

APRECIACIONES ACERCA DE LOS DESARROLLOS RECIENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTABLECIMIENTO DE LA PSD¹

Edgar Forero Pardo²

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta algunas apreciaciones respecto a los desarrollos de la política pública de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento (PSD) durante el último año, a lo largo del ejercicio de nuevo gobierno.

Para ello, en el primer capítulo se hace una descripción de la política formulada en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo”, en donde no existe en realidad una aproximación general que incluya las diversas modalidades de restablecimiento tales como la integración en el sitio de recepción (Integración local), el retorno al sitio de origen, o la relocalización en un sitio diferente al de origen y al de recepción (reasantamiento), sino donde la formulación está enfocada hacia los retornos.

En el segundo capítulo se presentan los cuatro aspectos conceptuales de la política sobre los cuales se ha centrado el debate a lo largo del primer año del nuevo gobierno: la vigencia del “enfoque de derechos”, el desmonte del esquema basado en la “discriminación positiva”, la (des)articulación sectorial y territorial de la política, y el sesgo de la misma hacia los retornos en detrimento de las opciones de integración local y el reasantamiento.

En el tercer capítulo se hace una apreciación de la ejecución práctica de la política de restablecimiento, haciendo énfasis en dos componentes de la misma: la estabilización económica, y la vivienda. En especial se analizan la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) y el programa especial de microcrédito del Fondo Financiero para el Sector Agropecuario (FINAGRO).

En el cuarto capítulo se hace una referencia especial a la política de retornos de la PSD, por ser ésta la principal prioridad gubernamental en la política de restablecimiento, examinando en particular el tema de las garantías a la población retornada y la cuestión de la recuperación de las tierras, o la indemnización a quienes las perdieron, como parte del principio de reparación de los derechos.

Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones relativas al tema, llamando la atención sobre el hecho de que aún no se ha concluido la formulación de la política ni se ha promulgado el nuevo Plan Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado, del que no se conocen aún sus planteamientos, y en el cual es posible que se introduzcan

¹ Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad, y no comprometen en absoluto a la representación en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

² Asesor especial ACNUR.

modificaciones, ajustes, complementaciones o precisiones a la política restablecimiento que ha sido planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, y a lo que ha venido implementando el gobierno en la práctica durante su primer año.

1. LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La política de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento (PSD) ha sido planteada, desde finales del año 2003, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”. A este respecto, en los apartes siguientes se presentan las formulaciones más relevantes de dicha política, con algunas anotaciones muy sintéticas en relación con el grado de avance o concreción real de las mismas durante el año transcurrido del gobierno del presidente Alvaro Uribe.

El primer tema relevante es el concepto mismo de “restablecimiento”. En la percepción del gobierno, “El restablecimiento de la población desplazada es un proceso que culmina cuando se han generado 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 las 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 intereses³”.

Como se tratará en el segundo capítulo, existe un debate importante a este respecto, pues desde el punto de vista normativo nacional e internacional, el restablecimiento no se agota con la simple satisfacción de las necesidades básicas materiales, psicológicas y sociales de la PSD, sino que incluye de manera integral e inherente el reconocimiento a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación moral y material.

En cuanto a los objetivos y metas de la política de restablecimiento, la única referencia que se hace en el Plan es a la política de retornos de la PSD, dado que esta es la prioridad más alta del gobierno nacional. No se formula ningún tipo de definición respecto a otras alternativas tales como la integración en el sitio de recepción (integración local), ni al reasentamiento en un lugar distinto al de origen y al de recepción (reasentamiento, generalmente de carácter rural).

Así, el gran propósito consiste en “la implementación de un programa piloto para el retorno de 30.000 familias campesinas, que hayan tenido que abandonar sus tierras. Dicho programa se soportará en: a) un esquema de subsidios de vivienda; b) la promoción de procesos de titulación de tierras; c)

³ Departamento Nacional de Planeación: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”. DNP, 2002, Pág. 63.

el apoyo a proyectos productivos y la generación de ingresos; y d) la promoción de esquemas de capacitación productiva⁴”.

