
28	Especificidades de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en lo relacionado con el retorno
28	Deberes del Estado durante la preparación y realización del retorno
32	Las responsabilidades del Estado para la consolidación y estabilización socioeconómica
38	Nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
42	Precedentes jurisprudenciales
43	Responsabilidad del Estado
44	Mínimos para el restablecimiento, la estabilización socioeconómica y la reincorporación
45	Acciones afirmativas y atención diferencial para garantizar equidad y no discriminación
46	Integralidad en el ejercicio de derechos
47	Derecho a la verdad, la justicia y la reparación
48	Componentes de la política de retorno del gobierno de Uribe explicitados en el Plan de Desarrollo

1

Procesos de retorno en el marco de la Seguridad Democrática y la reactivación económica

Los retornos y la seguridad

Los retornos y la reactivación económica

Disposición de recursos para el restablecimiento

Déficit en la atención en la fase de estabilización socioeconómica

Cumplimiento de lo establecido por la Sentencia T-025 de 2004

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

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

Derecho a la verdad, la justicia y la reparación

Evaluación de la política de retornos desde la perspectiva de la comunidad afrocolombiana de Bojayá, indígena del Alto Naya y campesina de San Carlos**Contenidos de los Principios Rectores, sentidos otorgados desde la experiencia de campo**

Principios relacionados con el antes del regreso o reasentamiento

Voluntad

Participación

Responsabilidad estatal

Principios relacionados con la reintegración

Dignidad

Seguridad

Participación

No discriminación

Recuperación, indemnización o reparación de propiedades o posesiones

Responsabilidad estatal

Características generales de los casos**Evaluación a partir de los casos**

79	Evaluación del proceso de retorno antes del regreso o reasentamiento
79	Criterio de voluntad
91	Participación
93	Responsabilidad estatal
94	Evaluación del proceso para la reintegración
94	Dignidad
98	Seguridad
101	Participación
103	No discriminación
105	Recuperación, indemnización o reparación de las propiedades o posesiones
107	Responsabilidad estatal

109 **RECOMENDACIONES**

3

117 **SIGLAS**

119 **BIBLIOGRAFÍA**

ANEXOS

	Anexo I
125	Normatividad internacional sobre refugio y derechos humanos
	Anexo II
129	Normatividad general y sectorial en materia de desplazamiento forzado
	Anexo III
135	Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado
	Anexo IV
139	Retornos producidos después del 7 de agosto de 2002
	Anexo V
143	Metodología utilizada para el análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los municipios en los que se produjeron retornos
	Anexo VI
145	Bases para la estimación del déficit en la atención a la población retornada
	Anexo VII
147	Guía para las entrevistas en profundidad a miembros de las comunidades
	Anexo VIII
155	Metodología para la construcción de la matriz de evaluación

Agradecimientos

Este trabajo no se hubiera realizado sin la participación de las comunidades de Bojayá, Alto Naya y San Carlos.

La voluntad y el interés que demostraron en hablar con nosotros y ofrecernos las impresiones de su experiencia, relatada con tanto dolor como empeño en comprenderla y afán de reevaluarla para proponer sobre ella con la tenaz esperanza de continuar adelante. En cada uno de los lugares que estuvimos, en cada una de las conversaciones que sostuvimos con hombres, mujeres, jóvenes de ambos sexos, niños y niñas, encontramos la amabilidad, el afecto y la disposición para contar en detalle todo lo que han pasado. Sus palabras constituyen la base de este trabajo. Por eso nos sentimos enormemente agradecidas y agradecidos por el tiempo, saber y experiencia que las personas de las comunidades de Bojayá, Alto Naya y San Carlos compartieron con nosotros. Esperamos que este documento sirva de alguna manera como retribución a su voluntad y esfuerzo, que haya sido capaz de recoger todo lo aprendido y que no traicione el sentir de ninguna de las personas que trabajaron con nuestro equipo.

También agradecemos a las funcionarias y funcionarios de organismos del Estado y de entidades no gubernamentales que se sentaron a contar y explicar el trabajo que han realizado. Sus perspectivas nos permitieron comprender la complejidad de los procesos de retorno y reubicación.

La información relacionada con violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario fue posible gracias al acceso al Banco de Datos del Cinep.

Los compañeros y las compañeras del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA (en particular Olga Lucía Pérez y Elena Rey), y del Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia, PIUPC, de la Universidad Nacional, jugaron un papel fundamental en este trabajo de investigación. En la sugerencia de fuentes, en el trabajo de campo, en el procesamiento de información, y poniendo a nuestra disposición su lectura cuidadosa de los avances (y retrocesos). Su agudeza para señalar incoherencias y sugerir salidas, nos permitió dar forma a este proyecto.

Introducción

Un conflicto armado interno con más de cuatro décadas, como el de Colombia, produce hondas heridas en el tejido social de un país. Varias generaciones de colombianos y colombianas han vivido en un estado permanente de guerra y zozobra. Más patentes que las causas del conflicto, cada vez más complejo debido a su duración, son sus consecuencias: las víctimas que produce la confrontación armada, los desplazamientos forzosos masivos, la pobreza; son algunos de los efectos directos de la guerra que sufre la población más vulnerable del país.

Pensar la historia de Colombia desde la perspectiva de la crisis humanitaria del país y de sus habitantes, pone en primer plano la necesidad urgente de atender y resarcir a las personas que se han visto forzadas a abandonar sus tierras, sus pertenencias y sus proyectos de vida, obligados por la presión, las amenazas y las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario perpetrados por los actores armados del conflicto. Durante su visita al país, en enero de 2004, Kamel Morjane, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), advirtió que Colombia vive una crisis humanitaria y que el problema del desplazamiento interno es el tercero más grave en el mundo: sólo superado por Congo y Sudán. En Colombia hay más de tres millones de personas desplazadas y, en la medida en que el conflicto no se resuelve, las cifras aumentan.

La situación de millones de personas en situación de desplazamiento interno en el mundo, impulsó a las Naciones Unidas a dictar una normatividad para garantizar sus derechos: los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En ellos, el proceso de retorno es concebido como un derecho frente al cual existe el deber correlativo del Estado de

establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas.

La doble dimensión del derecho al retorno como fin y como medio, permite atribuir a las comunidades o familias desplazadas diferentes posibilidades de ejercicio de su derecho, de modo que no solamente se persigue el acceso a los bienes y servicios incorporados en la oferta institucional del gobierno, sino que involucra los derechos signados a la formulación misma de las políticas públicas, relacionadas no solamente con la atención al desplazamiento forzado sino con la solución de los conflictos socioeconómicos y armados que lo promueven.

Esta percepción permite concebir el derecho al retorno no como un efecto instrumental (mero regreso al lugar de salida), sino que involucra volver a la situación anterior al desplazamiento; entendiendo no sólo como recuperación de la actividad económica, sino también del entorno comunitario, del modo y el proyecto de vida, de la familia y de todo lo que se perdió: el retorno a los sueños que tenían antes de sus tragedias. Todas estas perspectivas conexas al contenido del derecho. Al derecho al retorno, inclusive, conciernen la lucha misma contra las razones que motivan el desplazamiento forzado en la guerra, y los procesos de verdad, justicia y reparación de las graves violaciones de derechos humanos a las que estas personas han sido sometidas.

La investigación que se presenta en forma de colección bajo el título **Desplazamiento y retorno, balance de una política**, se realizó con el auspicio de Consejería en Proyectos (PCS) y en el interés de conocer y evaluar la implementación y resultados de la política de retorno del gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el período comprendido entre el 7 de agosto de 2002 y el 27 noviembre de 2003. La investigación contó con un equipo interdisciplinario conformado por dos trabajadoras sociales (del Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia, PIUPC, de la Universidad Nacional), una antropóloga y un abogado (del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA).

El objetivo general de la investigación fue evaluar los procesos de retorno de población en situación de desplazamiento forzado adelantados por el gobierno del presidente Uribe Vélez. Para este fin se diseñaron indicadores de derechos humanos, construidos socialmente para el efecto con base en los estándares normativos nacionales e internacionales en materia de retorno, y aplicados a la ruta crítica del desplazamiento forzado en sus diferentes etapas. A partir de ello, se valoró el contexto y la lógica política implícita y explícita de cada retorno en el marco de la políti-

ca de Seguridad Democrática y de construcción del Estado Comunitario. Es decir, el proyecto realizó una evaluación basada en los criterios de personas en situación de desplazamiento, y teniendo como marco una perspectiva integral de derechos humanos y los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos. Para ello se propuso tomar tres casos que ofrecieran perspectivas étnicas y culturales distintas y, en cada uno de ellos, tener en cuenta el efecto diferenciado del desplazamiento en las personas por razones de género y de edad.

Los estudios de caso se hicieron con una metodología cualitativa basada en observación de campo, entrevistas en profundidad y grupos focales (o grupos de discusión). La reconstrucción de las narraciones desde distintas voces (étnicas, etáreas y según sexo), permitió un acercamiento a las percepciones de vida de la gente que son, en últimas, las que determinan si las condiciones en que se promovió y efectuó el retorno eran idóneas o no. A partir de estas narraciones, junto con los grupos focales y estudios sobre el efecto diferencial de la guerra en las mujeres, se infirieron los indicadores para la evaluación.

Los resultados de este trabajo se publican en cuatro libros. En el primero, titulado **Retornos sin principios, desplazamientos sin final**, se presenta un marco político y normativo, nacional e internacional, para los retornos de población desplazada. Se explicita el contexto político de Seguridad Democrática, bajo el cual la política de retornos ha sido pensada y ejecutada, y se explican los presupuestos normativos que garantizan los derechos de las poblaciones que, después de haberse visto forzadas a salir de sus territorios, deciden regresar. Dentro de los presupuestos normativos se exponen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como instrumento internacional específico de garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento, la normatividad internacional relacionada con el retorno, la normatividad nacional que delinea las responsabilidades del Estado en materia de retornos y la jurisprudencia más relevante en torno a este aspecto. También se presenta la oferta institucional y los componentes particulares de la política de retornos del presidente Uribe expuestos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario"*.

Una vez establecidos los contenidos normativos, se evalúa la política de retorno del presidente Uribe teniendo en cuenta los informes presentados por su gobierno en 2003 y 2004 ante el Congreso de la República, y los mínimos de atención a la población desplazada establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025. Luego, se analiza en detalle la

atención y cumplimiento de los Principios Rectores por parte del gobierno en los retornos promovidos a Bojayá (Chocó) y San Carlos (Antioquia), y la reubicación de la comunidad del Alto Naya en Timbío (Cauca).

Para este análisis se construyó una matriz de evaluación con los indicadores que se infirieron de los tres estudios de caso. Los indicadores corresponden a los contenidos que las personas, desde sus perspectivas étnico culturales le otorgan a los criterios establecidos como Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, relacionados con el regreso o reasentamiento y con la reintegración: voluntad, seguridad, dignidad, participación, no discriminación, reintegración y recuperación, e indemnización o reparación de las propiedades o posesiones abandonadas o de las cuales fueron desposeídos. Completa este primer libro una serie de recomendaciones para la implementación de una política de retornos garante de los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

Los otros tres libros presentan cada uno de los casos que se estudió en profundidad: **Eterno retorno, permanente desplazamiento** hace el balance del proceso de retorno de la población afrocolombiana de Bojayá (Chocó), desplazada tras la masacre del 2 de mayo de 2002. **El limbo en la tierra** presenta y evalúa el proceso de reubicación en Timbío (Cauca) de la población indígena desplazada del Alto Naya. Y el último, **Retornar no sólo es volver**, analiza el retorno de la población campesina a San Carlos en el oriente antioqueño.

El estudio de estos tres casos se propuso analizar el efecto, los alcances y el impacto en la ejecución de los procesos de retorno de población en situación de desplazamiento, contrastándolos con los indicadores construidos. Mediante un trabajo de recuperación histórica del desplazamiento de la comunidad retornada, se dio cuenta de los factores y agentes desplazantes y de las condiciones de vida en los sitios de llegada; además se analizó el papel de las entidades estatales, ONG, iglesias, agencias de cooperación y del sistema de Naciones Unidas involucradas en estos procesos. Cada uno de estos estudios hace una descripción detallada de la oferta recibida por las poblaciones desplazadas y presenta una evaluación de la acción de retorno según la matriz diseñada.

El equipo de investigación desarrolló los protocolos para la elaboración de los estudios de caso, debatió la estrategia metodológica para la elaboración de los indicadores con todo el equipo de ILSA y sostuvo una interlocución con la Mesa de Trabajo «Mujer y Conflicto Armado», para recoger su experiencia en el análisis del impacto del desplazamiento en las mujeres y afinar la mirada en el trabajo de campo.

Es evidente que el desplazamiento forzado es una de las problemáticas más urgentes para atender en nuestro país, y que su resolución o agravamiento depende en gran medida de los desarrollos y salidas del conflicto armado en Colombia. Por eso, **Desplazamiento y retorno, balance de una política** quiere hacer un aporte a la objetivación y comprensión de la situación precaria e indigna que sufre buena parte de la población colombiana, hombres y mujeres, niñas y niños, que han visto vulnerados sus derechos fundamentales a causa de las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario por las que fueron obligados a desplazarse. A través de tres casos muy significativos, presenta una metodología de evaluación con la esperanza de que se convierta en una herramienta de trabajo útil para que las comunidades y pueblos puedan exigir sus derechos, en especial, el de un retorno digno y seguro.

Marco político y normativo de los retornos de población desplazada en Colombia

1

Para una introducción al análisis de los procesos de retorno de población víctima del desplazamiento forzado, adelantados por el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se describe el marco político y normativo desde el cual se aborda el estudio. A partir de ello se discierne el contenido material incorporado en el concepto de derecho al retorno. Finalmente se describe la oferta institucional en esta materia.

MARCO DE REFERENCIA POLÍTICO: la Seguridad Democrática y el programa de retornos

Para analizar, desde el marco de las políticas públicas, los procesos de retorno de población desplazada adelantados por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, es necesario inferir el sentido y los propósitos de la estrategia de atención a la población en situación de desplazamiento, consignada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002—2006 “Hacia un Estado Comunitario”*, al igual que de la política de Seguridad Democrática, principal baza del triunfo del presidente Uribe en las pasadas elecciones.

La coyuntura de finales de 2001 era bien particular: el fracaso del proceso de paz de Andrés Pastrana con las FARC generó una profunda decepción en la opinión pública, que había sido ilusionada con la perspectiva de una negociación expedita y una paz fácil. Simultáneamente había una generalizada sensación de desgobierno, acentuada con la impresión de que los actores al margen de la ley podían actuar sin trabas, pues el

Estado había perdido el control de buena parte del territorio nacional. María Teresa Uribe señala tres rasgos centrales de la situación: clima de inestabilidad, confusión y violencia difusa. (Uribe 2004).

Este escenario explica la emergencia de una alternativa autoritaria como la de Álvaro Uribe: muchos sectores de la opinión cifraron su esperanza en una autoridad fuerte que se impusiera al desorden imperante y asegurara la tranquilidad. El ciudadano común, sintiéndose desprotegido, reclamaba un poder fuerte para proteger a la sociedad de las amenazas de factores no siempre comprendidos y a veces ni siquiera determinados. La propuesta de Uribe puede sintetizarse en el proyecto de erigir una autoridad capaz de asegurar la victoria sobre los enemigos del Estado y la sociedad, identificados como terroristas: el medio más idóneo para construir esta autoridad es la política de Seguridad Democrática, columna vertebral del actual gobierno.

El ser humano es vulnerable ante las amenazas del medio que lo circunda, de ahí su afán de crearse seguridad mediante la previsión y la asociación. El fuerte mantiene el orden y protege al débil. De esta manera la seguridad está más allá de la esfera de las personas, de las comunidades o de la sociedad, y pasa a ser dominio del Estado, que es quien la otorga y la garantiza. Para brindar seguridad a los ciudadanos, es necesario primero garantizar la seguridad del Estado; se cierra así el ciclo de delegación de la seguridad, llegando a un resultado paradójico: los ciudadanos deben sacrificar derechos que los protegen ante la arbitrariedad del poder, para que el Estado goce de la seguridad y estabilidad que le permita proteger a los ciudadanos de las amenazas a la vida y la libertad. Esta necesidad de colocarse bajo la protección del poder fuerte se incrementa cuando el miedo se apodera de la sociedad; entonces aparece la figura mesiánica con capacidad de neutralizar las asechanzas, doblegar a los malos y proteger a los débiles. Su poder y el orden que establece, o está llamado a establecer, se convierten en valores supremos.

Durante el Seminario Internacional *Seguridad y libertades individuales en Colombia*, organizado por la Defensoría del Pueblo en Noviembre de 2002, el presidente Uribe Vélez explicó que la seguridad es la “posibilidad real de todo ciudadano al goce tranquilo e imperturbado de sus derechos a la vida, a la integridad, a las libertades físicas y espirituales, al trabajo, la recreación y demás ámbitos del desarrollo personal”; por tanto, la Seguridad Democrática es “un conjunto integral de estrategias para recuperar el orden en cuanto éste constituye el presupuesto ineludible para la vigencia real de los derechos y libertades fundamentales” (Ramírez 2004: 25).

El fortalecimiento del Estado es condición para cumplir con el propósito de la Seguridad Democrática (Presidencia de la República 2003a: 31). Dicho de otra manera: es cierto que el fin esencial del Estado es garantizar la vida, la libertad y los derechos humanos de sus asociados; como un Estado débil no los puede garantizar, el primer fin del Estado es fortalecerse para poder cumplir su fin esencial. De aquí a que se aplace la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en aras del fortalecimiento del Estado, solo hay un paso.

Bajo el supuesto de que el principal desafío que enfrenta el país es la violencia ejercida por las organizaciones criminales, específicamente por los grupos armados ilegales (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo –FARC-EP–, Ejército de Liberación Nacional –ELN– y autodefensas o paramilitares), los cuales se han expandido debido al crecimiento de los cultivos ilícitos, la política de defensa y Seguridad Democrática del presidente Uribe Vélez se plantea como estrategia para reducir la violencia generada por esas organizaciones (Presidencia de la República 2003a: 19-20 y 32-33).

Como los vacíos de autoridad son aprovechados por los enemigos del Estado para ejercer su dominio arbitrario sobre sectores de población, la política de Seguridad Democrática tiene por objetivo principal la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio. Se define así como una estrategia de control territorial, que en la práctica no es otra cosa que cercar, aislar y derrotar a los enemigos del Estado. En principio, la Fuerza Armada es el ariete de esta estrategia, pero debe rodearse de todas las entidades del Estado y del apoyo de la población. Esta política solo puede desarrollarse a cabalidad con el concurso de la ciudadanía, componente imprescindible que se concreta en la práctica de la cooperación y la solidaridad: la organización de soldados campesinos, las redes de informantes y el programa de recompensas.

Involucrando a la población civil en la confrontación, el Estado niega el principio de distinción y llega al ex abrupto de una cooperación obligatoria, pues no cabría comportamiento distinto que estar con la política gubernamental y contra los terroristas. De este modo, la población no es el fin del Estado sino el medio para imponerse sobre sus adversarios, perspectiva que acaba por consolidar la perversión de convertir los medios en fines y posponer los fines para un tiempo indefinido.

Dentro de esta lógica, los procesos de retorno de la población desplazada son una estrategia más de la política de Seguridad Democrática. No es gratuito el hecho de que las apreciaciones sobre la atención a la

población desplazada incorporadas en el Plan de Desarrollo, estén insertas estructuralmente en el objetivo de “Brindar seguridad democrática” y no en el de “Construir equidad social” o algún otro plasmado en el mismo plan¹.

Esta investigación plantea que las oportunidades para un retorno efectivo y razonable como posibilidad seria de restablecimiento definitivo de la población desplazada, con observancia plena de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, sólo es posible si se garantizan los derechos y libertades fundamentales de las personas teniendo en cuenta sus especificidades y circunstancias particulares.

MARCO DE REFERENCIA NORMATIVO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE RETORNO

El marco normativo que rige cualquier política pública para atender a población que se ha visto forzada a desplazarse internamente está compuesto por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en materia de protección de los derechos humanos y por la legislación interna colombiana. Dentro de los instrumentos del sistema universal de los derechos humanos, son de particular pertinencia los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos² (Principios Rectores); y dentro de la normativa nacional, la Ley 387 de 1997.

Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado

Los Principios Rectores fueron desarrollados con miras a ofrecer un instrumento que diera pautas de protección legal sobre la base de “normas internacionales ya existentes y consistentes con el derecho humanitario, el derecho de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de refugiados” (The Brooking Institution 1999: 3). Aunque no tienen carácter vinculante, el hecho de que la Corte Constitucional los haya reconocido como integrantes del Bloque de Constitucionalidad en varias senten-

¹ El “Programa piloto para el retorno” se presenta dentro del numeral 5 “Protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”, del Capítulo I “Brindar seguridad democrática”, del documento Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado Comunitario (Presidencia de la República 2003a).

² Naciones Unidas: Principios rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998.

cias³ hace que adquieran carácter de obligatoriedad equivalente a cualquier ley.

Los Principios Rectores definen los derechos y garantías de las personas durante el desplazamiento forzado, la asistencia, el regreso, reasentamiento y reintegración “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar”⁴.

Los principios que hacen alusión específica al derecho al retorno (o regreso) son los 28, 29 y 30. En ellos se describen las garantías que se deben brindar a las personas desplazadas que deciden retornar. De acuerdo a ellos, las autoridades competentes en la atención a la población desplazada tienen las siguientes obligaciones: establecer las condiciones y brindar los medios necesarios para **garantizar un regreso voluntario, seguro y digno**; garantizar la **participación** de las personas en las decisiones atinentes a la forma como se va a regresar y las medidas que se van a emprender para garantizar el restablecimiento; facilitar todos los medios para que las personas que deciden regresar o se restablezcan **gocen de los derechos económicos, sociales y culturales** y para que puedan **participar en todos los asuntos públicos** en los lugares en que restablezcan su vida; velar porque **no sean víctimas de discriminación** por el hecho de haber sufrido desplazamiento forzado; prestar asistencia para que puedan **recuperar las propiedades o posesiones** que debieron abandonar o que les fueron sustraídas; **conceder indemnización** o alguna otra forma de **reparación justa** en los casos en que no puedan recuperar lo perdido; facilitar el **acceso a la asistencia** que puedan brindar organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes.

Los Principios Rectores reconocen además, que entre las personas desplazadas puede haber quienes por razones de edad, sexo o aspectos relacionados con la salud requieren especial protección por lo que establecen que se le debe brindar protección y asistencia de acuerdo con sus necesidades especiales a “los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños,

³ El carácter que se le da a los Principios Rectores como integrantes del Bloque de Constitucionalidad ha sido planteado en las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-025 de 2004.

⁴ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principio 4, literal 1.

las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad”⁵.

Adicional a los instrumentos internacionales relacionados con el refugio⁶ (como se mencionó, base de los Principios Rectores) y en consonancia con el principio que se acaba de referir, es importante hacer alusión a aquellos instrumentos que obligan a los estados a proteger los derechos de las personas históricamente discriminadas, esto es: mujeres, niñas, niños, indígenas y comunidades negras y afrocolombianas. A continuación se hace referencia a los aspectos relacionados con las obligaciones específicas de protección de estas poblaciones en caso de conflicto armado, refugio, desplazamiento o migración.

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993), reconoce que algunas mujeres, entre ellas las refugiadas y las mujeres afectadas por situaciones de conflicto armado, son particularmente vulnerables a la violencia. Con el fin de eliminar la violencia contra la mujer los Estados deben, entre otras medidas:

... esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así

⁵ Ibidem., literal 2.