De acuerdo con las tesis planteadas más adelante en este documento, durante el primer año los esfuerzos gubernamentales (liderados y coordinados por la Red de Solidaridad Social – RSS) han sido hasta ahora exitosos en el cumplimiento de las metas, pero se han centrado casi exclusivamente en los retornos masivos de corto plazo, sin que se haya logrado estructurar todavía una estrategia y unos programas de retornos planeados y estructurados de la PSD que se ha desplazado individualmente y que ha permanecido un tiempo prolongado en esta situación.

Desde un punto de vista más específico, los cuatro componentes de la política de retorno se resumen en el Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente manera:

- El acceso a la vivienda para población desplazada mediante el mecanismo de subsidios, de acuerdo con lo establecido en el decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico y las modificaciones recientes como: el Decreto 554 de 2003 expedido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; Decreto 555 de 2003; Decreto 2488 de 2002 y el Decreto 1042 de 2003.
- Respecto a la titulación de tierras, “se pondrá 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. Dichos procesos de titulación estarán articulados con planes integrales de reubicación y retorno, en los cuales se contemplarán los demás elementos del restablecimiento⁵”.
- En relación con el apoyo a proyectos productivos y generación de ingresos, “se impulsarán proyectos productivos rentables y asociativos, para lo cual se promoverán esquemas de microcrédito y apoyo a la gestión microempresarial. En particular se buscarán alianzas entre pequeños productores, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores, organizaciones no gubernamentales y el Gobierno, con el fin de establecer un marco que permita difundir el uso de técnicas modernas de producción, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial, asegurando la autosostenibilidad de los proyectos. En todos los casos, los proyectos productivos contarán con la participación de la población desplazada desde la identificación, diseño y formulación hasta su ejecución y control, y adicionalmente se estructurarán bajo un enfoque de demanda que asegure un mercado para los productos⁶”.
- En cuanto a la promoción de esquemas de capacitación productiva, “se complementará el desarrollo de proyectos productivos con capacitación

⁴ Ibid, pág. 63.

⁵ Ibid, pág. 63.

⁶ Ibid, págs. 63 y 64.

agropecuaria, agroindustrial y administrativa, según sea el caso. Con esto se buscará la viabilidad de dichas alternativas, así como mayores y mejores posibilidades de empleabilidad de la población desplazada y para lo cual se pondrán en marcha programas especiales de capacitación en oficios y actividades que permitan aumentar la competitividad⁷”.

Finalmente, se señala que “Adicionalmente 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. De este modo se garantiza un ingreso a las familias y su acceso a servicios de salud, educación y nutrición⁸”.

Como se verá más adelante, en términos generales las respuestas específicas del Estado en materia de vivienda, programas de seguridad alimentaria y de generación de empleos de emergencia, generación de ingresos, capacitación productiva, salud, etc, para la PSD terminaron siendo subsumidas en una política más genérica de atención social a población pobre y vulnerable, y de seguridad interna (“seguridad democrática”) para las regiones afectadas por el conflicto.

Ello ha tenido dos consecuencias; de un lado, se tradujo en un desmonte progresivo de la mayoría de los instrumentos específicos para la atención a la PSD (de “discriminación positiva”), con excepción de la atención humanitaria de emergencia; del otro, hace aún más difícil lograr la articulación intersectorial de la política, y la articulación entre la dimensión sectorial y la dimensión territorial de la misma.

En lo referente a la titulación y devolución de tierras a la PSD retornada, derivado ello del carácter de las operaciones de retorno hasta ahora realizadas, no se han realizado experiencias significativas.

En los apartes siguientes, se presentan algunos de los temas conceptuales claves de la política de restablecimiento formulada y ejecutada por el gobierno durante el último año, que actualmente son objeto de debate entre los actores humanitarios en el país.

2. ALGUNAS DISCUSIONES SOBRE EL ENFOQUE CONCEPTUAL

Durante el último año, y como se puede inferir de lo planteado en el aparte precedente, el debate se centra en cuatro temas básicos: a) la tensión entre un enfoque derechos y uno de asistencia social pura; b) el replanteamiento del esquema especial de atención, basado en un enfoque de “discriminación positiva”, y su sustitución gradual por uno de atención a la PSD vía oferta social regular del Estado; c) la (des)articulación sectorial y regional de la política; y d) la prioridad a los retornos, en detrimento de otras opciones de restablecimiento para la PSD.

⁷ Ibid, pág. 64.

⁸ Ibid, pág. 64.

2.1 Atención a la PSD: entre el resarcimiento de derechos y la asistencia social pura⁹

Desde los inicios de la formulación y estructuración de la política pública de atención al desplazamiento forzado, el Estado se ha planteado diversas maneras de enfrentar el problema, en donde subyace una tensión entre la reparación integral de los derechos vulnerados de la PSD ("enfoque de derechos") y la sola satisfacción de sus necesidades básicas ("asistencia social").

De acuerdo con el enfoque de derechos, a la PSD se le han vulnerado unos derechos y éstos tienen que ser reparados por el Estado, como responsable primario (en colaboración con otros actores humanitarios), permitiéndole un acceso efectivo tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales. Así, en Colombia la PSD se diferencia del resto de la población pobre porque ha sido víctima de un daño, lo que debe generar una reparación. Por lo tanto, se deberían asignar los recursos necesarios, incluso con prioridad por encima del gasto social, según sentencias de la Corte Constitucional¹⁰.

Efectivamente, de acuerdo con los DH, con el DIH, con los Principios Rectores, con la Ley 859/00 (que tipifica los delitos de genocidio, desaparición forzada y desplazamiento forzado), con la Ley 387/97 y con la citada jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, la superación del desplazamiento, y por consiguiente el restablecimiento de la PSD, no se salda con la sola satisfacción de las necesidades materiales y la estabilización económica y social de las víctimas. Un elemento esencial del restablecimiento, que debe traducirse en acciones concretas, es la garantía del derecho a la verdad (esclarecimiento del delito), a la justicia (identificación y sanción) y la reparación (moral y material). Esta es la posición defendida por la gran mayoría de los actores humanitarios en el país¹¹.

Al respecto, entre éstos existe la percepción de que hasta ahora el Estado, sin negar nominalmente la vigencia de los derechos de la PSD en materia de restablecimiento, *se ha limitado a tratar de atender el tema asistencial pero supeditándolo a la disponibilidad de recursos*, con poca o ninguna respuesta en cuanto al tema de la verdad, la justicia y la reparación. En consecuencia, y como reacción a dicha situación, muchas las familias han acudido a la figura de la tutela para reclamar atención del Estado en cuanto a sus derechos sociales y económicos (asistencia humanitaria de emergencia, salud, educación, vivienda, generación de ingresos, etc.). Frente a ello, existe preocupación respecto a la intención del gobierno de excluir de la tutela los derechos sociales y económicos¹², y al hecho de que se está reduciendo el contenido y alcance de la ayuda por familia.

⁹ Basado íntegramente en Forero, Edgar: "El desplazamiento forzado en Colombia", ASPREA, Bogotá, Octubre de 2003. Págs. 2 y 3. No publicado.

¹⁰ Ver Corte Constitucional, sentencias SU-1150 de 2000 y T-327 de 2001.

¹¹ Es el caso de la mayoría de las ONG nacionales e internacionales, el ACNUR y el PNUD, la Defensoría del Pueblo y la misma Corte Constitucional.

¹² Medida contenida en el Proyecto de Ley de Reforma a la Justicia.

Ultimamente, sin embargo, la promoción de la Ley de Alternatividad Penal por parte del gobierno ha puesto de nuevo sobre el tapete el tema de verdad, justicia y reparación, en particular frente a las AUC, único actor que en la práctica estaría en disposición de desmovilizarse (parcialmente).

El tema tendrá también particular importancia en la política de retornos priorizada por el gobierno, en especial la recuperación de las propiedades de la PSD y el papel de Estado en dicha recuperación, ya que éste debe garantizar la devolución de las mismas o, en caso de que ello sea imposible, la indemnización a las víctimas¹³.