⁶ Dentro de los instrumentos (del Sistema Universal y Regional de Derechos Humanos) relacionados con el refugio se encuentran: la Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951), la Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984) y el IV Convenio de Ginebra ‘Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra’ (1949). Junto con ellos los que hacen referencia a la población migrante otorgan criterios de protección aplicables a la población desplazada interna: la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Por su parte el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966), la Convención americana sobre derechos humanos –Pacto de San José (1969)– y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), en lo relacionado con el derecho a la libre circulación de las personas, son referentes importantes en la protección de las personas forzadas a desplazarse internamente. Ver Anexo 1. Normatividad internacional sobre refugio y derechos humanos. Referentes internacionales para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento en materia de retornos.

como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica (Artículo 4).

En el nivel Regional, la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belém do Pará”* (1994), condena todas las formas de violencia contra la mujer y conviene en adoptar sin dilaciones, políticas, programas y medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Para esos efectos, los estados:

... deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad (Artículo 9).

Para la protección de los niños y las niñas, la *Convención sobre los derechos del niño* (1989) exige a los Estados medidas especiales para que los niños o niñas refugiadas reciban protección y asistencia humanitaria adecuadas. Según este instrumento, los Estados cooperarán para ayudar a todo niño o niña a localizar y reunificar a su familia. (Artículo 22).

El *Convenio 169 de la OIT* (1989) establece el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios. No obstante, de haber tenido lugar su traslado o reubicación, estos pueblos tienen derecho a regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su salida. De no ser posible el retorno, estos pueblos deben recibir tierras cuya calidad y status jurídico sea al menos igual al de las tierras que ocupaban previamente, de modo que les permitan satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. En todo caso, se debe indemnizar a las personas trasladadas o reubicadas por las pérdidas y daños sufridos con ocasión del desplazamiento.

Por su parte, la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1965), conciente entre otras cosas de que la discriminación por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado, compromete a los estados “a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin

distinción de raza, color y origen nacional o étnico” (artículo 5), en el goce de diferentes derechos, entre ellos “el derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución” (b). Por otra parte, exige a los Estados asegurar los recursos efectivos ante tribunales y otras instituciones “contra todo acto de discriminación racial que viole sus derechos humanos y libertades fundamentales”, así como el derecho a pedir “satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación” (artículo 6).

La *Declaración y programa de acción de Durban* (2001), prevé que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, figuran entre las causas básicas de muchos conflictos internos e internacionales, incluidos conflictos armados y, entre otros factores, ellas contribuyen al desplazamiento forzado y a la salida de personas de sus países de origen como refugiados y solicitantes de asilo. Reconoce que los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas internamente desplazadas, entre otros, son sujetos de formas distintas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas (53). En este documento pone de relieve “la urgencia de hacer frente a las causas básicas del desplazamiento y de hallar soluciones duraderas para los refugiados y las personas desplazadas, en particular el regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad a los países de origen, así como el reasentamiento en terceros países y la integración local, cuando resulte apropiado y factible” (54). Reconoce “el derecho de los refugiados a regresar voluntariamente a sus hogares y bienes en condiciones de dignidad y seguridad”, e insta a “todos los Estados a que faciliten ese retorno” (65).

En particular, el programa de acción “exhorta a los Estados a cumplir sus obligaciones dimanantes de la normativa internacional de los derechos humanos y del derecho de los refugiados y humanitario” (34) y alienta a los Estados y al Sistema de Naciones Unidas para que “promuevan y utilicen los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos” (65). Así mismo insta a la comunidad internacional a que brinde a los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas desplazadas “protección y asistencia de forma equitativa y teniendo debidamente en cuenta sus necesidades” (34).

Además “insta a los Estados a que adopten medidas eficaces para proteger a las mujeres y las niñas internamente desplazadas o refugiadas contra actos de violencia” (36), incluidos los delitos de violencia sexual u

otro tipo de violencia basada en el género, así como para investigar y enjuiciar a los responsables de ese tipo de violaciones que, en determinadas circunstancias, constituyen un crimen de lesa humanidad y/o un crimen de guerra (54).

Normatividad nacional de atención a la población desplazada y oferta institucional

Los lineamientos políticos esenciales para la prevención del desplazamiento forzado, la atención humanitaria de emergencia, el retorno y la consolidación y estabilización económica de la población desplazada internamente por la violencia fueron plasmados en la Ley 387 de 1997. A partir de ella se define a la persona desplazada⁷, se establecen los principios y los derechos de la población en situación de desplazamiento, los deberes del Estado, y se deriva el marco normativo que define y desarrolla los contenidos de la política pública de prevención y atención a la población desplazada por la violencia en el país.

Para la implementación de la política, la Ley 387 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV). El SNAIPDV articula en dos niveles operativos la política: entre los distintos entes sectoriales y entre las instancias nacional y territorial. Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes son de responsabilidad tanto de las entidades nacionales que componen el SNAIPDV, como de las entidades territoriales que se integran al Sistema a través de los comités departamentales y municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia. En estos últimos la Ley prevé la participación de la sociedad civil y las organizaciones de población en situación de desplazamiento (Forero 2003: 12– 13).

El SNAIPDV está regido por el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV), órgano

⁷ La Ley 387 define a la persona desplazada como: “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

consultivo y asesor al que concurren los principales ministerios con responsabilidades directas en la materia. El SNAIPDV es el encargado de formular la política, la cual queda plasmada en el Plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia (plan de atención), y de garantizar la financiación⁸ y la concurrencia de las acciones sectoriales y territoriales, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social (RSS). (Forero 2003: 13).

Para “financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información”, la Ley prevé la creación del Fondo nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia cuya administración será responsabilidad del Ministerio del Interior.

Para el buen funcionamiento del SNAIPDV, la Ley 387 prevé la creación de la Red nacional de información para la atención a la población desplazada. Este instrumento debe brindar información “rápida y eficaz”, a “nivel nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico que obligan al desplazamiento de la población”, a partir de la cual es posible la planeación de la atención. Como parte de la Red de información el Observatorio del desplazamiento interno por la violencia emite informes semestrales sobre las tendencias del desplazamiento y los resultados de la política. En la Figura 1 se presenta un esquema general de los componentes del SNAIPDV descritos.

Después de promulgada la Ley 387 y de acuerdo con lo prescrito en ella, se expidió el Plan nacional para la atención integral a la población desplazada (Decreto 173 de 1998) con el que los contenidos de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento quedaron definidos hasta principios de febrero de 2005, cuando se expidió el nuevo Plan de atención mediante el Decreto 250.

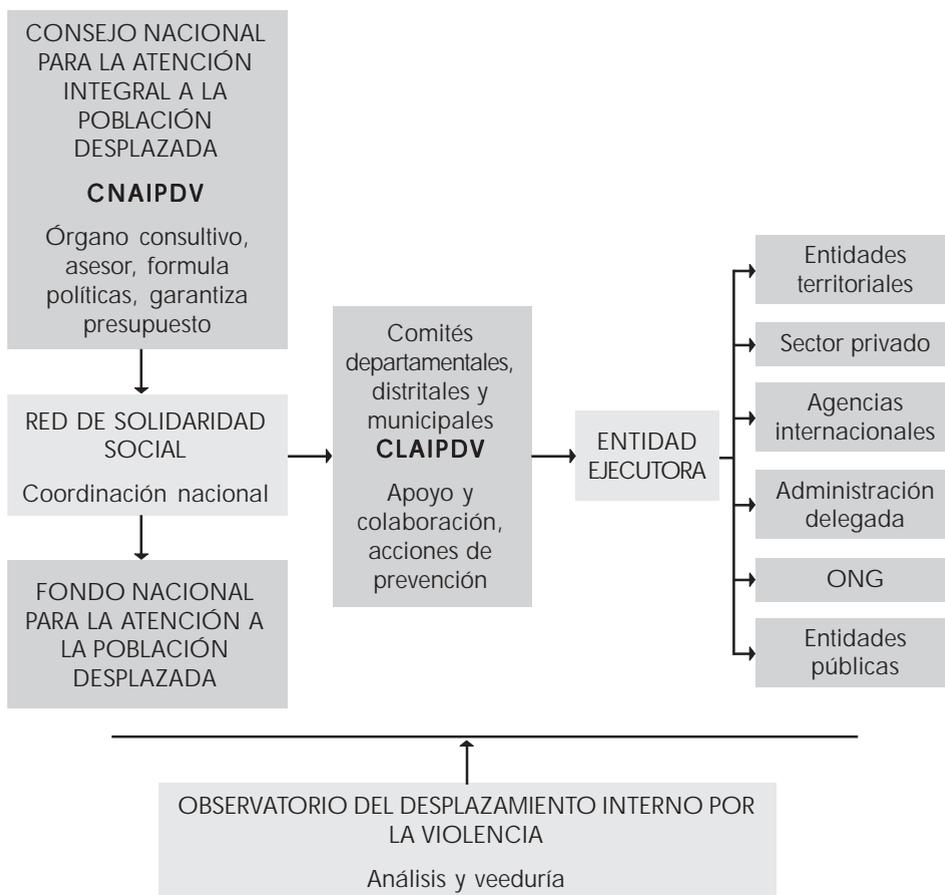
Forman parte de la política de atención a la población en situación de desplazamiento los desarrollos legislativos posteriores a la expedi-

⁸ La Ley 387 atribuyó al CNAIPDV, entre otras, la función de “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, tienen a su cargo”. Para lo cual “el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos”.

ción de la Ley 387 y del Decreto 173 de 1998, con los cuales se reglamenta, especifican los alcances y determinan responsabilidades y funciones para su implementación⁹. En el siguiente apartado se explicitan los contenidos relacionados de la política pública con relación al retorno.

FIGURA 1.

Esquema general del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPDV (Ley 387)



Fuente: Forero 2003: 12.

⁹ Ver Anexo 2. Normatividad general y sectorial en materia de desplazamiento forzado.

Especificidades de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en lo relacionado con el retorno

Para efectos de esta investigación, el retorno comprende dos aspectos que son objeto de dos secciones distintas en la Ley 387 de 1997: el retorno propiamente dicho y la consolidación y estabilización socio-económica. Para esta última, la Ley señala que uno de los objetivos del Plan de atención debe ser el de adoptar medidas que garanticen la reincorporación de la población en situación de desplazamiento a la vida social, laboral y cultural del país, y posibilitar el retorno voluntario a la zonas de origen o la reubicación. Y en términos de atención poblacional diferencial, se especifica que se deben contemplar como objetivos: “brindar atención especial a las mujeres, niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos” y “garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres y propiciando el retorno a sus territorios”.

De acuerdo con ello, el Plan de atención recoge ambos objetivos y especifica como criterio en la ejecución: “el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación” (Decreto 173 de 1998).

Deberes del Estado durante la preparación y realización del retorno

La Red de Solidaridad Social divide el proceso de retorno masivo¹⁰ (o reubicación) en cinco fases (la exploratoria, la de análisis institucional, la de alistamiento, la de retorno, la de seguimiento) para garantizar que se cumpla con los principios de voluntariedad y seguridad y planificar el proceso de consolidación y estabilización socioeconómica de manera conjunta con la comunidad, garantizando que las mujeres participen activamente. (RSS 2003: 8 ss.).

En la fase exploratoria se identifica de quién o de quiénes surge la iniciativa del retorno y se sondea si existen las condiciones básicas para desarrollar el proceso. En esta fase se instalan las mesas de concertación en las que participan las autoridades locales, la RSS, la Fuerza Pública, la comunidad desplazada (dentro de la cual se debe garantizar la participación activa de las mujeres) y demás instituciones que conforman el SNAIPDV,

¹⁰ Se considera masivo, cuando regresan a un mismo lugar de origen más de 10 familias o más de 50 personas.

quienes acuerdan la voluntad o el consenso de retornar. Una vez evaluada la decisión de retorno o de reubicación se determinan las condiciones de la alternativa elegida y se presentan las propuestas gubernamentales para la consolidación y estabilización socioeconómica de la zona donde se retorna o se reubica. (Decreto 173 de 1998).

En la fase de análisis situacional se formalizan los acuerdos en un acta, la cual se constituye en base fundamental para la elaboración del plan de retorno. Los procesos de retorno se conciertan y planifican en el marco de los comités departamentales, distritales y/o municipales de atención a la población desplazada. La información consignada en el Plan debe tener como fuente las entidades responsables de cada componente¹¹. Esta fase integra los siguientes pasos:

- Censo y caracterización de los hogares que desean retornar, con el fin de determinar el número de personas que conforman el hogar, edad, sexo y etnia, y el lugar específico de retorno (departamento, municipio, vereda, corregimiento).
- Definición de acciones y responsables. Este momento conlleva la preparación y organización de la comunidad y de las instituciones para la movilización de la población. Se concretan los tiempos, las necesidades y apoyos requeridos de acuerdo al tipo de retorno y a las circunstancias específicas de cada proceso. El plan debe contener todas las acciones realizadas desde la verificación de las condiciones básicas hasta el seguimiento de los compromisos adquiridos por la población y por las instituciones participantes en el proceso. Con el fin de brindar una atención integral, se debe coordinar con las entidades responsables de los siguientes componentes: seguridad, protección, acompañamiento humanitario, logística, educación, salud, bienestar social, vivienda, servicios básicos, generación de ingresos, infraestructura social y comunitaria, y fortalecimiento judicial.

Para garantizar la seguridad, la situación de orden público deberá ser analizada junto con las autoridades civiles, militares y de policía, locales y departamentales, y se deberán crear las condiciones de seguridad y protección en la zona del retorno o la reubicación (Decreto 173 de 1998). Para que pueda haber retorno “los procesos de violencia que causaron el

¹¹ El Manual recomienda a las unidades territoriales de la RSS gestionar aportes por parte de las autoridades departamentales y/o municipales para la entrega en especie de uno o más de los apoyos. (RSS 2003).

desplazamiento [deben haberse desarticulado] o por lo menos neutralizado, de tal manera que la población desplazada tenga condiciones de seguridad y protección reales para que pueda regresar sin poner en riesgo su vida o su integridad personal” (Decreto 2569 de 2000).

Una vez hecha la evaluación se deberá dar a conocer el resultado a la comunidad que manifestó el deseo de retornar. En caso de que la evaluación sea negativa y la comunidad o la persona que desea regresar manifieste su intención de persistir en el retorno, “el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve” (Decreto 2569 de 2000).

En lo relacionado con la protección, se debe elaborar un censo de los predios y bienes patrimoniales que tuvieron que ser abandonados así como los requerimientos de crédito para proyectos productivos con el fin de identificar las necesidades de la población que retorna o se reubica y adecuar a ello la oferta institucional. (Decreto 173 de 1998).

En la fase de alistamiento cada entidad comprometida, de acuerdo con su competencia, ratifica que dispone oportunamente de los recursos para llevar a cabo el retorno. Aquí se define la logística requerida para el transporte de la población y de los enseres, así como la entrega de los apoyos concertados para el retorno, y se reservan los recursos para los aportes en cada uno de los componentes definidos en el plan de retorno.

Junto con el comité regional o local y la comunidad desplazada se debe elaborar un plan operativo para el retorno o la reubicación que contemple los requerimientos de transporte, alimentación, medidas y acciones de seguridad, protección y acompañamiento, entre otras, garantizando la participación de las mujeres (Decreto 173 de 1998).

La fase de retorno es aquella en la que se traslada a las personas con sus pertenencias desde el lugar en el que están ubicadas hasta el lugar en el que se asentarán, ya sea éste el mismo que tuvieron que abandonar o uno distinto.

Los requerimientos de apoyo se determinarán según el retorno sea a corto o a mediano y largo plazo. Se considera que el retorno es de corto plazo cuando ocurre dentro de los 30 días posteriores al desplazamiento y el apoyo que se brinda contempla alimentación por un mes, un equipo de aseo (kit) y el transporte. Para estos casos la RSS considera que

las actividades que la familia desarrollaba con anterioridad no se han visto afectadas y, por tanto, no se requiere apoyo agropecuario. No obstante, en los casos en que sí hubiese habido afectación de la producción agropecuaria por razones del conflicto, la ayuda agropecuaria debe ser entregada. (RSS 2003: 7).

Cuando el retorno se efectúa con posterioridad a 30 días de ocurrido el desplazamiento se considera como de mediano o largo plazo y en estos casos, además del apoyo para alimentación, aseo y transporte, se entrega la ayuda agropecuaria. (RSS 2003: 8).

El mercado que recibe cada familia varía según el número de personas que la componen (entre 1 y 2 personas, 3 y 5, y 6 en adelante). El apoyo agropecuario está conformado por semillas, fertilizantes, herramientas y pie de cría. Prioritariamente debe ser destinado para la producción y autoabastecimiento con cultivos de ciclo corto con variedades que se adapten al piso térmico, humedad relativa y temperatura del lugar donde se va a desarrollar el proyecto. De acuerdo con la experiencia recogida a nivel nacional, el costo promedio de apoyo agropecuario por familia no excede de un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) para el establecimiento de dichos cultivos en una extensión no superior a una hectárea. Por lo anterior, sobre dicho valor se debe concertar con la comunidad, siempre y cuando exista disponibilidad de recursos. Este apoyo se entregará por una sola vez, considerando lo que el respectivo proyecto demande. (RSS 2003: 7).

La última fase contemplada en el proceso de retorno es la fase de seguimiento. En ella se hace un monitoreo a los compromisos entre las entidades y la comunidad con el fin de determinar las características de sostenibilidad del retorno. Para evaluar las condiciones de seguridad son objeto de seguimiento también el número de homicidios, desapariciones, víctimas de minas antipersonales, hostigamientos, retenes ilegales, presencia de grupos al margen de la ley. El control y seguimiento se harán en el sitio cuando las condiciones del lugar donde se llevó a cabo el retorno lo permitan. En caso contrario se acudirá a las autoridades y entidades de la zona para que den la información que posibilite el monitoreo del proceso. (RSS 2003: 13).

Los recursos de la RSS para cubrir los gastos que requieran los retornos masivos o individuales provienen de las siguientes fuentes:

1. De la caja menor de la unidad territorial de la RSS para apoyar hasta 10 familias y hasta un monto máximo de \$18 millones de pesos.

2. La unidad territorial puede solicitar avances en efectivo al Área de gestión y atención a la población desplazada del nivel nacional de la RSS, hasta por un monto máximo asignado por avance de \$30 millones de pesos para atender aproximadamente 20 familias si sus requerimientos incluyen la totalidad de los apoyos; el trámite del avance incluye la solicitud, la aprobación, el giro y la legalización.
3. Proveedores nacionales, cuando los requerimientos para atender un retorno sobrepasan el monto máximo asignado por avance, es decir, \$30 millones de pesos, para 21 familias o más. Esta fuente se combina con las anteriores para cubrir transporte y trasteo.

Las responsabilidades del Estado para la consolidación y estabilización socioeconómica

El derecho al retorno, de acuerdo a su desarrollo legal, está en función de la estabilización de la persona desplazada y de su familia, estabilización formalmente entendida como de carácter socioeconómico. El Gobierno Nacional, tal como lo indica la Ley 387 de 1997, debe

Promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario (...) Estas medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

- 1) Proyectos productivos.
- 2) Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
- 3) Fomento de la microempresa.
- 4) Capacitación y organización social.
- 5) Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
- 6) Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

En el Plan de atención, vigente hasta febrero de 2005, se establecía que para lograr

... que la consolidación y estabilización socioeconómica sea un proceso que posibilite la reconstrucción de un proyecto de vida, el

Estado deberá garantizar a la población desplazada condiciones de seguridad y sostenibilidad económica y social y contribuir al desarrollo local y regional de las zonas donde los procesos y las dinámicas de violencia obligan al desplazamiento y de las zonas que se constituyan en receptoras de población desplazada (Decreto 173 de 1998).

La consolidación y estabilización socioeconómica puede ser rural o urbana. En el ámbito rural se deben tener en cuenta los criterios establecidos para esta área, esto es: competitividad, participación comunitaria, equidad, solidaridad y sostenibilidad de los recursos naturales (Decreto 173 de 1998). Y en los casos de restablecimiento urbano, la Ley determina cinco dimensiones que deben ser tenidas en cuenta: la socio-cultural, en términos de posibilitar la adaptación al medio urbano; la físico-espacial, que contempla renovación urbana, desarrollo de nuevas áreas de expansión y reubicación de zonas de alto riesgo; la política, para garantizar la integración y participación ciudadana sin estigmas sociales; la económica, relacionada con generación de ingresos y capacitación para el empleo; y la medio-ambiental, que contempla la recuperación y protección de los sistemas naturales afectados por los asentamientos. (Decreto 173 de 1998).

Las estrategias para la estabilización en cualquiera de las dos áreas difieren en las entidades sectoriales sobre las que recaen las responsabilidades, en los montos asignados a los distintos componentes y en que para la estabilización rural se contempla el acceso de la población al Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino (Sistema de reforma agraria). A continuación se hace referencia a las obligaciones del Estado en lo relacionado con el acceso a éste último, y lo previsto en seguridad alimentaria, vivienda, generación de ingresos, salud, educación, capacitación y organización social y atención a la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad.

El acceso al Sistema de reforma agraria comprende seis componentes. El primero es el de acceso a tierras, para lo cual se hará uso de cualquiera de los dos mecanismos previstos por el sistema: la titulación de baldíos y el mercado de tierras y la compra directa por parte del Incoder (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), incluyendo el subsidio para la compra del predio por el 70% del valor de la tierra¹² (Decreto 173 de

¹² El Decreto 2569 de 2000 establece que tendrán preferencia las personas que al momento del desplazamiento contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o vivienda. Esta preferencia está relacionada con la satisfacción de los derechos vulnerados.

1998), la permuta de su propiedad por otra (Decreto 2007 de 2001) o el arriendo con opción de compra (Ley 812 de 2003). Con el componente de crédito se busca garantizar el pago del restante 30% no incluido en el subsidio y el capital necesario para desarrollar el proyecto productivo previsto. Para el buen desarrollo de los proyectos productivos se brindará asistencia técnica que contempla acompañamiento en la formulación, desarrollo y consolidación de los proyectos productivos y de las actividades agropecuarias. Por último se garantizará el acceso de los productos a los mercados regionales. (Decreto 173 de 1998).

La población que no es propietaria ni poseedora de tierras puede acceder a los programas de estabilización socioeconómica de carácter transitorio y recibir predios de paso (por un lapso de cinco años¹³) o asentamientos temporales —predios declarados en extinción de dominio o asignados provisionalmente al Incora, Instituto Colombiano de Reforma Agraria, hoy Incoder— con carácter provisional en los que sólo podrán desarrollar actividades productivas de corto y mediano plazo. (Decreto 2007 de 2001).

También tendrá acceso a un “subsidio integral” que comprende el valor de la tierra y las inversiones que se requieran para la ejecución de proyectos productivos de carácter empresarial¹⁴. El monto del subsidio podrá ser hasta de 70 smmlv y, en caso de ser colectivo será el de “la sumatoria de los subsidios a que tenga derecho cada aspirante”. En los casos en que el predio objeto del subsidio haya sido adquirido o expropiado por el Incora (hoy Incoder) antes de la expedición de la Ley 812 de 2003, éste podrá cubrir el 100% del valor independientemente del monto máximo establecido en el mismo Decreto. (Decreto 1250 de 2004).

La mujer campesina jefe de hogar desplazada será considerada beneficiaria inmediata, debido a esas circunstancias, del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Decreto 173 de 1998).

Como complemento a lo dispuesto en materia de acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria se contempla la protección de las pro-

¹³ El Decreto 1250 de 2004 amplió el tiempo de los predios de paso de tres años (establecido por el Decreto 2007 de 2001) a cinco años.

¹⁴ Se entiende por Sistema productivo de carácter empresarial el “conjunto de actividades orientadas y dirigidas por una estructura organizativa con el propósito de agregar valor mediante el aprovechamiento de recursos naturales, la producción o transformación de materias primas y la realización de los productos en el mercado” (Decreto 1250 de 2004).

piudades del campesinado. Los mecanismos dispuestos son: la declaración de zonas de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia; la identificación de los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados por tales situaciones; la abstención de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes identificados; la abstención de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado. (Decreto 2007 de 2001)¹⁵.

La seguridad alimentaria es la segunda estrategia contemplada en el Plan de Atención dirigida al restablecimiento en zonas rurales con miras a asegurar parte de la dieta alimentaria y disminuir los gastos de la familia (Decreto 173 de 1998). Con esta misma finalidad se creó en el 2003 el programa *Red de Seguridad Alimentaria (RESA)*, mediante la Resolución 3300 de 2003, para atender a la población desplazada tanto en la etapa de emergencia como en la de restablecimiento. El monto aprobado en 2001 para seguridad alimentaria fue de siete smmlv, por familia (Acuerdo 049 de 2001), pero en 2003 se redujo a 1,5 smmlv “representados en bienes y servicios, entregados por una sola vez y en consideración a lo que el respectivo proyecto demande” (Acuerdo 003 de 2003).

Los programas de vivienda contemplan subsidio individual o colectivo, únicamente a través de programas de retorno o reubicación para soluciones habitacionales de máximo 50 smmlv (ya sea rural o urbana) con excepción de los centros urbanos con más de 500 mil habitantes en cuyo caso la solución habitacional podrá tener un precio hasta por 70 smmlv. Para otorgar los subsidios de vivienda, los criterios a tener en cuenta son: la vulnerabilidad poblacional (número de hogares postulantes con jefatura femenina; número de personas de los hogares postulantes; presencia de discapacitados, de personas de la tercera edad o de menores de edad en los hogares postulantes; hacinamiento actual de los hogares; grado de escolaridad del jefe o jefes del hogar), e impacto de la localización de los hogares en el territorio actual. (Decreto 951 de 2001).

Se “promoverá la aplicación del subsidio”, en primera instancia, para mejorar la vivienda o construir en sitio propio, para arrendar vivienda

¹⁵ No obstante, en tanto la Ley 791 de 2002 establece la reducción “a diez años el término de todas las prescripciones veintenarias, establecidas en el Código Civil, tales como la extraordinaria adquisitiva de dominio, la extintiva, la de petición de herencia, la de saneamiento de nulidades absolutas” (Ley 791 de 2002). Cabe cuestionar la forma como esta reducción pueda afectar la protección de las tierras de la población que ha sido obligada a desplazarse

cuando la persona no es propietaria y para adquisición de vivienda en los casos de hogares no propietarios (estos tres últimos son las posibilidades para las familias que se reubiquen). El programa prevé recursos para mejoramiento de vivienda y adquisición de materiales para construcción (entre 10 y 15 smmlv para las zonas rurales y hasta de 12,5 smmlv para las zonas urbanas); construcción en sitio propio para hogares propietarios (hasta 18 smmlv en zonas rurales y hasta 25 smmlv en zonas urbanas); arriendo hasta por 24 meses de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios (hasta de 12,5 smmlv); adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios (hasta 18 smmlv en zonas rurales y hasta 25 smmlv en zonas urbanas) (Decreto 951 de 2001).

La aplicación del subsidio se hará según la estrategia concertada con la población desplazada una vez se haya hecho el diagnóstico de las necesidades habitacionales de la población¹⁶ y plasmada en el Plan de Acción Zonal (PAZ). Los criterios que se deben tener en cuenta para la elaboración del PAZ son el de vulnerabilidad poblacional (hogares con jefatura femenina, número de personas por hogar, discapacitados en el hogar, hacinamiento en que están actualmente los hogares, nivel de escolaridad de la persona jefe de hogar), impacto en el territorio actual (ubicación en zonas de riesgo, concentración de hogares desplazados, existencia de planes de atención), integralidad (generación de ingresos, atención de la población vulnerables, mejoramiento de infraestructura física) y concurrencia (de recursos internacionales, nacionales o locales). (Decreto 951 de 2001).

Las variables que se tendrán en cuenta para calificar las postulaciones y asignar en consecuencia los subsidios son: hogares que apliquen al subsidio para el retorno a su lugar de origen o su reubicación en la zona rural; hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento; mayor número de miembros que conforman el hogar, hogares con jefatura femenina, hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos, tiempo de desplazamiento, vinculación a un PAZ. (Decreto 951 de 2001)¹⁷.

Los programas previstos para generación de ingresos son los de empleo de la RSS y el de inserción laboral del Ministerio de Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social) y las líneas especiales de crédito de los

¹⁶ El diagnóstico lo elaboran el comité municipal o distrital y la RSS.

¹⁷ El Decreto estipula los valores y la fórmula que se deberá aplicar para realizar la ponderación.

programas Propyme (programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa) y Finurbano del Instituto de Fomento Industrial, IFI (Decreto 173 de 1998), en los que los hogares con mujeres cabeza de familia serán priorizados.

El tope máximo establecido para la estabilización socioeconómica rural es de 20 smmlv y para la urbana de 15,5 smmlv, siempre y cuando haya disposición presupuestal. Este monto será otorgado por una sola vez y, en caso de ser víctima de un segundo desplazamiento, podrá tener derecho a una nueva asignación según la evaluación correspondiente. El monto aprobado corresponderá a capital productivo (máximo 16 smmlv en el área rural o 13 smmlv en la urbana); para capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a la entidad ejecutora (hasta tres smmlv en los restablecimientos rurales y 1,5 smmlv en los urbanos); y por concepto de administración un smmlv para ambas áreas. (Acuerdo 049 de 2001).

Con el componente de capacitación y organización social se busca que las organizaciones comunitarias y civiles de población desplazada participen en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que se implementen para el restablecimiento (Decreto 173 de 1998).

En materia de salud se debe garantizar a las familias desplazadas la continuidad de la atención integral en salud y el acceso a los programas sociales de salud (Ley 387 de 1997). La atención en salud sólo será brindada a la población que esté inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, con excepción de la atención inicial de urgencias que será brindada independientemente de este requisito y de la capacidad de pago (Decreto 2284 de 2003). La población desplazada será vinculada al Régimen Subsidiado de Seguridad Social (Decreto 173 de 1998). Y la atención de la población indígena se hará según lo dispuesto en el Decreto 1811 de 1990.

El sistema de seguridad social en salud debe implementar mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 (Ley 387 de 1997). De manera particular se debe garantizar la atención inicial de urgencia; la “atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento” (Acuerdo 59 de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS); y la adopción de las medidas sanitarias necesarias para prevenir, mitigar y controlar “los riesgos para la salud derivados de los desplazamientos masivos y dispersos” (Decreto 2284 de 2003).

La atención social en educación comprende acciones tendientes a garantizar a las familias desplazadas el acceso a los programas sociales de educación (Decreto 173 de 1998). El Ministerio de Educación y las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales deben adoptar programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia (Ley 387 de 1997). Los programas que se desarrollen deben atender las particularidades lingüísticas, culturales y sociales de los grupos étnicos. (Decreto 173 de 1998).

En materia de atención a la niñez, la mujer y la tercera edad y la juventud, está previsto que las distintas instancias responsables de su atención les den prioridad. Es así como la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia (Ley 387 de 1997). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se lo dará a los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas. Y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) dará prelación a los jóvenes y adultos desplazados por la violencia, en sus programas de formación y capacitación técnica. (Ley 387 de 1997).

Los siguientes son los aspectos contemplados en el Plan de Atención sobre este tema: los costos educativos de los hijos e hijas de las mujeres jefes de hogar serán subsidiados, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dará prioridad a los jóvenes; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, estará a cargo de vincular a los miembros de las familias desplazadas en los programas de asistencia social y familiar y comunitaria para atención terapéutica y readaptación; y las personas de la tercera edad serán apoyadas con el Programa Revivir de la RSS. Los niños y niñas en edad escolar tendrán acceso prioritario en el Programa de bono alimenticio. (Decreto 173 de 1998).

Nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

En el año 2005 el gobierno nacional expidió un nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

mediante el Decreto 250 de 2005. Se trata de un instrumento más sistemático y de mayores alcances que el anterior, por lo cual genera más expectativas en torno a sus resultados. En materia de financiación, el Plan cuenta con las asignaciones del presupuesto general de la Nación, con los recursos de los entes territoriales y con los aportes de la cooperación nacional e internacional.

La ejecución del Plan se debe realizar tomando en consideración unos principios que guían su aplicación y su interpretación. Son ellos los Principios Orientadores: enfoque diferencial, enfoque territorial, enfoque humanitario, enfoque restituido y enfoque de derecho; y los principios de intervención: responsabilidad compartida, cooperación y solidaridad, integralidad, participación y control social, atención a la vulnerabilidad.

Algunos objetivos del Plan bien pueden denominarse de tipo “estratégico”, porque atienden las causas estructurales del problema: diagnosticar las causas y los agentes del desplazamiento forzado, las zonas expulsoras y receptoras; diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad para prevenir y superar las causas del desplazamiento forzado; crear y aplicar mecanismos de asistencia legal y jurídica para la investigación de los hechos asociados al desplazamiento forzado, las restitución de los derechos y la defensa de los bienes de la población desplazada.

Otros objetivos son de carácter “operativo” porque permiten el despliegue de la oferta institucional de la atención a la población desplazada: adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia, para la protección, subsistencia y adaptación de la población desplazada; adoptar medidas para el retorno y para la reubicación; brindar atención especial a mujeres, viudas, niños y mujeres cabeza de familia, así como a comunidades negras e indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres.

Para cada una de las fases de atención se determinaron líneas estratégicas de acción a cargo de diferentes entidades: acciones humanitarias, desarrollo económico y local, gestión social, hábitat. Igualmente, con el fin de llenar de contenido las acciones dentro de cada fase de atención, se crearon unas mesas de trabajo integradas por las entidades públicas encargadas y por representantes de la población desplazada: Mesa de Prevención y Protección, Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia y Mesa de Estabilización Socioeconómica. Además se creó la Mesa de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada.

Ahora bien, en materia de retorno y estabilización socioeconómica, el Plan se propone:

Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndoles los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social (...) Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento. (Decreto 250 de 2005, num. 2.2-5 y 2.2-6)

Para esta fase, el Plan sugiere promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o de la reubicación. “Se entiende como estabilización socioeconómica la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas que le ofrecen los territorios en donde la población retorna o se reubica” (Decreto 250 de 2005, num. 5.3). Los retornos son de corto plazo (realizados antes de los 30 días de ocurrido el desplazamiento) y de mediano y largo plazo (después de los 30 días).

Los procesos de retorno en cada una de sus fases (exploratoria, análisis, situacional, retorno, seguimiento) deben proveerse de acciones humanitarias prestadas por los comités territoriales de atención, y serán acompañados de acción social en su diseño, planificación y ejecución. Además, la Fuerzas Militares y la Policía Nacional intervendrán mediante acciones de protección, en tanto que la Defensoría del Pueblo velará porque se cumplan los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad.

Los programas de gestión social incluyen acciones en materia de salud, educación y bienestar familiar. En materia de salud rige la normatividad que regula la materia. La población desplazada sin capacidad de pago debe ser afiliada al régimen subsidiado de salud, con el apoyo del nivel nacional. Las direcciones territoriales de salud deben priorizar a la población desplazada en los Planes de Atención Básica –PAB– y las direcciones municipales de salud adelantarán jornadas y acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, saneamiento básico e intervención de los principales factores de riesgo. Se prevé la dotación y el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones públicas de salud ubicadas en lugares de retorno o reubicación, con apoyo de las administraciones municipales, distritales, departamentales y la nación.

Para permitir el derecho a la educación, a los menores se les debe asignar cupo en planteles educativos y se deben implementar “modelos educativos flexibles y pertinentes a la situación específica” (Decreto 250 de 2005, num. 5.3.2.1-B-3). Asimismo, con el fin de mejorar la calidad educativa, se deben desarrollar “planes y programas de capacitación de docentes, para optimizar los procesos pedagógicos que respondan adecuadamente a las necesidades de formación” de los jóvenes desplazados (Decreto 250 de 2005, num. 5.3.2.1-B-5). Para los mismos efectos se apoyará la construcción, reparación y adecuación de la infraestructura física y dotación de los planteles educativos que prestan el servicio a la población desplazada.

Para garantizar el bienestar de la familia, el Plan estipula programas de protección y atención especiales para las niñas y niños menores de edad, madres lactantes y gestantes desplazados; para los niños y las niñas en situación de discapacidad, abandonados o huérfanos; a niños y niñas abandonados y/o en peligro, mediante la vinculación a centros de protección u otros programas dispuestos para tal efecto.

Para lo menores desplazados se fomentará su vinculación en los programas de formación musical, artística u otros que contribuyan a su desarrollo psicosocial y valorativo. Los adultos mayores desplazados serán incluidos en programas que el Estado prevea.

En el ámbito del desarrollo económico local se motivará la seguridad alimentaria a través del programa Red de Seguridad Alimentaria –RESA–, mediante los cuales se espera promover la producción de alimentos para el autoconsumo, mejorar los niveles de nutrición de la población y satisfacer sus necesidades alimentarias. Igualmente se promoverán programas de seguridad alimentaria en el ámbito urbano. Los menores desplazados en edad escolar tendrán apoyo alimentario que les permita preservar los niveles nutricionales.

Se prevén programas para la generación de ingresos en el ámbito rural y urbano. El ejercicio de caracterización de la población desplazada, tras detectar vocaciones, habilidades, experiencias y expectativas, deber permitir desarrollar procesos de formación bajo exigencias de proyectos productivos, y acceder a oportunidades de vinculación laboral. En este ámbito se “promoverá el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a la población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos” (Decreto 250 de 2005, num. 5.3.3.2).

Se gestionarán y orientarán programas y proyectos para población desplazada en diferentes formas de generación de ingresos, en el campo

y las ciudades, mediante actividades económicas rentables y sostenibles, individuales o colectivas, participativas y co-financiadas; en determinados casos bajo alternativas de cadenas económicas, alianzas productivas, famiempresas y grupos solidarios. En ello juega un papel crucial las entidades oficiales que disponen de líneas especiales de crédito y fondos de garantía de financiación de proyectos productivos.

Los gobernadores y alcaldes deben prever en sus Planes de Desarrollo acciones y recursos de inversión para la atención a población desplazada en su fase de estabilización socioeconómica.

La co-financiación de los programas y proyectos de generación de ingresos rural y urbano deben contemplar componentes de preinversión (identificación de capacidades, formación productiva, posibilidades crediticias), inversión (gestión de proyectos productivos, acompañamiento técnico y social, mercadeo), post-inversión (consolidación, institucionalidad, organización empresarial, etc).

Es responsabilidad del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñar programas que permitan el acceso de la población desplazada a una solución de vivienda adecuada, y brindar asistencia técnica a los entes territoriales, promotores y gestores de planes de vivienda de interés social elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de proyectos habitacionales.

En relación con el acceso a tierras, el Incoder debe implementar programas y procedimientos en materia de adjudicación y titulación de tierras, permutas, predios de paso, transferencia a título gratuito de predios rurales, transferencia de inmuebles rurales administrados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, y otras formas de acceso a tierras para población desplazada. El Fondo Nacional Agrario realizará adjudicaciones de predios saneados y disponibles para población desplazada. A favor de las comunidades negras e indígenas se dará la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y se promoverá la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras. Para estos efectos, tanto las comunidades como los funcionarios públicos han de recibir capacitación.

Precedentes jurisprudenciales

En el Decreto 2569 de 2000 sólo se hace referencia a la estabilización socioeconómica entendida como aquella “mediante la cual la pobla-

ción sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales” (Decreto 2569 de 2000). Y mientras la Ley 387 de 1997 estableció que la cesación de la “condición de desplazado forzado” se daba “cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica”, el Decreto 2569 de 2000 establece que esta cesación ocurre cuando la persona desplazada haya podido “acceder a una actividad económica” en el lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

El Decreto 2569 de 2000 no solamente restringe las responsabilidades del Estado en lo relacionado con el restablecimiento, también tiene una concepción de estabilización socioeconómica regresiva debido a que circunscribe el alcance del accionar del Estado a la disponibilidad presupuestal.

Las limitaciones en la aplicación de la política pública de los desarrollos legislativos posteriores a la promulgación del Plan de atención, junto con el incumplimiento de los deberes del Estado, han derivado en la interposición de numerosas tutelas por parte de la población en situación de desplazamiento. En respuesta a ello, la Corte Constitucional ha producido una copiosa jurisprudencia, especialmente en la tutela de derechos fundamentales. Los pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con el retorno permiten precisar la responsabilidad del Estado, los mínimos para el restablecimiento, la estabilización socioeconómica y la reincorporación, el tipo de medidas y acciones que se deben emprender para garantizar no discriminación y equidad, y el derecho a la verdad, la justicia y la reparación¹⁸.

Responsabilidad del Estado

La Sentencia SU-1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) determina que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Sienta la tesis en virtud de la cual el Estado, por no haber sido capaz de impedir que sus asociados/as fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizar a los cientos de miles de colombianos y colombianas que han tenido

¹⁸ Una relación de la jurisprudencia en materia de desplazamiento forzado se presenta en el Anexo 3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado.

que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia, la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas.

La Sentencia T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda) determina el derecho que tienen las personas a ser protegidas cuando su seguridad personal se ve amenazada. El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando sea que se encuentren expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, pues rebasan los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad. Se trata de riesgos extraordinarios cuya imposición misma lesiona la igualdad en la que deben estar las personas frente a la carga de vivir en sociedad, especialmente en una de las sociedades más inseguras de Latinoamérica. La Sentencia determina los elementos de análisis necesarios para establecer si un riesgo puesto en conocimiento de las autoridades tiene una intensidad suficiente como para ser extraordinario, y precisa las obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal.

Mínimos para el restablecimiento, la estabilización socioeconómica y la reincorporación

Con la Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) se especifica que el retorno o la reubicación no equivalen por sí mismos al restablecimiento de la población desplazada. Afirma que “[la] claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral y, por ende, no asistencialista, permite identificar cuándo cesa la condición de desplazamiento”. El restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, más aún, “[el] restablecimiento es una cuestión de justicia social y, por lo mismo, una vía para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano”. El Estado tiene la doble obligación de planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra. En ese sentido, el restablecimiento, y por tanto la cesación de la situación de desplazamiento, se refleja en el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía y goce de sus derechos y libertades fundamentales.

En la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) la Corte determinó los mínimos de satisfacción de los derechos humanos de la población desplazada, cuyo goce efectivo debe garantizar el Estado. En

materia del derecho al retorno, la Corte definió los siguientes mínimos de satisfacción, con base en la estructura fundamental prevista en los Principios Rectores:

1. No aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio.
2. No impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar.
3. Proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas.
4. Abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada; por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

Acciones afirmativas y atención diferencial para garantizar equidad y no discriminación

La Sentencia T-602 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería) establece que la atención a la población en situación de desplazamiento debe ser integral; esto es, un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repara moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. Según esta sentencia, las acciones del Estado deben propender por:

- i. El acceso a la tierra
- ii. El empleo en condiciones dignas
- iii. El acceso a soluciones de vivienda
- iv. La integración social
- v. La atención médico asistencial integral
- vi. La nutrición adecuada
- vii. La restauración de los activos comunitarios
- viii. La reconstitución de las comunidades
- ix. El acceso a la educación
- x. La participación política efectiva
- xi. La protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno.

Esta sentencia insiste profundamente en los principios de acción afirmativa y atención diferencial¹⁹ a los que debe signarse la atención a la población desplazada. Para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, promoción de la igualdad y atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados. En otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas deben orientarse a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, como los niños, los adultos mayores, las mujeres cabeza de familia o las personas discapacitadas.

Integralidad en el ejercicio de derechos

Mediante Sentencia T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte Constitucional reiteró la jurisprudencia relacionada con las obligaciones del Estado para suministrar protección integral a la población desplazada. Señaló que las obligaciones del Estado respecto de las personas

¹⁹ Las acciones afirmativas son acciones positivas del Estado, de tipo normativo, cuyo propósito es el de promover a grupos específicos, a fin de que éstos logren la igualdad material real. La atención diferencial es aquella que se brinda de acuerdo con las necesidades específicas de las personas a quienes va dirigida.

desplazadas no constituyen una dádiva en favor de ellas, sino que representan un deber que se traduce no sólo en dictar leyes y decretos apropiados al tema, sino, en especial, en que las personas que se encuentran en esta situación puedan ser verdaderamente atendidas en sus necesidades vitales y de esta forma se morigere la tragedia que atraviesan.

Por su parte, en la Sentencia T-669 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) se considera que la vinculación en proyectos productivos tiene una relevancia para las personas desplazadas como medio para garantizar el derecho al trabajo. Al brindarse esta oportunidad no solamente se está garantizando el derecho fundamental mencionado, sino que se hace posible que con los ingresos que pueda llegar a percibir el desplazado con posterioridad a la capacitación, se haga viable llevar alimentos, pagar arriendo o satisfacer otras necesidades de su mínimo vital y el de su núcleo familiar.

En la Sentencia T-025 de 2004 (precitada) la Corte conceptuó que los retornos sin las condiciones mínimas de seguridad y sin que sea acompañada su estabilización socioeconómica en el lugar de origen, exponen claramente a los desplazados a amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal, al mínimo vital, a la igualdad y al trabajo.

Derecho a la verdad, la justicia y la reparación

En la Sentencia T-268 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y posteriormente en la Sentencia T-589 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte Constitucional discierne sobre los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral en cabeza de la población víctima del desplazamiento forzado. El derecho a la verdad aboca porque, dentro del proceso penal, se busque el mayor esclarecimiento de las circunstancias del desplazamiento. Hace parte del derecho a la verdad, la participación del perjudicado o la víctima dentro del proceso penal para facilitar la investigación como testigos y para conocer el curso del proceso y la naturaleza del ilícito. El derecho a la justicia sugiere que los hechos que motivaron el desplazamiento no deben quedar en la impunidad, ya que el desplazamiento está tipificado como delito. Por consiguiente, el Estado debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito, además de velar porque la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por el aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de la pena del sujeto activo del delito. El derecho a la reparación del daño persigue que los perjuicios causados con el ilícito sean objeto de compensación económica.

COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE RETORNO DEL GOBIERNO DE URIBE EXPLICITADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO

La política de retorno del gobierno de Uribe concibe el restablecimiento de la población como

... un proceso que culmina cuando se han generado las condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida. En este sentido aborda tanto la satisfacción de las necesidades materiales como la condiciones de seguridad física y social, la superación de los efectos psicológicos, la recuperación del sentido de pertenencia y la capacidad de la población de organizarse y gestionar decisiones según sus intereses (Presidencia de la República 2003a: 80-81).

El restablecimiento así definido, y concordante con lo establecido en el Plan de Atención (Decreto 173 de 1998), estará soportado en subsidios de vivienda, titulación de tierras mediante procedimientos especiales, apoyo a proyectos productivos y generación de ingresos, y capacitación productiva.

Los subsidios de vivienda contemplan arrendamiento, adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y reconstrucción de vivienda. Para la entrega de subsidios se tendrán en cuenta “las condiciones de tenencia del hogar en el momento del desplazamiento, el nivel de vulnerabilidad, el tipo de jefatura y el tiempo de desplazamiento” (Presidencia de la República 2003a: 81).

Para incentivar el retorno el gobierno plantea poner en “marcha un procedimiento especial para legalizar los derechos y títulos de propiedad de la población que retorna, con el fin de devolverles las tierras que perdieron como consecuencia del desplazamiento”, que estará articulado con planes que contemplen los demás elementos del restablecimiento. (Presidencia de la República 2003a: 81).