2.2 De la “discriminación positiva” de la PSD a la atención vía oferta social regular para población vulnerable¹⁴

Desde 1997 el Estado había venido desarrollando e implementando (aunque con algunas deficiencias) un esquema especial de atención a la PSD, consistente en crear un cuerpo normativo general y específico para cada sector (salud, educación, vivienda, generación de ingresos, etc.), una estructura inter-institucional (el SNAIPD) con responsabilidades (nominalmente) definidas, unos procedimientos especiales y una asignación específica de presupuesto para atención exclusiva a la PSD.

El nuevo gobierno ha adoptado un nuevo criterio: subsumir la atención a la PSD en la atención social a la población vulnerable en general, y canalizarla a través de la oferta social regular, desmontando (gradualmente en algunos casos y totalmente en otros) el esquema anterior. Esto es claro en temas como la salud, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos, y la vivienda, según se verá más adelante

Desde un punto de vista objetivo, lo importante no es cuáles sean los medios o mecanismos mediante los cuales se otorgue la atención (vía esquema especial o vía oferta social regular), sino la garantía para que toda la PSD pueda acceder a la oferta estatal sin restricciones. Sin embargo, en las circunstancias actuales es evidente que los requisitos (contrapartidas, ahorro programado, etc.) que usualmente se exigen a la población vulnerable, cuando se aplican también a la PSD se convierten en condicionamientos al acceso a la oferta estatal en el contexto de una competencia desventajosa con el resto de la población pobre y vulnerable. Esta circunstancia había sido reconocida por el propio gobierno desde el 2001, y sirvió como motivo para desarrollar la normatividad conducente a completar y consolidar el esquema especial de atención a la PSD¹⁵. A pesar de ello, ahora se está obviando esta lección aprendida de la experiencia.

¹³ Ver Diario El Tiempo : “Tierras, punto débil del proceso con paras”, pág 1-2, 4 de Septiembre de 2003.

¹⁴ Basado integralmente en Forero, Edgar, ASPREA, Op. cit, pág. 4.

¹⁵ Ver DNP. Documento CONPES 3115 del 25 de mayo de 2001, Parte II: “Antecedentes”, literal B: “Ejecución y obstáculos al cumplimiento del CONPES No. 3057/99”.

Por lo tanto, y a un nivel general, todos los cambios descritos son percibidos por parte de la mayoría de los actores humanitarios como una pérdida de los avances que se habían logrado durante los últimos años¹⁶.

2.3 La (des)articulación sectorial - territorial de la política¹⁷

La desarticulación entre los diferentes sectores en la ejecución de la política pública de restablecimiento de la PSD, es decir la salud, la educación, la vivienda, la generación de ingresos, la capacitación laboral y el empleo, ha sido uno de los problemas más difíciles de resolver desde la iniciación de la misma. También lo ha sido la articulación de las diferentes políticas sectoriales con una política territorial. Estas dos rigideces han obstaculizado de manera notoria la integralidad de la respuesta del Estado, manifiesta en la dificultad para que una misma comunidad o una misma familia localizada en determinado municipio pueda recibir, en forma coordinada y simultánea, un “paquete integral” de soluciones articuladas entre sí. La excepción a ello han sido los casos en los cuales dichas familias ha acudido a la tutela.

En el análisis de la práctica de la política pública durante el período 1999 – 2002 realizado por el ACNUR, se señala que para el correcto funcionamiento del SNAIPD “son necesarias cuatro condiciones para garantizar la efectividad del esquema de atención por parte del Estado: a) que exista en todas las entidades unidad de criterio en cuanto al enfoque y concepción de la política, y en cuanto a la estrategia de ejecución, b) que exista una coordinación de todas éstas en el nivel operativo, la cual a su vez depende de que haya un Plan Nacional de Atención al Desplazamiento que establezca responsabilidades específicas de las diferentes entidades, mecanismos de coordinación, metas concretas, asignación de recursos, y un sistema de seguimiento a la gestión, c) que exista un claro liderazgo político por parte de la Presidencia de la República en el seno del Consejo Nacional, que garantice que éste cumpla a cabalidad con su misión de formular la política y garantizar la asignación de los recursos, concretando ambas cosas en un Plan específico y generando los necesarios efectos vinculantes hacia las entidades del SNAIPD y d) que exista una efectiva articulación entre el nivel central y los departamentos y municipios, la cual depende a su vez del funcionamiento eficaz de los comités territoriales y de las administraciones departamentales y municipales”¹⁸.