En materia de generación de ingresos se impulsarán proyectos productivos “rentables y asociativos”. Para ello se implementarán esquemas de microcrédito, se buscarán alianzas entre el sector privado, las ONG y el gobierno para incorporar “técnicas modernas de producción, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial, asegurando la autosostenibilidad de los proyectos”. La población desplazada participará en la identificación, diseño, formulación, ejecución y

control de los proyectos productivos. Se brindará a la población capacitación agropecuaria, agroindustrial y administrativa, según sea el caso. (Presidencia de la República 2003a: 81–82).

Mientras se implementan los proyectos se “buscará asegurar la subsistencia de estos grupos a través de programas de generación de empleo de emergencia, y su vinculación al Sistema de seguridad y protección social” y el acceso a servicios de salud, educación y nutrición” (Presidencia de la República 2003a: 82).

Por último, plantea que se debe fortalecer el SNAIPDV, para ello se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada; se consolidarán los consejos regionales y locales con la participación activa de las poblaciones afectadas; se apoyará la red nacional de información (el Sistema Único de Registro, SUR, y el Sistema de Alertas Tempranas, SAT, y mecanismos de evaluación); y se ampliarán las unidades de atención y orientación. (Presidencia de la República 2003a: 82).

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 promisoriosa 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.

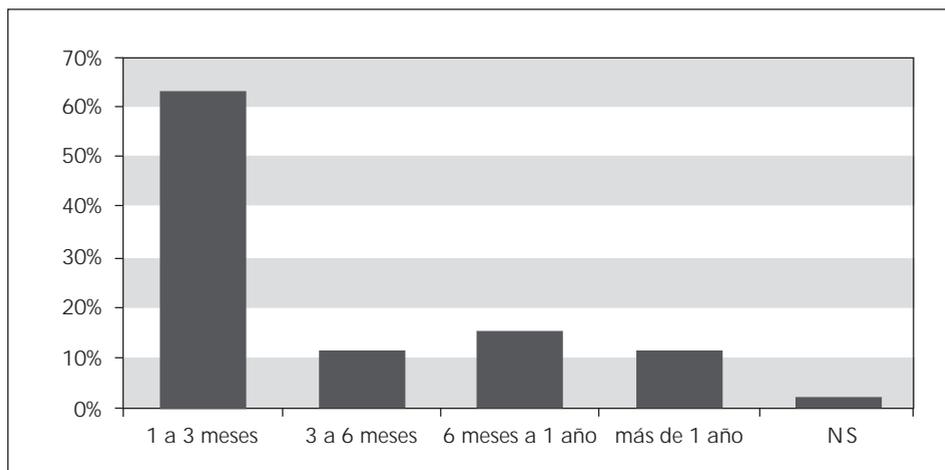
Tiempo transcurrido entre el desplazamiento y el retorno
7 de agosto de 2002 - 25 de noviembre de 2003

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, atenedos que no querían trabajar y que querían todo fácil. Los niños y las niñas solían ser objeto de apodos 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 indica 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.

Recomendaciones

3

Una política seria de retorno debe enmarcarse en los Principios Rectores para el desplazamiento, así también dentro de un marco tanto jurídico como político de derechos entendidos desde la integralidad y que garanticen que las personas que han sido forzadas al desplazamiento, puedan reintegrarse a sus lugares y ser reparadas por los daños sufridos.

Las recomendaciones se presentan siguiendo los resultados de esta investigación y los contenidos que de los Principios Rectores señalaron los estudios de caso. Para ello tienen en cuenta los contenidos que en cada momento de retorno (antes de que se lleve a cabo y durante el tiempo del restablecimiento) asignaron las comunidades a cada uno de los principios de evaluación, para garantizar que éstos se realicen de manera voluntaria, segura, digna y sostenible.

- Los lugares de recepción de la población desplazada deben cumplir a cabalidad con las disposiciones físicas, locativas y sociales adecuadas. Deben tomarse en cuenta aspectos como: la distinción de diferentes ambientes habitacionales (comedor, dormitorio, cocina, etc.), espacios de intimidad para el cuidado personal y para la vida familiar, lugares de reunión o de culto. Deben brindar protección contra las inclemencias del clima y contra los cambios de temperatura y no pueden estar ubicados en zonas de riesgo de derrumbe o de incendio; deben estar ubicados en sectores legales, urbanizados. Deben ofrecer garantías y condiciones de salubridad (agua potable, alcantarillado, unidades sanitarias,

- etc.) que disminuyan los riesgos de enfermedades. En ese sentido, espacios comúnmente utilizados para ubicar a la población desplazada, como coliseos, colegios o canchas cubiertas, deben ser proscritos para albergar a la población desplazada, pues no cumplen con los mencionados requerimientos.
- La asistencia humanitaria debe prolongarse por el tiempo que dure la situación de desplazamiento, y siempre debe ser oportuna y completa (alimentación, kit doméstico, de aseo, de cocina, alojamiento), de acuerdo a las necesidades de cada familia o persona. En todo caso, su ausencia no debe ser un factor que apesadumbe la decisión de retornar. La asistencia no debe descuidar el apoyo sicosocial, la asesoría jurídica, la documentación, la capacitación, los servicios de salud y educación, y los esfuerzos por una inserción en el mercado nacional. Es necesario explorar alternativas que surtan de trabajo temporal a miembros de familias desplazadas.
 - Estas recomendaciones han de ser implementadas en su mayor parte por los Comités Locales y Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada. Son ellos quienes deben disponer y preparar los sitios de recepción de la población desplazada que cumplan con los mencionados requerimientos. Sin embargo, para ello deben tener garantizada una disponibilidad presupuestal de tipo extraordinario, que no afecte las finanzas regionales de inversión social (transferencias del sistema general de participaciones, ingresos propios), las cuales no están pensadas en función de gastos imprevistos de gran magnitud e impacto social como el desplazamiento forzado. Estas instancias, además, requieren de modelos de planeación y gestión que les permitan materializar soluciones a los requerimientos de tipo habitacional, de estabilidad y subsistencia.
 - Es necesario adelantar campañas sociales de sensibilización ante la comunidad receptora, con el fin de que desaparezcan las actitudes de rechazo y discriminación contra desplazados y desplazadas. Esas mismas campañas de sensibilización deben ser adelantadas para los funcionarios públicos, quienes deben recibir sanciones disciplinarias en caso de manifestar comportamientos de rechazo contra la población desplazada. Ha de tenerse claro que el Estado no otorga dádivas ni hace favores, sino que cumple funciones y obligaciones en cabeza de sus funcionarios.

- Frente a la estigmatización de personas desplazadas por parte de actores armados, las recomendaciones en este sentido sugieren que los gobiernos nacional y regionales deben adelantar acercamientos humanitarios con los actores armados, con el fin de que bajo el sometimiento a prescripciones humanitarias se respete la integridad física, la vida y las propiedades de los sectores sociales proclives al desplazamiento forzado.
- El aspecto de seguridad (orden público) debe ser analizado a profundidad por diferentes organismos competentes del Estado (Red de Solidaridad Social, Defensoría del Pueblo, Procuraduría) y no solamente por la Fuerza Pública (sin que ello menoscabe su obligación de garantizar la seguridad), con el concurso de la comunidad misma y acompañados por las ONG. En este sentido, los informes sobre orden público en la zona de retorno deben ser completos y precisos. Deben responder a análisis sistemáticos, producto de una articulación y contraste de diferentes fuentes tanto institucionales como sociales, de suerte que la valoración del factor seguridad permita una sensación de tranquilidad en la población, y se disminuya la temeridad por posibles nuevos actos de guerra que violan el DIH (enfrentamientos, bombardeos indiscriminados, reclutamientos).
- Sobre la recuperación de propiedades o posesiones o la reposición de las que no se logren recuperar, es deber del Estado asumir la reconstrucción de los bienes individuales y colectivos (parques, iglesia, escuelas, centros de salud, sitios de recreación, vías públicas, redes de acueducto y alcantarillado, etc.) que fueron destruidos o de los que fueron despojados con ocasión del desplazamiento. Esta recuperación implica no solamente la existencia física de los bienes, sino el reconocimiento de su titularidad individual o colectiva, y la restauración de las condiciones de productividad y comercialización mediante las cuales subsistía la población antes del desplazamiento. Un compromiso serio en este sentido exige disponer recursos fiscales y humanos para estos efectos.
- Los diferentes impactos culturales y sicosociales del desplazamiento también afectan el carácter voluntario de las decisiones sobre el retorno. En los casos analizados no se tuvo conocimiento de estrategias de apoyo y atención sicosocial, fuera de las ofrecidas por la iglesia, las ONG u otras entidades particulares. El gobierno

nacional, a través de las entidades competentes, debe abordar la atención sicosocial requerida por la población desplazada de una manera estructurada y sistemática, de modo que se superen los estados emocionales generados por el desplazamiento, se recupere la moral y la autoestima, se logre la realización de duelos para tantas familias que no han despedido a sus muertos, se logren nuevos niveles de socialización y se recupere la esperanza de seguir viviendo. Para las comunidades étnicas, resulta imprescindible la preservación de su identidad cultural, manifestada en rituales y fiestas. El Estado debe propender mediante acciones concretas de carácter técnico, adelantadas por organismos judiciales, a la ubicación e identificación de sus muertos y a la realización de los rituales mortuorios. En el mismo sentido es imprescindible adelantar campañas de reunificación de familias que se han fragmentado con ocasión del desplazamiento.

- El reconocimiento de formas participativas no puede seguir siendo nominal, referente nada más a la existencia y representatividad de una organización social; debe significar el reconocimiento de formas culturales propias de los pueblos étnicos (cabildos, consejos comunitarios). Además, las organizaciones sociales deben contar con posibilidades de injerencia en las decisiones colectivas, de suerte que sus propuestas y requerimientos sean considerados en las negociaciones.
- A estas organizaciones se les debe proveer o facilitar el acceso a medios logísticos (oficina, implementos de oficina, transporte) mediante los cuales puedan desarrollar con mayor efectividad sus acciones de exigibilidad e incidencia.
- Se deben respetar los tiempos que las comunidades requieran para la toma de decisiones; en ningún caso debe considerarse como prioridad acelerar procesos cuando estos requieran de la evaluación y aprobación por parte de la comunidad. Así mismo, las gestiones de las organizaciones deben tener respuesta material y oportuna por parte del Estado para que las peticiones no se dilaten indefinidamente.
- Los líderes de las organizaciones no pueden seguir siendo estigmatizados ni perseguidos por su condición de representantes; es necesario al respecto, propender por medidas que garanticen una participación sin riesgo de persecución.

- El Estado debe reconocer la identidad étnica y cultural de los pueblos. Ello incluye: el reconocimiento de la propiedad territorial, la adecuación de los proyectos a las prácticas productivas y a los intereses de la comunidad, el aprendizaje de la lengua materna para la población infantil y la reproducción de saberes sobre manejo del medio ambiente, la armonización de la naturaleza y el cuidado del cuerpo. Este reconocimiento implica, además, el respeto por la autonomía en formas de gobierno y producción.
- Para efectos de su estabilización, la atención local a la población que retorna o se reubica debe armonizarse con los objetivos de los planes de desarrollo locales, y no puede ser adoptado como un problema de inversión tangencial de corto plazo. Debe obedecer a estrategias que redunden en la realización integral de sus derechos con perspectivas de cobertura, que no excluyan a sectores amplios de la población o que restrinjan el acceso a los servicios públicos y sociales a determinadas horas del día. La forma como se incorporen las necesidades de la población que retorna o se reubique en los planes de desarrollo, debe atender los requerimientos del principio de participación anteriormente aludido.
- El acceso a la tierra y la provisión de medios para su productividad no agota un proceso de restablecimiento. Se deben garantizar canales de comercialización a través de diferentes medios, sean individuales o cooperativos, que garanticen un mercado con precios justos. Es necesario entonces prever formas asociativas y redes de comercialización que garanticen mercados. Es necesario además que operen las instancias financieras dispuestas para la atención a la población desplazada bajo criterios de accesibilidad real (Banco Agrario, Bancoldex, FINAGRO).
- La provisión de medios para el desarrollo de los proyectos productivos debe acompañarse de programas de formación o capacitación, y ser acorde con las posibilidades de comercialización justa que permitan sus sostenibilidad en el largo plazo. Las oportunidades crediticias y de asistencia previstas en la oferta institucional se deben modificar para que respondan al criterio de discriminación positiva requerida para la población desplazada. Se deben prever medidas de sostenimiento de las familias en la etapa de consolidación de los proyectos productivos para que éstos sean sostenibles.

- Se deben adelantar estrategias y acciones para la concreción de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral. Los casos de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario asociados al desplazamiento forzado, deben tener un tratamiento especial por parte de las instancias de investigación (Fiscalía General de la Nación) y juzgamiento (juzgados penales), así como por parte de las instancias disciplinarias (Procuraduría General de la Nación) con el fin de verificar la sanción a los responsables (justicia).
- Se requiere además, establecer instancias interinstitucionales para el esclarecimiento de los hechos (verdad) y de los perjuicios ocasionados, así como para prever la forma de resarcirlos (reparación). Ejemplo de ello son las comisiones de la verdad.
- Es un imperativo, reclamado por diferentes sectores de la sociedad, que desde el gobierno central y con la intervención de los gobiernos departamentales y municipales se gesten instancias para la realización de acuerdos humanitarios (sean nacionales o regionales) que prescriban el respeto irrestricto al Derecho Internacional Humanitario y la protección a la población y a los bienes civiles. El gobierno nacional no puede vincular a las personas retornadas a estrategias militares que se implementen dentro de la política de seguridad democrática (soldados campesinos, informantes).
- La seguridad debe ser comprendida de una manera amplia, más allá del orden público: seguridad tiene que ver también con preservación del medio ambiente y la salud y cuidado de las personas. Por ello, cuando se evalúe la seguridad, se deben analizar qué tan sostenibles son las prácticas productivas y en qué están sustentadas la salud y el cuidado de las personas, y si son accesibles y no discriminatorias.
- La política de atención a la población desplazada, especialmente en lo relacionado con su restablecimiento, debe atender a principios de discriminación positiva o de acción afirmativa y de atención diferencial, tal como lo determina la sentencia T-602 de 2003 de la Corte Constitucional. Debe adoptar medidas en beneficio de la población desplazada que, primero, estén orientadas a satisfacer las necesidades específicas de la población desplazada en función de su grave situación humanitaria (medidas que no hacen parte de la oferta social regular aplicable a la población pobre

del país). Y, segundo, el principio de atención diferencial al que debe obedecer la política pública de atención a la población desplazada, exige que las medidas adopten enfoques diferenciales sensibles al género, la etnia, la edad, la discapacidad y la orientación sexual.

- La política pública debe obedecer a enfoques de derechos humanos que superen el enfoque de asistencia social que tiene actualmente. Éste procura exclusivamente la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas a la población vulnerable bajo circunstancias de normalidad, acondicionado a una disponibilidad presupuestal. El enfoque de derechos humanos obedece al cumplimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, garantizando una asignación presupuestal que demuestre criterios de progresividad en el tiempo.

Siglas

ACCU:	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
ACNUR:	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ASOCAIDENA:	Asociación de Campesinos e Indígenas Desplazados del Naya
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia
CCJ:	Comisión Colombiana de Juristas
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CLAIPDV:	Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CNCA:	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CNAIPDV:	Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia
CNSSS:	Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
CODHES:	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONPES:	Consejo Nacional de Políticas Económica y Social
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
FARC- EP:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

FINAGRO:	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FONVIVIENDA:	Fondo Nacional de Vivienda
FOSYGA:	Fondo de Solidaridad y Garantías
FUPAD:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IFI:	Instituto de Fomento Industrial
ILSA:	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA:	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INURBE:	Instituto de Vivienda Urbana
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organización no gubernamental (también en plural)
PAZ:	Plan de Acción Zonal
PIUPC:	Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia
PROPYME:	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
RSS:	Red de Solidaridad Social
SAT:	Sistema de alertas tempranas
SENA:	Servicio Nacional de Aprendizaje
SISBEN:	Sistema de Selección de Beneficiarios
SmmLv:	Salario mínimo mensual legal vigente
SNAIPDV:	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SUR:	Sistema Único de Registro
UMATA:	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UTINAYA:	Unión Territorial Interétnica del Naya

Bibliografía

- ACNUR (2004). *Balance de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado*, agosto de 2002 a junio de 2004 (Recomendaciones del Informe Final).
- CODHES (2003). *Boletín informativo* N° 46. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, diciembre de 2003.
- Comisión Colombiana de Juristas (2005). Carta dirigida a los Honorables magistrados, Sala tercera de Revisión, Corte Constitucional, At.: Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, Ref.: «Audiencia de información relativa al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 (Oficio N° 469/04, expediente T-653010 y acumulados) convocada por la Corte Constitucional el 29 de junio de 2005», Bogotá.
- Conferencia Episcopal (2002). *RUT Informa sobre desplazamiento forzado en Colombia, Medio Atrato: entre la tragedia, el destierro y el abandono*. Boletín especial sobre Bojayá, julio de 2002.
- Contraloría General de la República (2004). *Evaluación de la política social 2003*. Bogotá.
- Corporación Sisma Mujer (2005). *Violencia contra las mujeres en Colombia. ¿Se hará justicia?*, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo (2005). Documento presentado a la audiencia de información de la Corte Constitucional en el que se presentan «las principales conclusiones de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento a las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004», Bogotá, 29 de junio de 2005.
- Forero, Edgar (2003). «El Desplazamiento Interno Forzado en Colombia». Documento preparado para el Encuentro «Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future», organizado en Washington (USA) por Kellogg Institute, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz. Washington, D.C., Septiembre 22 de 2003.

- Mesa de trabajo Mujer y conflicto armado (2004). *Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, cuarto informe 2003–junio 2004*. Bogotá, octubre de 2004.
- _____ (2003). *Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, tercer informe 2002*. Bogotá, febrero de 2003.
- _____ (2001a). *Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia, segundo avance 2001*. Bogotá, diciembre de 2001.
- _____ (2001b). *Primer avance del informe sobre violencia contra las mujeres y las niñas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, abril de 2001.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (1998). *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Éxodos en Masa y Personas Desplazadas*. Informe del Representante del Secretario general, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. E/CN.4/1998/53/Add.2
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2004). «Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia». E/CN.4/2004/13. 17 de febrero de 2004.
- Observatorio de los derechos humanos de las mujeres (2004). *Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*, Bogotá, marzo de 2004.
- Presidencia de la República (2003a). *Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 «Hacia un Estado Comunitario»*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Presidencia de la República (2003b). *Informe al Congreso 2003*. Álvaro Uribe Vélez. Bogotá.
- Presidencia de la República (2004a). *Informe al Congreso 2004*. Álvaro Uribe Vélez. Bogotá.
- Presidencia de la República (2004b). *Informe anual de derechos humanos y derecho internacional humanitario 2003*. Colombia.
- Procuraduría General de la Nación (2005). *Conclusiones definitivas sobre cumplimiento de la Sentencia T-025*.
- Ramírez Ocampo, Augusto (2004), «Introducción». En: Ernesto Borda, et al. *Conflicto y Seguridad Democrática en Colombia: Temas críticos y propuestas*. Fundación Social, Fescol, Embajada de Alemania. Bogotá.
- Red de Solidaridad Social (2003), *Manual de procedimientos de la Red de Solidaridad Social para el apoyo a los procesos de retorno de población desplazada*. Dirección

Técnica Área de gestión y atención a población desplazada. Bogotá, Noviembre de 2003.

Red de Solidaridad Social (2004). Informe de la Red de Solidaridad Social al Honorable Magistrado Dr. Manuel José Cepeda de la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2004 en cumplimiento al auto del 27 de abril de 2004, sentencia T-025 de 2004.

Sen, Amartya (2002). *El derecho a no tener hambre* (Trad. Everardo Lamprea). Bogotá: Universidad Externado.

The Brooking Institution (1999), *Guía para la aplicación de los Principios Rectores*, ONU, OCHA.

Uribe de Hincapié, María Teresa (2004). «El republicanismo patriótico». En *Reelección: el embrujo continúa, Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Anexos

Anexos

Normatividad internacional sobre refugio y derechos humanos. Referentes internacionales para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento en materia de retornos.

En la legislación internacional sobre el refugio, así como en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario existen precedentes normativos aplicables al derecho al retorno. Entre los instrumentos pertinentes se destacan:

La **Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951)**: prohíbe la expulsión o devolución de un refugiado hacia su país de origen o territorio donde su vida, su libertad o su integridad física peligran (*No Refoulement*). De esta manera, la devolución del refugiado debe someterse a garantías que permitan su regreso bajo circunstancias de seguridad y contando con su determinación para hacerlo.

La **Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984)**: adoptada por el Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, problemas jurídicos y humanitarios, indica que la repatriación de los refugiados se debe realizar en condiciones de completa seguridad, preferentemente a su lugar de residencia en el país de origen y tomando en cuenta el principio fundamental de reunificación familiar. Entre las garantías para una repatriación voluntaria se prevén visitas de delegaciones oficiales del país de origen a los campamentos de refugiados, acompañadas de representantes del Acnur y del país receptor, así como facilidades en el trámite de salidas por parte de países receptores.

Vale la pena también mencionar la **Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de refugiados en África (1969)** que, si bien no forma parte de los instrumentos internacionales que tengan aplicabilidad para Colombia, es muy clara en el principio de voluntariedad del regreso o retorno de la persona forzada a desplazarse. En efecto, esta Convención exige respetar, en todos los casos, el carácter esencialmente voluntario de la repatriación, de modo que el refugiado no debe ser repatriado contra su voluntad. Con el fin de que los refugiados que soliciten su repatriación puedan regresar sanos y salvos, el país de asilo debe adoptar las medidas adecuadas con la colaboración del país de origen. Este último debe facilitar su reinstalación y debe concederle al repatriado todos los derechos y privilegios que otorga a sus nacionales. Así mismo, los refugiados que regresen voluntariamente no han de sufrir sanción alguna por haber huido por cualquiera de las razones que dio lugar al refugio. Tanto el país de asilo como el de origen deben, de ser el caso, invitar a los refugiados a volver a su país asegurando que las nuevas circunstancias en el país de origen permitan el regreso sin riesgo para reiniciar una vida normal. Igualmente, los refugiados que libremente decidan regresar a su patria deberán recibir del país de asilo y del país de origen, así como de las instituciones voluntarias y de las organizaciones internacionales e intergubernamentales, toda la asistencia que pueda contribuir a facilitar su regreso.

El IV Convenio de Ginebra “relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra” (1949), establece el derecho a la repatriación de las personas protegidas o a su regreso al país de su domicilio después de finalizadas las hostilidades. En virtud de ello, las personas protegidas no podrán ser transferidas por la Potencia detenedora a una Potencia que sea Parte en el Convenio sino después de que la primera se haya cerciorado de que la Potencia de que se trata desea y puede aplicar el Convenio. Cuando las personas protegidas sean transferidas, la responsabilidad de la aplicación del Convenio incumbirá a la Potencia que haya aceptado acogerlas durante el tiempo que le sean confiadas. En ningún caso se podrá transferir a una persona protegida a un país donde pueda temer persecuciones a causa de sus opiniones políticas o religiosas (artículos 44 y 45).

De acuerdo al **Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966)**, toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger su residencia. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. Estos derechos no pueden ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para prote-

ger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país (artículo 12).

La Convención americana sobre derechos humanos –Pacto de San José– (1969), estipula que en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. Además, prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros.

La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), prescribe que ningún Estado procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. Para efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos (artículo 3).

Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985). Según este instrumento, el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional lo impidan, se le permitirá que presente sus razones para oponerse a que lo expulsen y que someta su caso a examen de la autoridad competente o de una persona o personas especialmente designadas por la autoridad competente, así como que esté representado a esos efectos ante dicha autoridad, persona o personas. Queda prohibida la expulsión individual o colectiva de esos extranjeros por motivos de raza, color, religión, cultura, linaje u origen nacional o étnico (artículo 7).

De acuerdo a la **Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)**, los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente. Por otra parte, los trabajadores migratorios y sus familiares sólo podrán ser expulsados del territorio de un Estado Parte en cumplimiento de una decisión adoptada por la autoridad competente conforme a la ley (artículo 22).

Normatividad general y sectorial en materia de desplazamiento forzado

General

Norma	Título	Observaciones
Conpes 2804 de 1995	Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.	
Ley 387 de 1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.	
Decreto 173 de 1998	Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.	Fue la política de atención a la población en situación de desplazamiento hasta febrero de 2005 momento en que se expidió el nuevo Plan mediante decreto 250 de 2005.
Decreto 501 de 1998	Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.	
Conpes 3057 de 1999	Plan de acción para la prevención y atención al desplazamiento forzado.	Acceso de desplazados a programas de vivienda.
Decreto 2569 de 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.	
Conpes 3115 de 2001	Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057, Plan de Acción para la prevención, atención del desplazamiento forzado.	Sobre el Conpes 3057.
Directiva Presidencial 06 de 2001	Instrucciones para fortalecer la atención integral a la población desplazada por la violencia.	

General (continuación)

Norma	Título	Observaciones
Directiva Presidencial 07 de 2001	Respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades humanitarias en el país.	
Ley 812 de 2003	Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario".	
Decreto 250 de 2005	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.	Reemplazó el Plan Nacional de Atención expedido mediante el Decreto 173 de 1998.
Ley 962 de 2005	Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.	Modifica el art 32 de la Ley 387 de 1997, excluyendo a los jueces de la república de la función de recibir declaraciones sobre los hechos del desplazamiento.

Sobre propiedad y acceso a la tierra

Norma	Título	Observaciones
Ley 160 de 1994	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.	
Decreto 2217 de 1996	Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones.	El art. 20 consideraba como sujetos de reforma agraria a "las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente". Esta norma fue modificada por el art. 24 de la Ley 812 de 2003.
Decreto 2007 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.	
Ley 791 de 2002	Por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil.	
Decreto 1250 de 2004	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.	Sobre subsidio integral y otras formas de acceso a la tierra.

Sobre seguridad alimentaria

Norma	Título	Observaciones
Decreto 976 de 1997	Por el cual se reglamenta el artículo 70 del Decreto-ley 919 de 1989.	Se establece que el desplazamiento forzado tiene un carácter similar al de calamidades.

Sobre vivienda

Norma	Título	Observaciones
Decreto 1133 de 2000	Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999.	Regula lo relacionado con la vivienda de interés social rural.
Decreto 951 de 2001	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.	
Acuerdo 13 de 2001 Inurbe	Procedimientos y requisitos para aplicar subsidio familiar de vivienda y elegibilidad de proyectos de Vivienda de Interés Social.	
Acuerdo 05 de 2002 Inurbe	Procedimientos para acceso y aplicación a subsidio de vivienda urbana.	
Decreto 555 de 2003	Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda.	
Decreto 1042 de 2003	Por medio del cual se reglamenta parcialmente las leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999, se derogan los Decretos 1133 de 2000 y 1560 de 2001, y se modifican parcialmente el Decreto 2620 de 2000.	Programas de vivienda de interés social en zona rural.
Decreto 975 de 2004	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.	
Decreto 2100 de 2005	Decreto 2100 de 2005 Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.	Subsidios de arrendamiento y desembolso del subsidio de vivienda.

Sobre generación de ingresos

Norma	Título	Observaciones
Resolución 07 de 2002 CNCA (Comisión Nacional de Crédito Agropecuario)	Por la cual se establece el programa especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario para financiar proyectos desarrollados por población desplazada, reinsertados y programas de desarrollo alternativo.	

Sobre generación de ingresos (continuación)

Norma	Título	Observación
Resolución 04 de 2003 CNCA	Por la cual se modifica la Resolución 07 de 2002, que estableció un Programa Especial de Fomento y Desarrollo Agropecuario para financiar proyectos desarrollados por población desplazada, reinsertados y programas de desarrollo alternativo.	
Acuerdo 003 de 2003 del CNAIPDV	Por el cual se fijan los montos máximos para la atención en materia estabilización socioeconómica para el año 2003.	
Circular Reglamentaria VO-07 de 2003	Programa especial de fomento y desarrollo agropecuario, para financiar proyectos desarrollados por población desplazada o reinsertada, y los que se ejecuten a través de programas de desarrollo alternativo, destinados por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.	
Circular Reglamentaria VO-05 de 2005	Programa especial de fomento y desarrollo agropecuario, para financiar proyectos desarrollados por población desplazada o reinsertada, y los que se ejecuten a través de programas de desarrollo alternativo, destinados por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.	

Sobre salud

Norma	Título	Observaciones
Decreto 2131 de 2003	Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.	Establece que las personas tendrán derecho a la atención de urgencia en salud aún sin estar inscritas en el SUR.
Acuerdo número 59 de 1997 del CNSSS	Por el cual se declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de población por causa de la violencia y se adoptan otras medidas relacionadas.	
Decreto 1811 de 1990	Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 10 de 1990, en lo referente a la prestación de servicios de salud para las comunidades indígenas.	
Acuerdo 185 de 2000 del CNSSS	Por el cual se define el procedimiento aplicable a las reclamaciones para el pago de los servicios de salud prestados a la población desplazada.	
Decreto 2284 de 2003	Por el cual se modifican los artículos 2o, 4o, 5o y 7o del Decreto 2131 de 2003.	Requerimientos de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada en casos determinados, obligaciones de entidades receptoras, y sobre atención inicial de urgencias.

Sobre salud (continuación)

Norma	Título	Observaciones
Acuerdo 247 de 2003 del CNSSS	Por el cual se fijan condiciones para la prestación y pago de servicios de salud a la población en condición de desplazamiento forzado por causa de la violencia, con cargo a los recursos de la subcuenta ECAT del Fosyga.	
Acuerdo 244 de 2003 del CNSSS	Por medio del cual se definen la forma y las condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.	
Acuerdo 253 de 2003 del CNSSS	Por el cual se aprueba la ampliación de cobertura en el Régimen Subsidiado con excedentes de liquidación de contratos y se dictan otras disposiciones.	
Acuerdo 260 de 2004 del CNSSS	Por el cual se define el régimen de pagos compartidos y cuotas moderadoras dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.	
Acuerdo 262 de 2004 del CNSSS	Por el cual se fijan los criterios de distribución de los recursos del Fosyga para ampliación de cobertura del régimen subsidiado y se dictan otras disposiciones.	

Sobre educación

Norma	Título	Observaciones
Decreto 2231 de 1989	Por el cual se crean unos beneficios en el sector educativo para apoyar a los familiares de las víctimas de la violencia.	Modificado por el Decreto 48 de 1990.
Decreto 2562 de 2001	Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.	
Circular conjunta de 2000 MEN - RSS	Política de procedimiento para atender requerimientos de educación formal para la población desplazada por la violencia.	

Sobre enfoque poblacional

Norma	Título	Observaciones
Circular conjunta 023 de 2000 ICBF - RSS	Responsabilidades y procedimientos de atención a los niños, las mujeres gestantes y madres lactantes desplazados por causa de la violencia.	
Circular 2 de 2002 RSS - AGAD	Enfoque poblacional en la atención humanitaria de emergencia.	

Sobre identidad jurídica

Norma	Título	Observaciones
Decreto 2957 de 1997	Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el registro Civil Nacional de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado.	
Decreto 290 de 1999	Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.	

Sobre justicia

Norma	Título	Observaciones
Ley 599 de 2000	Código Penal.	Modificó Ley 589/00 que tipificó el desplazamiento forzado).

Sobre servicio militar

Norma	Título	Observaciones
Resolución 0181 de 2005	Por la cual se establece el costo de la Tarjeta Provisional Militar para los ciudadanos desplazados por la violencia.	Previamente regía la Resolución 1879 de 2001.

Sobre asistencia humanitaria

Norma	Título	Observaciones
Ley 418 de 1997	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.	Asistencia humanitaria a víctimas de hechos violentos suscitados en el marco del conflicto armado interno, entre quienes se cuenta a los/as desplazados/as.

Sobre docentes amenazados

Norma	Título	Observaciones
Decreto 1645 de 1992	Por el cual se adiciona y modifica el decreto 1706 de 1989 y se establecen mecanismos para la solución de la situación del personal docente y administrativo de los planteles nacionales y nacionalizados, que se encuentren bajo situación de amenaza y se dictan otras disposiciones.	
Decreto 3222 de 2003	Por el cual se reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, en relación con traslados de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales.	Reglamenta el traslado de docentes por razones de seguridad, la solicitud y los requisitos (art. 3).

Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado

Sentencia	Derechos o Conceptos
T-227 de 1997	Responsabilidad del Estado. Libertad de locomoción y domicilio, dignidad humana. Deber de solidaridad. Pedagogía constitucional.
SU-1150 de 2000	Responsabilidad del Estado deber de garantizar atención y de asumir costos financieros. Derecho a la igualdad y trato especial. Derecho a la vivienda.
T-1635 de 2000	Responsabilidad del Estado. Derecho a la vida en condiciones dignas, a la salud, integridad personal, libre circulación, igualdad, vivienda digna, trabajo, educación, alimentación, vestuario. Naturaleza imperativa del Derecho Internacional Humanitario.
C-328 de 2000	Derecho a la paz, prohibición de dirigir ataques contra la población civil.
T-258 de 2001	Docentes amenazados. Derecho a la vida e integridad personal. Traslados.
T-327 de 2001	Desplazamiento forzado en tanto situación de hecho. Presunción de buena fe. Derecho a la verdad, justicia y reparación. Derechos fundamentales de los desplazados.
T-1346 de 2001	Situación de hecho del desplazamiento forzado. Obligaciones del Estado, conformación del Comité Local de AIPDV. Derecho a la vida digna y a la vivienda.
T-098 de 2002	Derecho a un trato urgente, principio de igualdad y trato diferencial. Cumplimiento de acuerdos y compromisos suscritos por el Estado con los desplazados. Unidad familiar. Menores desplazados. Derechos a la salud, vivienda, libertad de oficio, educación.
T-215 de 2002	Situación de hecho del desplazamiento forzado. Menor desplazado. Derecho a la personalidad jurídica. Derecho a la educación.
T-1026 de 2002	Docentes amenazados. Derecho a la vida. Servicio público de educación en zona de alto riesgo. Traslado.
C-251 de 2002	Conflicto Armado, Derecho Internacional Humanitario y Principio de distinción
T-268 de 2003	Derecho a la igualdad y trato diferencial. Deberes de la comunidad y del Estado. Desplazamiento intraurbano. Presunción de Buena Fe y trato digno en el trámite de inscripción. Derecho a la verdad, justicia y reparación. Mujer cabeza de familia.
T-377 de 2003	Docentes amenazados. Derecho a la vida. Traslados.
T-419 de 2003	Derechos fundamentales de la población desplazada. Políticas de prevención y protección. Derechos de los niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados y tercera edad. Ruta de atención al desplazado. Integralidad en el ejercicio de derechos. Ayuda humanitaria.

Sentencia	Derechos o Conceptos
T-602 de 2003	Acciones afirmativas para grupos tradicionalmente marginados y enfoques diferenciales por género, generación, etnia, opción sexual, discapacidad. Acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de equidad y no discriminación. Política pública de atención, enfoque participativo y poblacional. Valoración de políticas públicas en materia de desplazamiento. Estabilización socioeconómica, restablecimiento e incentivos para el retorno voluntaria y el reasentamiento. Derecho a la vivienda y al mínimo vital.
T-645 de 2003	Derecho a la salud y derecho a recibir información. Deberes del Estado.
T-669 de 2003	Acceso a programas de estabilización socioeconómica. Integralidad en el ejercicio de derechos. Derecho al trabajo y proyectos productivos. Derecho de petición. Madre cabeza de familia.
T-719 de 2003	Responsabilidad del Estado. Derecho a la seguridad personal y al sustento. Mujer cabeza de familia en condición de debilidad manifiesta y de extrema pobreza.
T-721 de 2003	Atención especial que demanda la población desplazada necesaria para reconstrucción de sus vidas; mujeres y niños. Perspectiva de género. Acción de tutela temeraria.
T-790 de 2003	Legitimación de personero municipal para interponer tutela. Derecho a la salud de desplazados.
T-795 de 2003	Docente amenazado. Derecho a la vida, a la seguridad personal, al trabajo.
T-955 de 2003	Derechos colectivos de comunidad negra desplazada. Derecho a la consulta previa. Derecho a la propiedad colectiva.
T-985 de 2003	Condición de desplazado en tanto situación de hecho. Programas en materia de protección del Estado y restablecimiento. Derecho a recibir ayuda internacional. Procedencia de la acción de tutela.
T-1027 de 2003	Derecho a la vivienda digna. Derecho a la propiedad. Derecho al debido proceso en relación con una solicitud de protección del derecho a la vivienda.
T-1161 de 2003	Derecho a la vida. Derecho a la igualdad, respeto de turnos de atención.
T-1194 de 2003	Procedencia de acción de tutela presentadas por las Asociaciones de Población Desplazada en representación de sus asociados.
T-1215 de 2003	Acción de tutela temeraria.
T-025 de 2004	Política Pública de Atención a la Población Desplazada. Estado de Cosas Inconstitucional. Progresividad en la realización de derechos prestacionales. Derechos Mínimos de la población desplazada. Medidas tendientes al restablecimiento definitivo de la población desplazada.
T-078 de 2004	Agencia oficiosa de la Acción de Tutela. Improcedencia de la acción de tutela contra fallos policivos que ordenan el desalojo de familias desplazadas ubicadas en predios de propiedad privada o de alto riesgo. Situación de indefensión por ubicación en zona de riesgo.
T-327 de 2004	Procedencia de la tutela para hacer efectivas medidas cautelares de la Corte Interamericana de DH. Derecho a la vida, integridad, seguridad personal y libertad de locomoción. Deber de protección y posición de garante y de la fuerza pública.
T-417 de 2004	Derecho de petición e igualdad. Subsidio por muerte de familiar víctima de atentado terrorista. Personas de la Tercera Edad.
T-419 de 2004	Obligaciones de entidades financieras de responder las peticiones de deudores en condición de desplazamiento que solicitan refinanciación de créditos y congelamiento de pagos. Principio de solidaridad y debilidad manifiesta.
T-539 de 2004	Docentes amenazados. Derecho a la vida, la seguridad personal y al trabajo. Procedencia de la especial protección del Estado a una víctima del conflicto interno. Traslado.

Sentencia	Derechos o Conceptos
T-728 de 2004	Derecho al debido proceso y al acceso a la justicia. Acción de Grupo.
T-740 de 2004	La condición de población desplazada no se adquiere por un acto formal de inscripción sino por el hecho del desplazamiento. Derechos de los/as desplazados/as. Medidas dispuestas en la Sentencia T-025/04.
T-770 de 2004	Condición material de desplazamiento forzado. Responsabilidades del Estado y de la Sociedad. Funciones y deberes del juez de tutela.
T-813 de 2004	Derechos fundamentales de personas desplazadas por la violencia. Instituciones comprometidas con deber de protección. Funciones y deberes del juez de tutela.
T-852 de 2004	Docentes amenazados. Traslado, reubicación y pago de prestaciones. Derecho a la vida, la integridad física y psicológica, al trabajo y a la seguridad social y al mínimo vital. Improcedencia de Acción de Tutela por existencia de hecho superado.
T-976 de 2004	Docentes amenazados. Derecho a la vida e integridad personal de docente amenazado. Niveles de riesgo. Traslado.
T-1094 de 2004	El desplazamiento es una situación de hecho y no declarativa. Presunción de Buena Fe. Inclusión en el registro único de población desplazada. Ayuda humanitaria, vida digna.
T-1132 de 2004	Docentes amenazados. Derecho a la vida, integridad personal y al trabajo de docente amenazado. Protección especial y deber de asumir cargas públicas.
T-1187 de 2004	Derecho a la educación. Autonomía Universitaria.
T-029 de 2005	Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
T-042 de 2005	Procedencia de la acción de tutela. Funciones y deberes del Juez de Tutela.
T-097 de 2005	Derechos mínimos de las personas en situación de desplazamiento forzado; deber de protección por parte del Estado.
T-175 de 2005	La condición de desplazado en tanto situación de hecho se adquiere de facto. Inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.
T-284 de 2005	Agencia oficiosa en la acción de tutela.
T-312 de 2005	Protección especial de la población desplaza por parte del Estado. Subsistencia digna, ancianos, ayuda humanitaria. Funciones y deberes del juez de tutela.
T-373 de 2005	Derecho de petición, derecho a la igualdad en pago de ayuda humanitaria.
T-589 de 2005	Derecho a la verdad, justicia y reparación. Acceso a la administración de justicia y debido proceso en juicio penal por desplazamiento forzado. Procedencia de tutela contra providencias judiciales, vía de hecho.

Anexo IV

Retornos producidos después del 7 de agosto de 2002

Nº	Fecha de Retorno	Departamento Expulsor	Municipio Expulsor	Departamento Receptor	Municipio Receptor	Nº Familias	Nº Personas	Familias Retornadas	Personas Retornadas	Desplazamiento	Fecha de Desplazamiento	Duración del proceso (en días)
1	29-Ago-02	Cauca	Silvia	Cauca	Silvia	28	152	28	152		21-Ago-02	9
2	01-Sep-02	Chocó	Riosucio	Chocó	Riosucio	107	413	96	570		18-Mar-02	168
3	01-Sep-02	Chocó	Bojayá-Vigía del Fuerte	Chocó	Guibdo	1744	5771	1665	5495		01-May-02	124
4	02-Sep-02	Nariño	El Charco	Cauca	Guapi	160	789	134	661		31-Jul-02	34
5	15-Sep-02	Cauca	Timbiquí	Cauca	Timbiquí	58	286	47	232		31-Jul-02	47
6	17-Sep-02	La Guajira	San Juan del Cesar	La Guajira	San Juan del Cesar	223	905	200	812		04-Sep-02	14
7	10-Oct-02	Guaviare	San José del Guaviare	Guaviare	San José del Guaviare	380	2300	163	800		02-Ago-02	70
8	15-Oct-02	Guaviare	San José del Guaviare	Guaviare	San José del Guaviare	56	260	56	260		21-Ago-02	56
9	15-Oct-02	Cundinamarca	La Palma	Cundinamarca	La Palma	200	730	200	730		18-Sep-02	28
10	23-Oct-02	Cesar	Valledupar	Cesar	Valledupar	33	166	15	58		15-Sep-02	39
11	30-Oct-02	La Guajira	Maicao	La Guajira	Maicao	41	209	41	209		29-Sep-02	32
12	01-Nov-02	Valle del Cauca	Buenaventura	Valle del Cauca	Buenaventura	115	632	115	632		18-May-02	168
13	08-Nov-02	Chocó	Carmen del Darién	Chocó	Riosucio	23	127	23	127		01-Feb-97	2107
14	08-Nov-02	Chocó	Riosucio	Chocó	Riosucio	34	170	34	170		18-Mar-02	236
15	08-Nov-02	Chocó	Riosucio	Chocó	Riosucio	79	400	79	400		15-Mar-02	238
16	11-Nov-02	Norte de Santander	San Calixto	Norte de Santander	Hacarí	28	137	28	137		05-Oct-02	38
17	11-Nov-02	Magdalena	Ciénaga	Magdalena	Ciénaga	0	4000	0	4000		31-Oct-02	12
18	15-Nov-02	Chocó	Lloró	Chocó	Lloró	135	604	45	270		11-Oct-02	36

Nº	Fecha de Retorno	Departamento Expulsor	Municipio Expulsor	Departamento Receptor	Municipio Receptor	Nº Familias	Nº Personas	Familias Retornadas	Personas Retornadas	Fecha de Desplazamiento	Duración del proceso (en días)
19	20-Nov-02	Antioquia	San José de Apartadó	Antioquia	San José de Apartadó	55	173	55	173	30-Oct-02	22
20	30-Nov-02	Chocó	El Carmen de Atrato	Chocó	El Carmen de Atrato	45	200	45	200	10-Nov-01	21
21	12-Dic-02	Chocó	Tadó	Risaralda	Pueblo Rico	138	697	50	247	10-Oct-02	64
22	13-Dic-02	Nariño	Ricaurte	Nariño	Ricaurte	146	716	146	716	11-Dic-02	3
23	18-Dic-02	Chocó	Rosucio	Chocó	Turbo	18	56	18	56	28-Feb-97	2110
24	23-Ene-03	La Guajira	Barrancas	La Guajira	Barrancas	93	365	93	365	10-Ene-03	14
25	25-Ene-03	Valle del Cauca	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	39	155	39	155	19-Ene-03	7
26	02-Feb-03	Bolivar	Morales	Bolivar	Morales	130	641	110	542	03-Dic-02	62
27	04-Feb-03	Cauca	Caloto	Cauca	Caloto	146	720	128	631	08-Nov-02	89
28	16-Feb-03	Cauca	Toribio	Cauca	Toribio	17	81	17	81	14-Feb-03	3
29	20-Feb-03	Córdoba	Puerto Libertador	Córdoba	Puerto Libertador	49	294	23	184	14-Feb-02	372
30	22-Feb-03	Antioquia	Cocorná	Antioquia	Cocorná	76	320	76	320	15-Abr-02	314
31	25-Feb-03	La Guajira	Riohacha	La Guajira	Riohacha	105	518	105	518	17-Mar-02	346
32	26-Feb-03	Chocó	Quibdó	Chocó	Quibdó	627	2289	435	1591	11-Oct-02	138
33	06-Mar-03	Córdoba	Puerto Libertador	Córdoba	Puerto Libertador	29	174	23	192	14-Feb-02	386
34	09-Mar-03	Córdoba	Valencia	Córdoba	Tierralta	123	652	123	652	07-Mar-03	3
35	09-Mar-03	Bolivar	El Carmen de Bolívar	Bolivar	El Carmen de Bolívar	320	1578	320	1578	24-Feb-03	14
36	11-Mar-03	Putumayo	La Hormiga	Putumayo	La Hormiga	336	1299	126	478	06-Feb-03	34
37	11-Mar-03	Putumayo	Santiago	Putumayo	Santiago	26	73	21	59	19-Ene-03	51
38	18-Mar-03	Guaviare	San José del Guaviare	Meta	Puerto Concordia	12	51	5	24	18-Feb-03	29
39	18-Mar-03	Guaviare	San José del Guaviare	Guaviare	San José del Guaviare	35	116	35	116	08-Feb-03	39
40	20-Mar-03	Cundinamarca	Silvania	Cundinamarca	Silvania	94	350	94	350	15-Mar-03	6
41	25-Mar-03	Chocó	Río Quito	Chocó	Río Quito	96	468	86	430	13-Nov-02	132