Al respecto, en el informe se llega a dos conclusiones principales: “a) la prestación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia se ha centralizado, con buenos resultados, en la RSS, y b) la oferta en los programas de restablecimiento (salud, educación, vivienda, estabilización socioeconómica, etc.) ha estado dirigida predominantemente a atender demandas individuales

¹⁶ Ver Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo: “El embrujo autoritario, primer año del gobierno de Alvaro Uribe Vélez”, Capítulo 12: “Desplazamiento”, págs. 112 a 131. Bogotá, septiembre de 2003.

¹⁷ Basado íntegramente en Forero, Edgar: “El desplazamiento interno forzado en Colombia”, ponencia presentada en el seminario “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives”, organizado por The Woodrow Wilson International Center, The Helen Kellogg Institute of the University of Notre Dame, y la Fundación Ideas para la paz, Washington, septiembre 22 de 2003.

¹⁸ Ver: “Balance de la Política de Atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999 – 2002”, ACNUR – USAID, Bogotá, octubre de 2002.

de manera fragmentada, desvirtuándose el enfoque inicialmente prevalente de generar una respuesta a través de operaciones integrales de retorno o relocalización de la PID (sic), dentro de las cuales se articularan los diferentes elementos sectoriales.”¹⁹ Adicionalmente, no existía en ese momento ni existe aún un Plan Nacional con carácter vinculante para las entidades del SNAIPD, que fije metas concretas, responsabilidades y presupuesto específico. Tampoco existía ni existe aún un sistema de seguimiento y evaluación, con indicadores específicos, que permita la adecuada rendición de cuentas por parte de dichas entidades.

Con el fin de introducir correctivos a esta situación, el gobierno del Presidente Uribe se ha propuesto dos iniciativas: a) Formular el nuevo Plan Nacional e implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública, y b) poner en marcha estrategias para estimular la descentralización en la formulación y gestión de la política, principalmente la de la estabilización económica de la PSD a través de un enfoque regional, así como la generación de espacios para la participación de la sociedad civil (en particular de la población desplazada) y la generación de alianzas público-privadas. Los Comités siguen siendo los mecanismos principales de integración de la acción de los actores regionales y locales en la atención al desplazamiento.

Sin embargo, pasado el primer año aún no se cuenta con el nuevo “Plan Nacional de Atención al Desplazamiento” (se espera tenerlo listo a final del 2003), ni se ha implementado el sistema de seguimiento y evaluación (entraría a operar en el segundo semestre de 2004). Entre agosto de 2002 y junio de 2003 no se ha reunido el Consejo Nacional, y la RSS había mantenido un muy bajo grado de actividad respecto a su papel de liderazgo y coordinación en la promoción y dinamización de los comités departamentales y municipales. Desde julio de 2003 inició un trabajo con los Comités departamentales, pero no está adelantando acciones de fortalecimiento de los comités municipales.

Adicionalmente, el hecho de que la responsabilidad de la asistencia a la PSD para la generación de ingresos, vivienda, salud, atención psicosocial y educación se hayan transferido totalmente a las instancias sectoriales, y que dicha asistencia esté siendo tramitada a través de los instrumentos, canales y procedimientos genéricos para la población pobre y vulnerable, ha hecho más difícil que en el pasado la integración, articulación y coordinación de todas esas respuestas en una misma región o ciudad, para una misma familia o comunidad desplazada.