Nº	Fecha de Retorno	Departamento Expulsor	Municipio Expulsor	Departamento Receptor	Municipio Receptor	Nº Familias	Nº Personas	Familias Retornadas	Personas Retornadas	Fecha de Desplazamiento	Duración del proceso (en días)
42	26-Mar-03	Chocó	Tadó	Chocó	Tadó	89	447	89	447	10-Mar-03	17
43	27-Mar-03	Bolívar	Córdoba	Bolívar	Córdoba	22	109	33	163	10-Feb-00	46
44	07-Abr-03	Cundinamarca	Viotá	Cundinamarca	Viotá	828	2923	828	2923	30-Mar-03	9
45	23-Abr-03	Nariño	Tablón de Gómez	Nariño	Tablón de Gómez	58	182	58	182	15-Abr-03	9
46	29-Abr-03	Bolívar	San Juan de Nepomuceno	Bolívar	San Juan de Nepomuceno	154	770	25	100	09-Jun-02	325
47	30-Abr-03	Sucre	San Benito Abad	Bolívar	Magangué	21	94	21	94	05-Sep-02	238
48	03-May-03	Arauca	Arauca	Arauca	Arauca	20	65	9	38	28-Nov-02	157
49	10-May-03	Nariño	Barbacoas	Nariño	Barbacoas	40	153	40	153	03-May-03	8
50	11-May-03	Cundinamarca	Sasaima	Cundinamarca	Sasaima	28	96	28	96	05-Mar-03	67
51	13-May-03	Putumayo	Villegarón	Putumayo	Mocoa	50	215	30	125	12-Oct-02	214
52	13-May-03	Putumayo	Villegarón	Putumayo	Villegarón	78	312	4	17	05-May-03	9
53	13-May-03	Antioquia	San Francisco	Antioquia	San Francisco	417	1616	212	856	15-Mar-03	60
54	15-May-03	Norte de Santander	Teorama	Norte de Santander	San Pablo	45	191	45	191	15-Abr-03	30
55	16-May-03	Chocó	Nuquí	Chocó	Nuquí	74	366	57	280	05-Sep-01	619
56	19-May-03	Norte de Santander	Convención	Norte de Santander	Convención, Cúcuta, Ocaña	342	1894	150	740	03-Ene-02	502
57	19-May-03	Córdoba	Montelíbano	Córdoba	Montelíbano	56	280	56	280	06-Nov-02	195
58	19-May-03	Cauca	Caloto	Cauca	Caloto	110	204	110	204	08-Nov-02	193
59	19-May-03	Cauca	Pafia	Cauca	Pafia	9	53	9	53	09-Nov-02	192
60	19-May-03	Antioquia	San Carlos	Antioquia	San Luis	89	397	89	397	09-Nov-02	192
61	01-Jun-03	Chocó	Río Iró	Chocó	Condoto	151	743	139	685	02-Nov-02	212
62	01-Jun-03	Chocó	Río Quilo	Chocó	Río Quilo	97	417	155	764	13-Nov-02	201
63	04-Jun-03	Norte de Santander	Herrán	Norte de Santander	Herrán	33	137	33	137	20-Abr-03	46
64	04-Jun-03	Norte de Santander	San Calixto	Norte de Santander	Hacarí	30	167	30	167	07-Abr-03	59

Nº	Fecha de Retorno	Departamento Expulsor	Municipio Expulsor	Departamento Receptor	Municipio Receptor	Nº Familias	Nº Personas	Familias Retornadas	Personas Retornadas	Fecha de Desplazamiento	Duración del proceso (en días)
65	15-Jun-03	Putumayo	Puerto Asís	Ecuador	Tetetes	70	300	70	289	05-May-03	42
66	29-Jun-03	Huila	Baraya	Huila	Baraya	19	95	19	95	03-Jun-03	27
67	03-Jul-03	Meta	Mapiripán	Meta	Mapiripán	67	344	67	344	07-Jun-03	27
68	03-Jul-03	Guaviare	San José	Meta	Mapiripán	15	80	15	80	18-Jun-03	16
69	04-Jul-03	Casanare	Chámeza	Casanare	Chámeza	32	150	22	107	28-Mar-03	99
70	06-Jul-03	Chocó	Alto Baudó	Chocó	Guibdó	27	97	50	27	04-Feb-03	153
71	12-Jul-03	Huila	Colombia	Huila	Colombia	80	395	80	395	06-Jul-03	7
72	21-Jul-03	Valle del Cauca	Buenaventura	Valle del Cauca	Buenaventura	262	1292	262	1292	15-Jun-03	37
73	10-Ago-03	Caldas	Samaná	Caldas	Samaná	510	1888	480	1800	27-Jul-03	15
74	10-Ago-03	Arauca	Tame	Arauca	Saravena, Tame	92	451	92	451	04-May-03	99
75	19-Ago-03	Meta	El Dorado	Meta	El Dorado	36	157	36	157		
76	21-Ago-03	Tolima	Libano	Tolima	Libano	192	768	170	680	17-Ago-03	5
77	24-Ago-03	Nariño	El Rosario	Nariño	El Rosario	14	50	8	29	29-Jul-03	27
78	24-Ago-03	Meta	Puerto Concordia	Meta	Puerto Concordia	12	80	7	34	24-Ago-02	366
79	26-Ago-03	Bolivar	El Carmen de Bolívar	Bolivar	El Carmen de Bolívar	810	4050	310	1150	14-Abr-00	1230
80	13-Sep-03	Guaviare	San José del Guaviare	Guaviare	San José del Guaviare	310	1141	72	263	31-Ago-03	14
81	15-Sep-03	Valle del Cauca	Pradera	Valle del Cauca	Pradera	25	78	25	78	15-Sep-03	1
82	27-Sep-03	Antioquia	San Roque	Antioquia	San Roque	212	763	212	763	20-Sep-03	8
83	23-Oct-03	Nariño	Maguí-Poyán	Nariño	Maguí-Poyán	100	400	80	320	17-Oct-03	7
84	08-Nov-03	Cundinamarca	El Peñón	Cundinamarca	El Peñón	275	839	202	656	24-Feb-02	623
85	01-Nov-03	Chocó	Bojayá	Chocó	Bojayá	45	133	30	120	25-Oct-03	8
TOTAL DE 85 EVENTOS						12.245	55.419	9.701	43.595		14.126

Fuente: Sistema de Único Registro SUR. – R.I.E.

Fecha de corte: Noviembre 25 de 2003

Fecha de Reporte: Noviembre 26 de 2003

Metodología utilizada para el análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los municipios en los que se produjeron retornos

El análisis de la información sobre violaciones a derechos humanos y violación al Derecho Internacional Humanitario se hizo para cada uno de los municipios en los que se propiciaron retornos durante el gobierno de Uribe. Se tomaron como base los datos suministrados por la Red de Solidaridad Social con corte de 25 de noviembre de 2003, fecha en la que se registraban por esta institución 85 retornos en 67 municipios del país¹.

Los datos sobre violación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario se tomaron del Banco de datos del CINEP desde el 1º de enero del 2000 hasta el 31 de diciembre del 2003. En el 7% de los casos los desplazamientos ocurrieron en fechas anteriores, por lo que no se contó con antecedentes.

El seguimiento a las violaciones se hizo, para todos los municipios, desde un año antes de ocurrido el primer desplazamiento hasta un año después del último retorno. En algunos casos el seguimiento al año del retorno no fue posible por la disponibilidad de los datos (hasta 31 de diciembre de 2003).

Se hicieron tres cortes para el análisis de la información: antes del desplazamiento; entre el desplazamiento y el retorno; después del retorno.

En el 51% de los casos la información disponible no permitió establecer cuál había sido el actor que generó el desplazamiento, y por tanto no se pudo establecer si éste permanecía o no en el municipio cuan-

¹ Ver Anexo 4. Retornos masivos producidos después del 7 de agosto de 2002.

do la población retornó. Sobre el 7% de los casos, como ya se mencionó, no se tuvieron antecedentes sobre la situación de derechos humanos de los municipios en los que el desplazamiento ocurrió antes del 1° de enero de 2000. Por estas razones el análisis se circunscribe a los 28 municipios (42%) en los que se dispuso de información. (Ver Tabla)

Tabla.

Municipios en los que se tuvo información.

	Departamento	Municipio
1	Antioquia	Cocorná
2	Antioquia	San Carlos
3	Antioquia	San Francisco
4	Antioquia	San José de Apartadó
5	Arauca	Arauca
6	Arauca	Tame
7	Bolívar	Morales
8	Bolívar	San Juan de Nepomuceno
9	Caldas	Samaná
10	Cauca	Caloto
11	Cauca	Caloto
12	Cauca	Silvia
13	Cauca	Timbiquí
14	Chocó	Bojayá
15	Córdoba	Montelíbano
16	Córdoba	Pto. Libertador
17	Córdoba	Valencia
18	Cundinamarca	La Palma
19	Cundinamarca	Sasaima
20	Cundinamarca	Silvania
21	Cundinamarca	Viotá
22	Huila	Baraya
23	Huila	Colombia
24	La Guajira	Barrancas
25	Norte de Santander	Herrán
26	Sucre	San Benito Abad
27	Tolima	Líbano
28	Valle del Cauca	Pradera

Anexo VI

Bases para la estimación del déficit en la atención a la población retornada

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

Derecho Protegido	Personas incluidas no requieren atención por haber sido ya atendidas o no presentan necesidad específica	Personas que no requieren atención por haber sido ya específica no atendidas o no presentan necesidad específica	Personas incluidas con necesidad específica no atendidas	Déficit en tipo de ayuda	Observación	% Personas sin atención	% del déficit con respecto al total de ayudas
D.4 Salud	1.135.768	630.030	505.738	1.011.476	Dos atenciones por persona	45%	89%
D.7 Educación	1.135.768	827.331	308.437	308.437	Cupos para población en edad escolar 5-15 años	27%	27%
D.5 Salud	1.135.768	5.854	1.129.914	3.389.742	Tres atenciones por persona no afiliada a régimen contributivo o subsidiado, debe incluir medicamentos	99%	298%
D.3. Familia Cabeza de Hogar	1.135.768	453.487	682.281	682.281	Mujeres cabeza de hogar, niños, adulto mayor	60%	60%
D.7 Educación Menores	1.135.768	971.923	163.845	163.845	Personas sin empleo	14%	14%
D.8. Orientación vocacional y estabilización socioeconómica	1.135.768	971.923	163.845	163.845	Personas sin empleo	14%	14%
D.8. Orientación vocacional y estabilización socioeconómica	1.135.768	619.963	515.805	515.805	Población en edad de trabajo	45%	45%
Total	7.950.376	4.480.511	3.469.865	6.235.431		44%	78%

Fuente: Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro. En: Informe de la Red de Solidaridad Social al Honorable Magistrado Dr. Manuel José Cepeda de la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2004 en cumplimiento al auto de 27 de abril de 2004, Sentencia T-025 de 2004.

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

Derecho Protegido	Hogares incluidos no requieren atención por haber sido ya atendidos o no presentan necesidad específica	Hogares que no requieren atención por haber sido ya atendidos o no presentan necesidad específica	Hogares incluidos con necesidad específica no atendidos	Déficit en tipo de ayuda	Observación	% Hogares sin atención	% del déficit con respecto al total de ayudas
D.9. Derecho al retorno y restablecimiento	252.869	14.058	25.540	11.482	Hogares con derechos sobre un bien	10%	5%
D.9. Derecho al retorno y restablecimiento	252.869	1.634	37.020	35.386	Hogares con derechos sobre un bien	15%	14%
D.9. Derecho al retorno y restablecimiento	252.869	222.282	30.587	30.587	Hogares que desean retornar o reubicarse	12%	12%
Total	758.607	237.974	93.147	77.455		12%	10%

Déficit según ayuda destinada a personas y hogares

Derecho Protegido	Hogares o personas incluidas no requieren atención por haber sido ya atendidos o no presentan necesidad específica	Hogares o personas que no requieren atención por haber sido ya atendidos o no presentan necesidad específica	Hogares o personas incluidas con necesidad específica no atendidos	Déficit en tipo de ayuda	Observación	% Hogares o personas sin atención	% del déficit con respecto al total de ayudas
Total personas	7.950.376	4.480.511	3.469.865	6.235.431		44%	78%
Total hogares	758.607	237.974	93.147	77.455		12%	10%
Total	8.708.983	4.718.485	3.563.012	6.312.886		41%	72%

Fuente: Red de Solidaridad Social, Sistema Único de Registro. En: Informe de la Red de Solidaridad Social al Honorable Magistrado Dr. Manuel José Cepeda de la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2004 en cumplimiento al auto de 27 de abril de 2004, Sentencia T-025 de 2004.

Guía para las entrevistas en profundidad a miembros de las comunidades

Las entrevistas en profundidad tuvieron como objetivo establecer el sentido explícito que los distintos miembros de la comunidad (mujeres y hombres adultos; mujeres y hombres jóvenes, niñas y niños) retornada le otorgan a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Lo explícito hace referencia tanto al significado que las personas dan a los principios de *voluntad, seguridad, dignidad y sostenibilidad* como aquello con lo que los relacionan o con lo que consideran están relacionados y en qué consisten y cómo se logra cada uno de ellos.

Para la realización de las entrevistas se tuvieron en consideración los siguientes principios metodológicos: la entrevista es una construcción dialógica basada en la confianza; la confianza se construye en la medida en que se valida, reconoce y no se juzga el saber y actuar de la persona entrevistada.

La entrevista en profundidad es una conversación que se va construyendo a partir de lo que va surgiendo de la misma; no es posible pre-fijar las preguntas ni el orden de las mismas. No obstante, en la medida en que las entrevistas tenían como objeto la construcción de indicadores que permitieran evaluar la política de retorno desde los criterios de las personas entrevistadas, se determinó una serie de temas para ser abordados con ellas.

A continuación se especifican los temas que, según se identificaron, possibilitaban indagar sobre los Principios Rectores, la forma como el equipo de investigación los relacionó y las preguntas que surgieron en el momento de la entrevista.

EL PERIPLO

Es importante observar que se estima el retorno como la etapa final de un periplo. No hay lugar a un retorno si no hubo desplazamiento, de tal forma que la evaluación de la política de retorno debe realizarse teniendo en cuenta un tiempo más amplio compuesto por siete periodos. Los cortes propuestos no necesariamente coincidan con los de las personas que se entreviste, no corresponde tampoco necesariamente a periodos claramente diferenciados, puede haber entrecruzamientos entre cada periodo. Los cortes son categorías arbitrarias que se proponen para el análisis.

- *Antes de la presión:* periodo en la memoria de la comunidad en el que la vida se hacía con autodeterminación. Una narración amplia de la vida durante este periodo permite saber la forma como la comunidad se ve en armonía (sostenible, segura, con dignidad). Se espera que en la narración se pueda determinar qué era lo que posibilitaba esa sensación de bienestar. Durante la reconstrucción de este periodo se debe intentar problematizar y confrontar (no juzgar) las ideas de bienestar, armonía o progreso. Debe prestarse especial atención cuando las personas con las que se sostiene la entrevista carecen de poder, caso específico de las mujeres, niños y niñas. En estos casos debe hacerse énfasis en narraciones que permitan que la persona se compare con quienes ubica en la cima de la escala jerárquica.

Para el desarrollo de esta narración se puede comenzar pidiendo que se cuente cómo era la vida antes. Para profundizar se puede recurrir a las siguientes preguntas: ¿por qué le parece que había tranquilidad?, ¿por qué cree que eso era bueno?, ¿todos tenían las mismas posibilidades?, ¿quiénes no tenían tantas posibilidades?, ¿por qué cree que no las tenían?, ¿eso no representaba un problema?

- *Antes del desplazamiento:* periodo en el que hay presión por parte de distintos actores, no hay completa autodeterminación pero la comunidad se resiste a abandonar el lugar. Este periodo es muy importante porque es el que ofrece los límites entre lo que era digno, sostenible y seguro y lo que no pero se acepta por considerar que no hay alternativas. La vida en este periodo se asume en la investigación como propulsora de una situación de desplazamiento a menos que haya una intervención que alivie la presión. La situación de este periodo se corresponde con aquella en

la que se debe intervenir para prevenir el desplazamiento. Es muy importante estar atentos a las diferencias de presión ejercidas sobre hombres y mujeres y la forma como cada uno se apoya o no en roles tradicionales de género y etáreos para aliviar la presión sobre uno u otro sexo y grupo de edad.

Las preguntas que pueden facilitar la narración son: ¿en qué momento empezaron a cambiar las cosas?, ¿qué cambios se presentaron?, ¿qué hacía para seguir llevando su vida?, ¿qué precauciones empezó a tener?, ¿qué no pudo volver a hacer?, ¿era igual para las niñas y los niños?, ¿cómo lo vivieron las mujeres jóvenes y los hombres jóvenes?, ¿era igual para las mujeres y los hombres?, ¿por qué no pensó en irse en ese momento?

- *Momento crítico de huida*: periodo determinado por la convicción de que no hay otra alternativa que huir. Es posible que la remembranza de este momento sea muy doloroso, debe tenerse especial precaución y estar dispuestas/os a alentar a la persona por su capacidad para superar los momentos difíciles vividos. No parece ser necesario recurrir en la narración a la reconstrucción de este momento (lo que pasó, cómo se vivió y se sintió), más bien a la identificación de las pérdidas sufridas (de seres queridos, conocidos, personas que imprimen identidad, materiales, morales, físicas). Junto con esta identificación debe indagarse sobre lo que las personas consideran necesario para que haya justicia y reparación.

Las preguntas que pueden ayudar son: ¿qué cosas perdió cuando abandonó su casa, la vereda?, ¿a qué parientes y amigos perdió?, ¿qué personas de la vereda extraña?, ¿qué le gustaría recuperar?, ¿cómo considera que podría recuperarse lo perdido?, ¿qué habría que hacer para recuperar las cosas?

- *La vida durante el desplazamiento*: la reconstrucción de este periodo posibilita saber los factores que intervienen en la determinación de retornar y sopesar las opciones con que contaba la persona entrevistada. Solicitar en la narración que se compare ese momento con lo que vive en el presente posibilita contar con elementos de lo que comprende la dignidad y sostenibilidad para esa persona.

Solicitar que se cuente cómo vivió durante el desplazamiento, qué fue lo más duro, qué no repetiría, de qué se siente orgullosa/o, qué le dio fuerzas para salir adelante, cómo la/o transformó esa experiencia; qué era mejor cuando era desplazada/o.

- *Momento crítico de retorno:* este periodo al igual que el de huida se considera crítico. Se intenta con la narración de este periodo saber qué tanto participó la persona en la decisión de retornar y en la planificación del retorno; las razones por las cuales decidió retornar, la información que tenía sobre las condiciones en que iba a hacer el retorno.

Se puede pedir a la persona que cuente por qué razón decidió regresar, qué expectativas tenía; qué cree que hubiera pasado si no regresaba, cómo se tomó la decisión del regreso, con quién habló del asunto, que opiniones tenían las personas de su familia, las otras personas conocidas, qué reuniones hubo, si participó en las reuniones y por qué participó o no, con quienes se habló, qué personas intervinieron en el retorno, qué se les dijo.

- *La vida hoy:* este periodo se asume como de transición y se construye sobre todo a partir de comparaciones. Este periodo posibilita analizar sobre todo los factores que comprenden la noción de seguridad.

Se puede recurrir a preguntas más directas a partir de las cuales se solicite a la persona entrevistada hacer un balance entre las expectativas que tenía al regresar; lo que cambió, mejoró y/o empeoró con respecto al momento en que estaba en situación de desplazamiento, con respecto al tiempo anterior al desplazamiento. Después se puede hacer referencia explícita a lo que debería haberse garantizado en el retorno de acuerdo con los Principios Rectores y solicitar a la persona que evalúe qué se cumplió y qué no.

- *El futuro:* una mirada prospectiva posibilitaría afinar los componentes de la noción de sostenibilidad y seguridad

Se puede preguntar cómo ve a la comunidad en unos años y por qué cree que va a estar así.

LA COMUNIDAD

Una de las consecuencias del desplazamiento y de los factores que lo provocan es la ruptura del tejido social. La posibilidad de que el proceso de retorno sea sostenible y brinde condiciones de seguridad tiene estricta relación con la posibilidad de reconstituirlo y la posibilidad de seguir sintiéndose parte de una comunidad. La indagación sobre la comu-

nidad requiere tener en cuenta varios de los momentos propuestos para la evaluación. En particular los siguientes:

- *Antes de la presión*, es la comunidad idealizada, el tejido social que posibilita a las personas ser aceptada/o por la comunidad. En esta narración debe ponerse especial atención en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y los distintos grupos de edad ya que estas desigualdades se agudizan en situaciones de desplazamiento.
- *Antes del desplazamiento*, la comunidad se «acomoda» a la presencia de agentes externos y establece estrategias de resistencia ante las presiones a la vez que comienza a resquebrajarse por la estigmatización con uno u otro bando, la participación de sus miembros (obligada o voluntaria) en actividades que las/os comprometen con alguno de los agentes externos. Se debe hacer énfasis en establecer la forma como los estereotipos de género y étnicos se endurecen o flexibilizan para hacer frente a las presiones.
- *Durante el desplazamiento*, durante este periodo se debe indagar sobre los cambios de poder que se presentan en la comunidad y quiénes hicieron la interlocución con los agentes externos, ya que ello incidirá en saber qué tanto la persona participó en la decisión y planeación del retorno.

Las preguntas que pueden ayudar a indagar sobre la comunidad son:

- ¿Qué caracteriza a las personas de la comunidad? ¿Quiénes son las personas que forman parte la comunidad?
- ¿Cómo está organizada la comunidad? ¿Qué cambios hubo en esa organización en los distintos momentos?
- ¿Quiénes son las personas más importantes de la comunidad? ¿Por qué son importantes? ¿Qué papel juegan?
- ¿Qué es ser mujer, hombre, niño, niña, joven, adulto?
- ¿Qué actividades realizaba la comunidad? ¿Qué importancia tenían? ¿Cuáles ya no realizan y por qué?
- ¿Qué celebraciones se hacían en la comunidad? ¿Cuáles ya no se hacen y por qué?
- ¿De qué vivía la comunidad, cómo se organizaba la producción y cómo se hace ahora? ¿Es mejor ahora o era mejor antes y por qué?

- ¿Qué problemas había entre los miembros de la comunidad y cómo se resolvían esos problemas?
- ¿Cuál es el problema más grave entre los miembros de la comunidad que recuerde y cómo se resolvió?
- ¿Cuáles eran los sueños de la comunidad?

LOS OTROS

La identidad de la comunidad se construye en oposición con los otros. En este caso los otros son además los agentes que ocasionan el desplazamiento, constituyen al sujeto desplazado y asisten el retorno. En este sentido, en cada periodo habrá una preeminencia de unos agentes sobre los otros. La indagación sobre los otros, el papel que juegan, la relación que la comunidad tiene con ellos permite dar cuenta de la sostenibilidad del proceso y seguridad del retorno. Presencia de agentes armados, su ingerencia en la zona, dependencia de organismos o agentes de cooperación, aislamiento, desconfianza en los acuerdos o pactos, son indicadores de que el proceso no es seguro o sostenible.

Las preguntas para esta narración pueden girar en torno:

- ¿Qué personas o grupos hacen presencia en la zona que no hacen parte de la comunidad?
- ¿Cómo es la relación con ellos?
- ¿Qué intereses persiguen esas personas?
- ¿Qué pasaría si esas personas u organizaciones no estuvieran en la zona?
- ¿Qué hacen las personas de la comunidad para no tener problemas con esas personas u organizaciones?

LA FAMILIA

Al igual que la comunidad la familia es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las personas. Se debe indagar por la forma como la familia se ha transformado durante el periplo.

Las preguntas que pueden ayudar para la indagación por la familia son:

- ¿Qué es una familia, qué tipo de familias hay?
- ¿Quiénes conforman la familia?

- ¿Cómo se logra que una familia salga adelante?
- ¿Qué papel juega cada miembro de la familia, ¿Qué papel jugó cada miembro de la familia en los distintos momentos?
- ¿A qué se dedicaba cada miembro de la familia, a qué se dedicó en los distintos momentos?
- ¿Cómo se demuestra respeto a cada miembro de la familia?
- ¿Cómo todo lo vivido ha cambiado a la familia?
- ¿Qué siente una madre con todo lo que le tocó vivir, qué siente un padre?
- ¿Qué pérdidas sufrió la familia?
- ¿En qué ha ganado la familia?
- ¿Qué tenían, qué perdió, qué lamenta haber perdido, con qué cuenta ahora?
- ¿Cómo ha salido adelante la familia, qué es lo importante para salir adelante?

Metodología para la construcción de la matriz de evaluación

Uno de los principios metodológicos que guiaron la investigación fue la consideración de que una evaluación de política pública debe realizarse desde una perspectiva de derechos y, en particular, desde lo que las personas consideran que satisface ese derecho, de acuerdo a su experiencia vital, determinada por la edad, el sexo y la cultura.

Durante el trabajo de campo se indagó en torno a lo que para las personas significa, es constitutivo o permite lograr los principios de voluntad, dignidad, seguridad, participación, no discriminación y recuperación, indemnización o reparación. Es decir: los contenidos que la comunidad da a estos principios.

Para ello se realizaron entrevistas en profundidad, mediante las cuales se obtuvieron relatos sobre sus vidas, las razones de quienes retornaron y de quienes no quisieron retornar, los motivos de quienes optaron por solicitar la reubicación, y las demandas que hicieron al Estado¹. Además se formaron grupos de discusión —de acuerdo a intereses de género y étnicos— para profundizar sobre los aspectos constitutivos de los relatos. Se hicieron inferencias también del conocimiento que han producido los estudios sobre el efecto diferenciado de la violencia en las mujeres².

¹ Ver Anexo 8. Guía para las entrevistas en profundidad.

² La Mesa de trabajo “Mujer y conflicto armado” ha visibilizado en distintos informes el impacto que la violencia sociopolítica ejerce sobre las mujeres, en particular la ejercida por el conflicto armado; los informes a los que se hace referencia son: Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, cuarto informe 2003–junio 2004, Bogotá, octubre de 2004; Informe sobre violencia sociopolítica

La información obtenida en el trabajo de campo se organizó teniendo en cuenta la interdependencia entre los principios y los aspectos que las comunidades relacionaron con cada uno de ellos. De este modo se definieron las variables y sus respectivos indicadores. Los contenidos asignados a cada principio reflejan la experiencia de campo con las tres comunidades (en lo que a variables e indicadores se refiere); esta experiencia permitió también sugerir las preguntas que permitían medir los indicadores.

La matriz de evaluación es el resultado de la puesta en común de la experiencia de los tres estudios de caso. Se reconoce que estas experiencias no agotan todas las posibilidades, pero por corresponder a diversas realidades culturales y diferentes circunstancias de desplazamiento (tanto por sus causas como por su duración) ofrecieron al equipo de investigación un panorama bastante amplio de aspectos relacionados con los principios.

La enunciación de variables, indicadores y preguntas, intenta preservar la diversidad cultural y evidenciar aspectos que desde la experiencia urbana occidental no parecen relevantes, así como aquellos atinentes a las particularidades de mujeres, niños y niñas.

ALCANCES DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

Los contenidos de los principios rectores no se agotan en las interdependencias planteadas en la matriz. Sin embargo, las variables e indicadores inferidos son base adecuada para un trabajo de evaluación participativa. La matriz de evaluación fue elaborada en el trabajo y la discusión con comunidades de tradición fundamentalmente agrícola, y las preguntas fueron formuladas desde esa experiencia.

En la medida en que los indicadores propuestos y las variables consideradas son de carácter cualitativo, no es posible obtener valores a partir de los cuales determinar en qué proporción la política pública fue

contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia, tercer informe 2002, Bogotá, febrero de 2003; Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia, segundo avance 2001, Bogotá, diciembre de 2001; Primer avance del informe sobre violencia contra las mujeres y las niñas en el conflicto armado colombiano, Bogotá, abril de 2001. El Observatorio de los derechos humanos de las mujeres "En situaciones de conflicto armado las mujeres también tienen derechos", por su parte, ha analizado el impacto que el desplazamiento tiene en las mujeres, en particular en: Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano, Bogotá, marzo de 2004.

garante o no de los derechos de retorno, reintegración y reparación. Tampoco se puede determinar, cuantitativamente, un nivel o grado de cumplimiento con cada uno de los principios, pero sí es posible percibir tendencias y aportes cualitativos.

Los indicadores ofrecen criterios a partir de los cuales se mide la efectividad de la política pública. Criterios que también sirven para que las instancias implicadas (comunidad, Estado, cooperación internacional, ONG) tomen decisiones y ejecuten acciones para garantizar los derechos de la población en retorno, en reubicación o en el caso de que necesite permanecer en los lugares de recepción.

La evaluación (pre o pos retorno) facilita la toma de decisiones en torno a las políticas públicas que se deben formular para mejorar las condiciones de vida de la población desplazada desde una perspectiva integral de derechos.

La matriz de evaluación proporciona a las comunidades en situación de desplazamiento unos parámetros claros para analizar la pertinencia o no de retornar. A partir de este análisis se pueden determinar los aspectos en torno a los cuales el Estado no brinda garantías o no establece compromisos; y clarificar así, los aspectos sobre los cuales se deben establecer acuerdos con el gobierno.

Toda decisión de retorno debe realizarse contando con información suficiente y veraz. Esto depende de la transparencia en la información que brindan las entidades estatales y no estatales. En consecuencia, la aplicación de la matriz de evaluación requiere un esfuerzo del Estado para construir un sistema capaz de dar cuenta de las variables sobre las que depende la toma de decisiones.

MATRIZ DE EVALUACIÓN

A continuación se presenta la matriz para evaluar los procesos de retorno, del mismo modo como se estudiaron los contenidos de los Principios Rectores, se divide en **Antes del regreso o reasentamiento** y **Para la reintegración**. Esta matriz relaciona cada principio con sus principios interdependientes, sus variables e indicadores correspondientes, y la propuesta de operacionalización para evaluar los procesos de retorno (cómo preguntar y observaciones).

Antes del regreso o reasentamiento

Principio	Interdependencia	VARIABLES	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Dignidad	Habitabilidad de los lugares de recepción	Hacinamiento	Número de personas por metro cuadrado ¿Se sienten hacinados?	
			Separación de espacios	<p>¿Tienen espacios adecuados para el cuidado personal, asearse, cuidar el cuerpo y atender enfermedades?</p> <p>¿Tienen espacios para estar a solas?</p> <p>¿Tienen espacios para relacionarse afectivamente?</p> <p>¿Tienen espacios para cocinar, comer distintos?</p> <p>¿Existen condiciones que facilitan el ejercicio del juego para niños y niñas?</p>	<p>Antes de formular las preguntas se debe establecer cómo eran los espacios para ellos en los lugares de origen, el deseo de recrearlos o la necesidad de redefinirlos.</p> <p>Se debe tener especial atención en brindar espacios de confianza para que las jóvenes y las mujeres puedan hablar sobre las incomodidades que tienen para el cuidado del cuerpo, por ejemplo cuando están menstruando, o para el cuidado de enfermedades.</p>
			Deterioro de las relaciones interpersonales	<p>Incidencia mayor de embarazos en las mujeres (sobre todo de las jóvenes) que en el lugar de origen.</p> <p>¿Considera que las relaciones interpersonales (con su familia, seres queridos, conocidos/as, demás miembros de la comunidad) se han deteriorado debido a la forma como están viviendo?</p> <p>¿Consideran que se han perdido las formas de respeto que se usaban en los lugares de origen (como uso del "don", "doña", "señora", "señor")?</p> <p>¿Consideran que los conflictos entre los distintos miembros de la comunidad son más frecuentes?</p>	<p>Se debe estar alerta sobre la relación que pueda haber también con la salud sexual y reproductiva de las mujeres (poco o ningún acceso a métodos de anticoncepción) o con violencia sexual (abusos o violaciones).</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Dignidad	Salubridad	Potabilidad del agua	¿El agua que consume es potable o no? ¿De dónde proviene el agua que se consume? ¿Qué información ha dado la secretaría de salud sobre la potabilidad del agua?	Puede establecerse a partir del conocimiento previo que tengan los servicios de salud del municipio.
			Incidencia de enfermedades relacionadas con problemas de salubridad	Número de personas con enfermedades relacionadas con problemas de salubridad.	
			Acceso a servicios de manejo de residuos y de excretas	¿Qué manejo se le dan a los residuos sólidos? Número de excretas por personas.	
			Manejo de aguas lluvias y aguas residuales	¿Cómo se encauzan las aguas lluvias? ¿Cómo se encauzan las aguas residuales? ¿A dónde van las aguas residuales?	
			Implementos de aseo	¿Las personas cuentan con implementos para el aseo de su cuerpo? ¿Las personas cuentan con implementos para el aseo de sus espacios habitacionales, los enseres y la ropa?	
		Estabilidad	Cambios de albergue	¿Cuántas veces ha cambiado de albergue? ¿Los cambios de albergue le han facilitado proyectarse en el futuro o se lo hacen más difícil?	Esta pregunta tiene sentido si ha habido efectivamente cambios de albergue. Es probable que los cambios hayan sido sufridos sólo por algunas personas.
			Deterioro de las condiciones de la ayuda humanitaria	¿Los cambios de albergue han significado un deterioro o un mejoramiento de las condiciones de vida? ¿Han percibido cambios en la atención a la población en situación de desplazamiento con respecto a lo que saben que había antes?	

Principio	Interdependencia	VARIABLES	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Dignidad	Estabilidad	Tranquilidad	¿El lugar y la forma como están viviendo les produce tranquilidad?? Tienen la posibilidad de iniciar y modificar las condiciones en las que están viviendo?	
		Subsistencia	Temporalidad de la asistencia humanitaria	¿Cuántas veces o por cuánto tiempo recibieron asistencia humanitaria en alimentación, vestuario, kit de cocina y aseo, hábitat interno, ayuda sicosocial y legal, apoyo para el alojamiento, documentación; acceso a educación, salud, al programa de apoyo a madres gestantes y lactantes del ICBF; empleo temporal, capacitación laboral?	Las diferencias entre el tiempo en que se recibió asistencia humanitaria y el que se tiene sin recibirla inciden en la decisión de retornar si las personas no tienen posibilidades de generar recursos.
			Calidad de la asistencia humanitaria	¿La ayuda recibida fue integral y oportuna? ¿Hubo articulación entre las distintas instancias que brindaron la ayuda? ¿La comunidad participó en los aspectos definitivos de la ayuda (satisfactorios, rutas, formas de acceso, tiempo)? ¿La ayuda recibida correspondía a las necesidades de cada grupo poblacional de acuerdo a su edad y situación particular (niñas, niños, jóvenes de ambos sexos, mujeres, hombres, mujeres gestantes, mujeres lactantes, hombres y mujeres adultos mayores, incapacitados de ambos sexos)?	
			Cobertura de la asistencia humanitaria	¿Número de personas que recibieron asistencia humanitaria en alimentación, vestuario, kit de cocina y aseo, hábitat interno, ayuda sicosocial y legal, apoyo para el alojamiento, documentación; acceso a educación, salud, al programa	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Dignidad	Subsistencia	Inserción en el mercado laboral	<p>ma de apoyo a madres gestantes y lactantes del ICBF; empleo temporal, capacitación laboral?</p> <p>¿Qué trabajo están haciendo los hombres?</p> <p>¿Cómo se sienten los hombres haciendo ese trabajo?</p> <p>¿Cómo se valora el trabajo que están haciendo los hombres en ese lugar?</p> <p>En caso de que los hombres no estén trabajando, ¿cuáles son las razones por las cuáles no lo hacen?</p> <p>¿Qué remuneración reciben los hombres?</p> <p>¿Qué estabilidad laboral tienen los hombres?</p> <p>¿Cuál es la proporción de hombres con trabajo formal con respecto a los que están haciendo trabajo informal?</p> <p>¿Qué trabajo están haciendo las mujeres?</p> <p>¿Cómo se sienten las mujeres haciendo ese trabajo?</p> <p>¿Cómo se valora el trabajo que están haciendo las mujeres en el lugar?</p> <p>En caso de que las mujeres no estén trabajando ¿cuáles son las razones por las cuáles no lo hacen?</p> <p>¿Qué remuneración reciben las mujeres?</p> <p>¿Qué estabilidad laboral tienen las mujeres?</p> <p>¿Cuál es la proporción de mujeres con trabajo formal con respecto a las que están haciendo trabajo informal?</p>	<p>Es importante establecer si el trabajo que se realiza es valorado o no y si los trabajos asumidos por los hombres en situación de desplazamiento no son bien vistos por los hombres que no han sido desplazados. En ese caso hay una manifestación de discriminación. Establecer si los trabajos ofertados no respondían a la vocación, saber de los hombres o si eran considerados humillantes.</p> <p>Las remuneraciones por debajo de los estándares o distintas a las que reciben los hombres en situación de desplazamiento son indicadores de discriminación. Tener especial atención en determinar si los trabajos asumidos por las mujeres fueron rechazados por los hombres por considerarlos humillantes o si éstos son trabajos relacionados con labores domésticas o ligados a la reproducción. En los casos en que la comunidad considere normal que las mujeres hicieran ese trabajo y lo percibieran como una oportunidad debe evaluarse como un efecto discriminatorio sobre las mujeres.</p> <p>Establecer si los trabajos ofertados no respondían a la vocación, saber de las mujeres o si eran considerados humillantes.</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones	
Voluntad	Dignidad	Subsistencia	Inserción en el mercado laboral		Las remuneraciones por debajo de los estándares o distintas a las que reciben los hombres (en situación de desplazamiento o no) son indicadores de discriminación.	
					Que los niños y las niñas estén trabajando significa que no hay protección por parte del Estado de sus derechos y es indicador de la violación de los mismos.	
Seguridad		Discriminación	Estigma Atención brindada por el Estado	¿Los y las menores de edad están trabajando o ayudando en el trabajo al o la jefe de hogar?	Ver preguntas en Principio No Discriminación	
				¿La remuneración que reciben las personas adultas de la familia permite solventar las necesidades de sus miembros?		
				¿La remuneración que reciben las personas adultas de la familia permite planificar el futuro?		
				¿Qué tipo de información ha recibido con respecto a la seguridad de la zona?		Ver los aspectos, variables e indicadores que se especifican cuando se aborda el principio de seguridad.
				¿La información recibida ha sido clara, específica y suficiente para establecer si hay seguridad o no?		
Seguridad		Conocimiento sobre las condiciones de seguridad	Suficiencia de la información	¿Cómo y de quién han recibido la información sobre las condiciones de seguridad?		
				¿Qué tan actualizada es la información que se les ha brindado?		
				¿Consideran que a pesar de no estar garantizadas las condiciones de seguridad no le deben nada a nadie y por tanto no deben tener ningún temor?		Una respuesta afirmativa al respecto está indicando que se considera que la seguridad es un asunto personal y no una responsabilidad.
Seguridad		Valoración del factor seguridad	Temeridad			

Principio	Interdependencia	VARIABLES	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Dignidad	Valoración del factor de seguridad	Existencia de alternativas	¿Consideran que es mejor enfrentar los peligros en su tierra que seguir en las condiciones en las que están viviendo?	sabilidad estatal. Permite determinar además las presiones sobre los hombres por razones de género (la hombría puede estar en entredicho).
			Seguridad personal	¿Existen amenazas sobre la persona desplazada o sobre alguien de su familia?	Una respuesta afirmativa indica que la comunidad no encuentra alternativas por lo que el principio de seguridad pasa a un segundo plano.
			Seguridad de la comunidad	<p>¿Existen amenazas sobre las personas líderes?</p> <p>¿Existe una amenaza sobre el colectivo?</p> <p>¿Ha sido necesario variar la frecuencia de las reuniones para la toma de decisiones?</p> <p>¿Existen amenazas sobre las personas que asisten a las reuniones de la comunidad?</p> <p>¿Hay presencia de personas ajenas a la comunidad en sus lugares de reunión?</p> <p>¿Existe algún actor armado que regula algún aspecto (económico, social, sexual, de relacionamiento interpersonal, de horarios, de abastecimiento, de movilidad) de la vida de las personas?</p> <p>¿Existen señalamientos, agresiones, controles, amenazas, aislamiento, sobre las mujeres que sostienen relaciones afecti-</p>	<p>Debe mirarse tanto en lugares de recepción como en el lugar donde ocurrió el desplazamiento.</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Seguridad	Valoración del factor de seguridad	Seguridad de la comunidad	<p>¿Con quién se presume ser el actor del conflicto armado?</p> <p>¿Los espacios públicos, las edificaciones civiles son utilizados con fines militares o para la guerra?</p>	<p>Especial atención se debe tener con las garantías de reconstrucción o recuperación de espacios de habitación para las mujeres cabeza de familia.</p>
	Recuperación de propiedades o posesiones	Propiedad o posesiones para la reproducción de sí y de la familia	Edificaciones recuperadas o reconstruidas	<p>¿De los espacios de habitación destruidos cuántos se prevé reconstruir o cuántos se reconstruyeron?</p> <p>¿Cuántas personas están sin garantías de recuperar sus espacios de habitación?</p> <p>¿Se cuenta con escuelas, puestos de salud y casas comunales adecuadas, con disponibilidad de servicios y en número suficiente para la comunidad y en caso de que no sea así, qué se prevé hacer?</p>	
		Propiedad o posesiones para la producción para sí, la familia y la comunidad	Condiciones para la producción	<p>¿Los cultivos fueron recuperados o resituados?</p> <p>¿Está garantizada la alimentación mientras los cultivos empiezan a producir para alimentar a la persona y su familia y reponer semillas, disponer de insumos para volver a sembrar?</p> <p>¿Se cuenta con las herramientas necesarias y de buena calidad para producir?</p> <p>¿Se cuenta con las semillas necesarias, adecuadas y acordes con las prácticas productivas para sembrar?</p> <p>¿Se cuenta con la asesoría técnica adecuada para sembrar?</p> <p>¿Se cuenta con los animales adecuados y acordes con las prácticas de levante para la producción agropecuaria?</p> <p>¿Se cuenta con la asesoría técnica necesaria y adecuada para el cuidado y levante de los animales?</p>	<p>Para la formulación de estas preguntas se debe indagar sobre lo que ha pasado en los lugares de origen, por ejemplo: quemas de semillas, cultivos o cosechas, asesinato de los animales de cría. Se debe indagar en qué momento del ciclo de producción estaban: siembra, cosecha y el tiempo transcurrido entre el desplazamiento y la fecha en que se va a retornar. Tener especial atención en indagar sobre los medios, insumos y necesidades particulares para la producción de los bienes y servicios que por razones de género están a cargo de las mujeres. Si bien las redes de mercados no son bienes ni propiedades se deben tener en consideración pre-</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Recuperación de propiedades o posesiones	Propiedad o posesiones para la producción para sí, la familia y la comunidad	Condiciones para la producción	<p>¿Se cuenta con medios de transporte adecuados para las características físicas del lugar y el tipo de bienes que se comercializan (tanto los que se compran como los que se venden)?</p> <p>¿Se cuenta con redes comerciales que posibiliten el mercadeo de los productos?</p> <p>¿Hay libertad de movimiento para la comercialización de productos, los insumos necesarios para la producción y el mercadeo de la producción?</p>	guntas sobre la comercialización para completar la información sobre el indicador.
			Titularidad de las propiedades	<p>En caso de comunidades afrocolombianas: ¿Se reconoce la propiedad colectiva según la ley 70?</p> <p>En caso de comunidades indígenas: ¿se reconoce la propiedad comunal o la forma de resguardo?</p> <p>En caso de comunidades campesinas: ¿se reconoce la propiedad de las familias mediante título?, ¿se tituló la posesión?</p> <p>En caso de comunidades campesinas: ¿se reconocen los terrenos que la comunidad haya destinado como reserva campesina?</p> <p>Propiedades colectivas tituladas, o reconocidas en vías de titulación (propiedad comunal bajo la forma de resguardo, o colectiva según la ley 70)</p> <p>¿Se tomaron medidas de protección de la propiedad de acuerdo con lo que establece el Decreto 2007 de 2001?</p> <p>¿Se reconoce la propiedad de la tierra de las mujeres?</p>	El no reconocimiento de la propiedad de la tierra a las mujeres es un indicador de discriminación.
			Participación en la producción	<p>¿Las mujeres, los jóvenes de ambos sexos y los hombres y mujeres adultos mayores</p>	Se debe tener especial cuidado en que los argumentos culturales y

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Recuperación de propiedades o posesiones	Propiedad o posesiones para la producción para sí, la familia y la comunidad	Participación en la producción	res cuentan con garantías para participar en la producción de bienes para el mercado en igualdad de condiciones que los hombres adultos?	étnicos de distribución de oficios y trabajos según sexo no justifican situaciones discriminatorias.
	Condiciones culturales y sicosociales(*)	Impacto del desplazamiento	Estados emocionales relacionados con el desplazamiento	<p>¿Recordar los hechos produce en las personas confusión, incertidumbre o inmovilización?</p> <p>¿Existe el temor a que vuelvan a ocurrir los hechos del desplazamiento?</p> <p>¿Sienten que vale la pena volver al lugar y reconstruir todo lo perdido?</p> <p>¿Las alternativas para recuperar o resituar lo perdido disponibles se valoran de manera positiva y se consideran óptimas?</p>	<p>La indagación sobre este aspecto es fundamental ya que si las personas no han salido del impacto de los hechos que produjeron el desplazamiento, así como del desplazamiento mismo, su capacidad para la toma de decisión y su autonomía se ven reducidas. El impacto copa la atención de la persona, reduce la posibilidad de ver alternativas y bloquea.</p> <p>Es importante tener en cuenta si la toma de decisiones se llevó a cabo en los momentos en los que había aún confusión, incertidumbre o inmovilidad. En ese caso las decisiones no se pueden considerar como libres y autónomas.</p>
			Condiciones para la elaboración individual y colectiva de los duelos ocurridos	<p>¿Se puede dar sepultura a los familiares muertos acorde o no con las prácticas culturales?</p> <p>¿En los casos en que no se pueda dar sepultura están previstas otras formas que permitan descanso para los y las muertas y tranquilidad a sus deudos y deudas?</p> <p>¿Está prevista alguna forma para darle descanso a los y las muertas cuyos cadáveres no se encuentran o no son reconocibles o fueron manipulados?</p>	<p>Los duelos por hacer son con respecto a las pérdidas de seres pertenecientes a la comunidad y con respecto a las pérdidas materiales (bienes), los impactos sobre el cuerpo, los hechos ocurridos, los desórdenes ocurridos en el cotidiano, en el medio ambiente, en el paisaje, en los referentes simbólicos.</p> <p>La no elaboración de los duelos tiene un impacto sobre la auto-</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Condiciones culturales y sicosociales(*)	Impacto del desplazamiento	Condiciones para la elaboración individual y colectiva de los duelos ocurridos	<p>¿Se desarrollaron procesos de recuperación sicosocial?</p> <p>¿Los procesos de recuperación sicosocial para la población desplazada fueron acordes con sus particularidades culturales?</p> <p>¿Los procesos de recuperación sicosocial para la población desplazada han permitido desculpabilizar a los miembros de la comunidad por lo ocurrido?</p> <p>¿Los procesos de recuperación sicosocial posibilitaron desarrollar capacidad de agencia en las personas?</p>	<p>mía de las personas. Al no haber elaboración de lo ocurrido la persona no ve otras alternativas.</p> <p>Al igual que para el anterior indicador es importante tener en cuenta si la toma de decisiones se llevó a cabo en los momentos en los que los duelos no se habían realizado. En ese caso las decisiones no se pueden considerar como libres y autónomas.</p>
			Ruptura o resquebrajamiento del tejido familiar y social	<p>¿Hay miembros de la familia viviendo en otros sitios?</p> <p>¿Es deseable reunificar a la familia y existen las condiciones para hacerlo?</p> <p>¿Las personas que quedaron solas cuentan con apoyo familiar o comunitario?</p> <p>¿Las personas que ejercen el liderazgo o la representación comunitaria tienen aceptación por parte de la comunidad?</p> <p>¿La comunidad estigmatiza de alguna forma o aísla a las mujeres o a los hombres que fueron abusadas o violadas sexualmente?</p>	<p>La relación afectiva de miembros de la comunidad, en particular las mujeres con personas de alguno de los grupos armados en conflicto (incluidas las fuerzas armadas) o la sobrevivencia de algunas personas puede generar desconfianza y horadar la posibilidad de reconstruir el tejido social y comunitario.</p> <p>Los abusos y violaciones sexuales, generalmente cometidas contra las mujeres de las comunidades tienen efectos desestructurantes al interior de la familia y de la comunidad.</p>
			Posibilidad de recomposición del tejido social	<p>¿Qué proyectos comunes o colectivos hay?</p> <p>¿Hay personas nuevas con liderazgos que permiten procesos de inclusión de miembros de la comunidad que no tenían voz/certera antes?</p>	<p>Sobre las personas víctimas de tortura puede recaer un estigma, generar miedo en las otras personas o rechazo en tanto representa lo que podría haberle ocurrido a sí mismo/a. La distancia,</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Condiciones culturales y sicosociales(*)	Impacto del desplazamiento	Posibilidad de recomposición del tejido social	<p>¿En caso de haberse roto las redes de solidaridad hay algún proceso de reconstrucción de la confianza entre las personas de la comunidad?</p> <p>¿Las mujeres y los hombres han podido hablar de las torturas, los abusos y violaciones sexuales sufridas?</p> <p>¿Las mujeres y hombres que sufrieron torturas, abusos y violaciones sexuales han recibido atención especial?</p> <p>¿Las mujeres y los hombres que sufrieron torturas, abusos o violaciones sexuales se reconocen como víctimas y se desculpabilizan?</p> <p>¿La comunidad reconoce que las mujeres y los hombres que sufrieron torturas, abusos o violaciones sexuales fueron víctimas y no tienen ninguna responsabilidad?</p> <p>¿Ha habido algún proceso de reconocimiento de que el abuso y la violación sexual son armas de guerra que se utilizan sobre todo contra las mujeres?</p>	<p>evitación o aislamiento se constituye en una especie de garantía de que hechos similares no van a recaer sobre sí.</p> <p>Los abusos y violaciones sexuales pueden dar lugar a comportamientos similares pero adicionalmente por la carga de género que ésta tiene es un arma que busca el aniquilamiento de la persona y de la comunidad cuando la víctima es mujer.</p> <p>Las comunidades ordenan los espacios en los que habitan de acuerdo a sus concepciones sobre la vida. Este ordenamiento se logra a través de rituales, de mitos. La intervención violenta en los espacios (quemado, ingreso sin autorización) o la utilización para otras cosas distintas a su finalidad (por ejemplo el uso de la iglesia católica para cosas distintas que orar) genera desarmónías que no garantizan la sostenibilidad de la vida comunitaria.</p> <p>Las preguntas sugeridas corresponden sobre todo a la experiencia de ordenamiento de la población afrocolombiana entrevistada. Es necesario preguntar primero sobre cómo está ordenado el territorio para precisar si fue violentado, de qué manera y qué haría que hacer para reordenarlo.</p>
			Recomposición de la identidad territorial a través de lo simbólico	<p>¿Hubo alteración de los lugares de los mitos, los espantos, los secretos y es posible su reconfiguración por algún medio?</p> <p>¿Hubo alteración de los lugares de los vivos y los muertos y existe alguna forma de reordenamiento adecuado?</p> <p>¿Hubo alteración de los lugares de ombligamiento y existen posibilidades de recomponerlos o resarcirlos?</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Voluntad	Condiciones culturales y sicosociales(*)	Impacto del desplazamiento	Autonomía para la toma de decisión	<p>¿La persona se ve obligada a acoger las decisiones que toma la familia?</p> <p>¿La persona se ve obligada a adoptar la decisión que toma el proveedor de la familia?</p> <p>¿La persona se ve obligada a adoptar la decisión de quien identifica como el jefe del hogar?</p> <p>¿Existe la posibilidad de decidir y tomar decisiones libremente de forma comunitaria y de llevarlas a cabo?</p>	<p>Estas preguntas deben realizarse de manera individual a los diferentes miembros de la familia. Se puede consultar por grupos de edad y sexo.</p> <p>Esta pregunta es colectiva.</p>
Participación		Aspectos o temáticas en las que hubo participación	Aspectos o temáticas en los que se participó	<p>¿Se consultó y concertó con la comunidad sobre las necesidades particulares y los posibles satisfactores (de acuerdo con las características poblacionales de edad y sexo) para brindar la asistencia humanitaria?</p> <p>¿Se consultó y concertó con la comunidad las opciones de estadía mientras se daba lugar al proceso de restablecimiento?</p> <p>¿Se analizó y evaluó participativamente y de forma periódica la situación de la comunidad?</p> <p>¿De acuerdo con las evaluaciones periódicas, se concretaron las acciones que el Estado, a través de las instituciones correspondientes, debía emprender para mejorar la situación de la comunidad mientras duró el desplazamiento?</p> <p>¿La comunidad fue informada de forma permanente sobre las acciones que se estaban llevando a cabo para posibilitar el restablecimiento?</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Participación		<p>Aspectos o temáticas en las que hubo participación</p> <p>Organización comunitaria</p>	<p>Aspectos o temáticas en los que se participó</p> <p>Reconocimiento</p> <p>Representatividad</p> <p>Vocería</p>	<p>¿Se consultó y concertó con la comunidad el retorno y la forma como se iba a realizar éste?</p> <p>¿Se concretaron en conjunto con la comunidad los compromisos del Estado, a través de las instituciones correspondientes, para el restablecimiento?</p> <p>¿El Estado reconoce las formas de organización de la comunidad?</p> <p>¿El Estado interloca con las formas de organización de la comunidad?</p> <p>¿El Estado está interlocutando con instancias organizativas o personas que no son reconocidas por la comunidad como interlocutoras válidas o representativas?</p> <p>¿El Estado ha facilitado o propiciado la inclusión de mujeres, jóvenes de ambos sexos, niñas y niños en los procesos de toma de decisiones?</p> <p>¿Se han generado procesos de fragmentación social y organizativa originada por intervenciones institucionales?</p> <p>¿La intervención institucional ha fortalecido la capacidad de interlocución de la comunidad?</p> <p>¿La intervención institucional ha coadyuvado en la democratización de los procesos organizativos?</p> <p>¿Existen espacios de toma de decisiones convocados por la comunidad?</p> <p>¿Existen espacios de toma de decisiones convocados por el Estado a los que se invita a la comunidad?</p> <p>¿Existe información suficiente y fiable para la toma de decisiones?</p>	<p>Sin generar imposiciones el Estado tiene la obligación de incidir para eliminar todas las formas que puedan resultar discriminatorias contra mujeres, niños y niñas, y grupos étnicos.</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Participación		Organización comunitaria	Vocería	<p>¿Qué incidencia han tenido las voluntades y las decisiones de las distintas personas de la comunidad (según sexo y edad)?</p> <p>¿Se han incorporado los acuerdos, los intereses y necesidades de las distintas personas de la comunidad (según sexo y edad)?</p>	
		Logística		<p>¿La comunidad cuenta con espacios privados de reunión para la toma de decisiones?</p> <p>¿La comunidad cuenta con espacios en los que pueda producir documentos, declaraciones, comunicados, convenios, proyectos?</p> <p>¿La comunidad ha contado con los recursos para desplazarse hasta los lugares de reunión con las instancias de gobierno?</p>	
		Respeto por los ritmos y las formas que usa la comunidad para la toma de decisiones	Momentos de la participación	<p>¿En qué momentos se tomaron las decisiones?</p> <p>¿Los momentos en que se tomaron las decisiones fueron los del post-duelo?</p>	<p>Tal y como se mencionó en el Anexo interdependiente Condiciones culturales y sicosociales del Principio Voluntad la autonomía y libertad de decisión se ven afectadas por el impacto del desplazamiento y la elaboración que se haya hecho de lo ocurrido. Reuniones participativas, tomas de decisión en estos momentos no pueden considerarse realmente participativas ni expresivas de la voluntad de las personas.</p>
		Ritmos en la participación y la toma de decisiones		<p>¿Se respetaron los ritmos para la toma de decisiones propios de las comunidades?</p>	<p>Los tiempos institucionales están signados por la concepción de eficiencia y efectividad que no son</p>

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Participación		Respeto por los ritmos y las formas que usa la comunidad para la toma de decisiones	Ritmos en la participación y la toma de decisiones		necesariamente los tiempos de la toma de decisión de las comunidades. La eficiencia y efectividad no son tan garantes de sostenibilidad como los tiempos que la gente se toma para valorar y soportar lo que se está decidiendo.
Responsabilidad estatal(*)		Disposición de recursos	Dotación	Listado de servicios aportados por instituciones estatales. Proporción de los servicios aportados por instituciones estatales con respecto al total de servicios recibidos por la comunidad Déficit en la atención recibida por la comunidad	
			Partida presupuestal	¿Hubo asignación presupuestal para cubrir los servicios?	
		Gestión	Facilitación de la ayuda humanitaria	¿El Estado facilitó convenios con otras instituciones no gubernamentales que manifestaron interés en colaborar en el proceso de emergencia y/o de restablecimiento? ¿Qué procesos no se pudieron llevar a cabo por lentitud o dificultades en la concertación con el Estado?	
			Toma de decisiones	¿Qué perfil tuvieron los/as funcionarios/as públicos que asistieron a las reuniones? Listado de las instituciones del Estado que se hicieron presentes, funcionarios/as que participaron en las reuniones, periodicidad, permanencia y capacidad de cada uno/a en: tomar decisiones, coordinar y concretar las acciones necesarias.	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Responsabilidad estatal(*)		Gestión	Coordinación	Listado de los procesos seguidos por las instituciones, la articulación entre ellas y los resultados alcanzados.	La ausencia de resultados es, en primera instancia, responsabilidad de la Red de Solidaridad Social en tanto coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.
			Manejo de la información	¿Con qué periodicidad se le brindó información a la comunidad? ¿Qué información manejaban los/as funcionarios/as y sobre cuál había desconocimiento? ¿Qué disposición hubo por parte de las instituciones estatales para suplir los vacíos de información?	
				(*) Es un aspecto interdependiente no un principio.	

Para el restablecimiento

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Dignidad		Reconocimiento de la identidad étnica y cultural	Reconocimiento de pertenencia a una comunidad	¿Se reconoce que las personas forman parte de una comunidad? ¿Se le reconoce a las personas y a la comunidad sus derechos como afrodescendiente, indígena o campesino/a siguiendo la normatividad internacional sobre no discriminación racial?	
			Autonomía y gobierno	¿Se reconocen las formas de gobierno de la comunidad y se aceptan como interlocutoras con el Estado?	
			Prácticas productivas	¿Se reconoce la propiedad territorial (resguardo, propiedad colectiva, propiedad individual)? ¿La producción agrícola responde a los intereses y necesidades de la comunidad?	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Dignidad		Reconocimiento de la identidad étnica y cultural	Saberes particulares	<p>¿Existen garantías para el aprendizaje del idioma de su etnia/cultura?</p> <p>¿Existe reconocimiento y respeto por parte de los servicios de salud a los médicos tradicionales, y hay algún tipo de articulación con sus saberes?</p> <p>¿Existe un reconocimiento y respeto por parte de los servicios de salud a las parteras y hay algún tipo de articulación con sus saberes?</p> <p>¿Se estimula el aprendizaje de las prácticas culturales de cuidado del cuerpo?</p> <p>¿Se realizan prácticas de preservación y organización de los espacios sagrados y míticos?</p>	
			Reconocimiento de exclusión	<p>¿Existen medidas positivas por parte del gobierno para enmendar la discriminación y exclusión histórica de que han sido víctimas las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas?</p>	
		Opciones de trabajo y generación sostenible de bienes y recursos	Autonomía en la decisión sobre qué bienes y recursos producir	<p>¿La comunidad decide libremente sobre bienes y servicios que quiere producir de acuerdo con sus intereses y necesidades culturales?</p> <p>¿Las mujeres tienen autonomía con respecto al manejo de los recursos y los bienes y servicios que quiere producir de acuerdo con sus intereses y necesidades?</p>	
			Condiciones para la producción	<p>¿Hay disposición de tierra suficiente para producir lo necesario para la familia sin agotar los recursos naturales?</p> <p>¿Los precios de comercialización de los bienes y servicios son justos y permiten</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Dignidad		Opciones de trabajo y generación sostenible de bienes y recursos	Condiciones para la producción	<p>un intercambio comercial en igualdad de condiciones?</p> <p>¿Hay capacidad de adquisición de los bienes y servicios que no se producen?</p> <p>¿Las mujeres tienen acceso a trabajo remunerado?</p> <p>¿Las mujeres tienen capacidad de adquisición de los bienes y servicios que no producen a partir de su trabajo?</p>	
		Existencia y grado de ejecución de proyectos de desarrollo e inversión social	Planes de gobierno	<p>¿Existen proyectos de desarrollo e inversión social en el corto plazo para cubrir los requerimientos de la comunidad?</p> <p>¿La inversión social prevista garantiza progresividad en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la comunidad?</p> <p>¿Los proyectos de desarrollo e inversión social han sido concertados con la comunidad?</p> <p>¿Se ha evaluado en conjunto (Estado-comunidad) el impacto cultural, territorial, organizativo y ambiental que tendrá el proyecto de desarrollo e inversión proyectada?</p> <p>¿Se han reconocido y previsto en conjunto (Estado-comunidad) estrategias de paliación de los efectos del proyecto de desarrollo y la inversión social?</p> <p>¿Se han incorporado en los planes de desarrollo municipal los acuerdos concertados para el restablecimiento y las propuestas de la población retornada?</p>	
		Existencia de procesos que den lugar al establecimiento de la verdad y la justicia	Establecimiento de la verdad	<p>¿Existe investigación judicial para identificar los responsables del desplazamiento y los crímenes cometidos antes y durante éste?</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Dignidad		Existencia de procesos que den lugar al establecimiento de la verdad y la justicia	Establecimiento de la verdad Impunidad	<p>¿Se han adelantado procesos conducentes al esclarecimiento y establecimiento de la verdad sobre los hechos ocurridos?</p> <p>¿Se reconoce la condición de víctima de la población desplazada?</p> <p>¿Existe un proceso judicial contra los culpables del desplazamiento y los crímenes cometidos antes y durante éste?</p> <p>¿Existe investigación y proceso judicial para identificar los culpables de los abusos y violaciones sexuales sufridas por las mujeres?</p> <p>¿Se reconocen formas de hacer justicia acordes con las prácticas culturales y se aceptan para juzgar los delitos cometidos?</p>	
			Reparación	<p>¿Existen condiciones que hagan viable la reparación integral a las víctimas?</p> <p>¿Están previstos procesos de consolidación de memoria colectiva y eventos públicos de reconocimiento de la responsabilidad de los victimarios?</p> <p>Número de familiares indemnizados o por indemnizar por la muerte o desaparición de un/a familiar.</p> <p>¿Se prevé inversión en la reconstrucción del tejido social?</p> <p>Número de personas indemnizadas por heridas, mutilaciones o lesiones sufridas en los eventos que produjeron el desplazamiento o durante éste.</p> <p>¿Se reconocen los abusos y violaciones sexuales sufridas por las mujeres?</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Dignidad		Existencia de procesos que den lugar al establecimiento de la verdad y la justicia	Reparación	Número de mujeres indemnizadas por ser víctimas de abusos o violaciones sexuales. ¿Existen procesos sicosociales que permitan a la población comprender, reflexionar y asumir desde la agencia su condición de víctima? ¿Existen mecanismos de resarcimiento moral y colectivo? ¿Existen formas de articulación de los procesos de indemnización con los valores socioculturales definidos por la comunidad como justos y buenos? ¿Existe un reconocimiento colectivo de la dignidad de los muertos?	La indagación sobre este aspecto permite saber si la persona se reconoce como sujeto de derechos y por tanto exigir sus derechos.
Seguridad		Escenarios de conflicto armado	Existencia de actores armados ilegales en la zona Existencia de intereses económicos en la zona	¿Existen actores armados ilegales en la zona? ¿La zona es usada como corredor de paso o como refugio por parte de algún actor armado ilegal? ¿Existen cultivos ilegales o laboratorios de procesamiento de droga en la zona? ¿Existen capitales, intereses económicos o infraestructura a partir de la cual se pueda coercionar, chantajear o extorsionar en la zona? ¿Existen planes de inversión de capitales o infraestructura que requiera la propiedad de la tierra o mano de obra puesta a enrolarse en las actividades productivas proyectadas en la zona?	
			Seguridad personal	¿Existen amenazas sobre la persona desplazada o sobre alguien de su familia?	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Seguridad		Escenarios de conflicto armado	Seguridad de la comunidad	<p>¿Existen amenazas sobre las personas líderes?</p> <p>¿Existe una amenaza sobre el colectivo?</p> <p>¿Existieron o existen señalamientos, agresiones, controles, amenazas, aislamiento, sobre las mujeres que sostuvieron o sostienen relaciones afectivas con alguien a quien se presume ser o es actor del conflicto armado?</p> <p>¿Se percibe que la seguridad está basada en la presencia de la fuerza pública en la zona y que esto convierte a la comunidad en objetivo militar?</p> <p>¿La comunidad tiene capacidad para definir los criterios de autonomía, neutralidad y resistencia frente a los grupos armados aún en medio de la confrontación armada?</p> <p>¿Ha sido necesario variar la frecuencia de las reuniones para la toma de decisiones?</p> <p>¿Existen amenazas sobre las personas que asisten a las reuniones de la comunidad?</p> <p>¿Hay presencia de personas ajenas a la comunidad en sus lugares de reunión?</p> <p>¿Existe algún actor armado que regula algún aspecto (económico, social, sexual, de relacionamiento interpersonal, de horarios, de abastecimiento, de movilidad) de la vida de las personas?</p> <p>¿Los espacios públicos, las edificaciones civiles son utilizados con fines militares o para la guerra?</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Seguridad	Escenarios de conflicto armado	Vinculación de la población en el conflicto armado	Seguridad estatal	<p>¿Se señala a la comunidad o a parte de ella como colaboradora, auxiliadora, o base social de algún actor armado?</p> <p>¿Existen prácticas de reclutamiento de jóvenes, hombres o mujeres, por parte de algún actor armado en la zona?</p> <p>¿Existen temores sobre el reclutamiento sexual de las jóvenes por parte de algún actor armado?</p> <p>¿Existe persecución sobre alguno/a de los/as dirigientes o cabezas visibles de la organización por parte de algún actor armado?</p>	
	Sostenibilidad y viabilidad de las prácticas productivas y de cuidado de las personas	Producción sostenible	Producción sostenible	<p>¿Hay condiciones para que la persona y la familia puedan satisfacer sus necesidades?</p> <p>¿Las prácticas de producción agrícola vigentes permiten la preservación del medio ambiente?</p>	
		Servicios de salud	Servicios de salud	<p>¿Existen servicios de salud cercanos al lugar de habitación que garantice la preservación de la propia vida y de la de los miembros de la familia?</p> <p>¿Los servicios de salud disponibles en la zona están ubicados en lugares accesibles?</p>	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Seguridad		Sostenibilidad y viabilidad de las prácticas productivas y de cuidado de las personas	Servicios de salud Organización social y comunitaria	bles y cercanos, son de calidad, suficientes y accesibles económicamente? ¿Existen personas con un saber sobre cómo cuidar el cuerpo de acuerdo a las concepciones culturales de enfermedad? ¿Las formas organizativas de la comunidad posibilitan la recomposición del tejido social? ¿El Estado reconoce a las organizaciones comunitarias y las considera interlocutoras válidas?	
Participación		Aspectos o temáticas en los que hubo participación	Aspectos o temáticas en los que se participó	¿Se ha analizado y evaluado participativamente y de forma periódica la situación de la comunidad? ¿De acuerdo con las evaluaciones periódicas, se han concretado las acciones que el Estado, a través de las instituciones correspondientes, debe emprender para mejorar la situación de la comunidad mientras se logra una situación sostenible? ¿La comunidad ha sido informada de forma permanente sobre las acciones que se están llevando a cabo de acuerdo con los compromisos institucionales concertados con la comunidad antes del retorno? ¿La comunidad está participando activamente en la vida política, social, económica y cultural del municipio?	
		Organización comunitaria	Reconocimiento Representatividad Vocería Logística	Ver preguntas en Principio de Participación	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Participación	Respeto por los ritmos y las formas que usa la comunidad para la toma de decisiones	Momentos de la participación y la toma de decisiones	Ver preguntas en Principio de Participación		
No discriminación	Discriminación	Estigma	¿Han sentido cuestionados su buen nombre u honradez? ¿Se ha cuestionado su capacidad de trabajo, responsabilidad o autonomía? ¿Se ha cuestionado su capacidad de respuesta a las adversidades y valentía? ¿Se utilizan apelativos que lesionan el autorreconocimiento de la población como sujetos legítimos? ¿Se vinculó a la población dentro del conflicto armado señalándola como co-laboradora, auxiliadora, o base social de algún actor armado? ¿Se dice que son privilegiados/as dentro de los planes de gobierno? ¿Se les ha menospreciado por no tener nada? ¿Son percibidos/as como atenidos/as, cómodos/as, no proactivos/as, dependientes, sumisos/as? ¿Han sido calificados de impostores o mentirosos?	Se debe indagar por la actitud tanto de la población lugareña como y sobre todo, por la actitud de los/as funcionarios/as.	
		Atención brindada por el Estado	¿Los planes ofrecidos por el Estado no difieren en nada de los diseñados para la población pobre e indigente del país? ¿Se le han dado los auxilios humanitarios como caridad?	Cualquier acción de los/as funcionarios/as del Estado que se haga desconociendo la situación de especial protección y atención que debe dársele a la población	

Principio	Interdependencia	Variables	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
No discriminación		Discriminación	Atención brindada por el Estado	¿Se ha insinuado que la ayuda humanitaria es un favor, un privilegio o debe agradecerse, en suma que no es un derecho?	desplazada por haber sido víctima de la violación a todos sus derechos es discriminatoria y violatoria de sus derechos.
Recuperación, indemnización o reparación de las propiedades o posesiones		Recuperación o re-arrecimiento de los bienes materiales	Recuperación o re-arrecimiento de los bienes materiales	Número de espacios de habitación reparados o reconstruidos. Número de bienes de uso colectivo reparados o reconstruidos. Número de predios saneados. ¿Existen títulos de propiedad bajo las formas culturales de tenencia de la tierra (resguardo, propiedad colectiva, o propiedad individual)? ¿Se reconocen y se han titulado las propiedades ancestrales? ¿Existen títulos de propiedad en cabeza de mujeres, en particular de mujeres jefes de hogar?	
		Lógicas de poblamiento y ordenamiento	Lógicas de poblamiento y ordenamiento	¿Existe reconocimiento, respeto y seguimiento de las lógicas de ordenamiento del territorio de acuerdo con las pautas culturales? ¿Existen posibilidades de reorganización o saneamiento de los espacios simbólicos, míticos, para el cultivo y la habitación? ¿Existe reconocimiento, respeto y seguimiento de la arquitectura utilizada para la construcción de los edificios de uso familiar y comunitario?	
Responsabilidad estatal(*)		Disposición de recursos	Dotación Asignación presupuestal	Ver preguntas en Responsabilidad estatal	

Principio	Interdependencia	VARIABLES	Indicador	Cómo medir o qué preguntar	Observaciones
Responsabilidad estatal(*)		Gestión	Facilitación de la ayuda humanitaria Toma de decisiones Coordinación Manejo de la información	Ver preguntas en Responsabilidad estatal	
		Ejecución	Concreción de propuestas específicas de estabilización socioeconómica Grado de respuesta municipal, departamental y nacional	Listado de las propuestas que se crearon. ¿Qué respuesta tuvo cada ente territorial? ¿Qué dificultades tuvieron que enfrentar las instancias territoriales?	

(*) Es un aspecto interdependiente no un principio.