Así, las expectativas están puestas en la eficacia del nuevo Plan Nacional para garantizar la integralidad sectorial y territorial la respuesta estatal.

Otro factor que ha obstaculizado la efectividad de dicha respuesta es la reforma del aparato estatal, en la cual se ha incluido buena parte de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la PSD (SNAIPD), en particular a aquellas relacionadas con los programas de

¹⁹ Ibid.

estabilización socioeconómica (INCORA, DRI, SENA, IFI, FIP, etc.) y con la vivienda (INURBE, FINDETER). Dicha reforma, aún en proceso, sumada a la escasez de recursos financieros, generó durante el primer año una notable disminución de la actividad de atención a la PSD (principalmente en la provisión de soluciones duraderas), debido a:

- a) Los cambios en el contenido del paquete de asistencia a la PSD por parte del nuevo gobierno;
- b) La indefinición de los nuevos instrumentos, metodologías y procedimientos; y
- c) El hecho de que los instrumentos de asistencia que ya se han definido, apenas hasta ahora están siendo divulgados y aún no comienzan a ser aplicados.

2.4 Prioridad a los retornos sobre la integración local y el reasentamiento²⁰

Tal como se vio, el gobierno ha planteado que el eje básico de su política será el retorno de la PSD, pero focalizado en ciertas regiones de importancia estratégica. Con mucho menos énfasis, busca realizar algunas operaciones de integración local para una pequeña parte (aproximadamente el 10%) de la población reasentada en las cuatro principales ciudades receptoras (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) y no ha planteado metas explícitas en cuanto al reasentamiento.

Este ha sido uno de los temas más polémicos, en donde el debate sobre las garantías a la población retornada se adiciona al detrimento que tal priorización significa respecto a las demás alternativas de restablecimiento.

Desde la perspectiva del ACNUR, “en el replanteamiento de la política pública no debería perderse de vista en ningún momento que ésta requiere ser abordada de manera integral, de modo que incluya respuestas a las diversas situaciones, tales como personas ya desplazadas, comunidades en riesgo de desplazamiento, comunidades bloqueadas, comunidades receptoras, retornos ya realizados pero no consolidados, desplazamientos intraurbanos e interurbanos, etc. De otro lado, requiere también contemplar modalidades de respuesta tales como la prevención, la protección y las soluciones duraderas para la PSD mediante programas de retorno voluntario, de integración local en el sitio de recepción o de reubicación”²¹.

En opinión de la mayoría de los actores humanitarios, desde el punto de vista de derechos, esto significa que la política debería incluir igualdad de oportunidades para que la PSD pueda optar de manera voluntaria por el retorno, la integración local (en el sitio de recepción) o el reasentamiento (en

²⁰ Basado íntegramente en Forero, Edgar: “El desplazamiento interno forzado en Colombia”, Woodrow Wilson Center, Op. cit, págs 17 y 18.

²¹ ACNUR: “Algunas apreciaciones del ACNUR respecto a la política de restablecimiento de la población desplazada”, Bogotá, 26 de Junio de 2003, pág. 5. No publicado.

un tercer sitio). La oferta del retorno como casi la única alternativa disponible, condicionaría de manera significativa la voluntariedad de la decisión de retornar.

3. LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO EN LA PRÁCTICA

Al analizar la implementación en la práctica de la política pública de restablecimiento de la PSD, se puede concluir que, de un lado, el gobierno ha venido avanzando en el cumplimiento de la meta de retornos, aunque mediante una estrategia que ha sido motivo de aguda controversia, y del otro, que existen diferencias notables entre la formulación nominal de la política de restablecimiento de la PSD en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” y los desarrollos prácticos de la misma, tal como se explicará en los apartes siguientes.

En cuanto al primer aspecto, la RSS demuestra estar cumpliendo con creces las metas establecidas para el 2003, aunque ha concentrado su estrategia en los “retornos rápidos”, y no en los “retornos planeados” de comunidades o familias que han permanecido en situación de desplazamiento durante un período prolongado.

En cuanto a las diferencias entre el Plan y la ejecución de la política, uno de los principales aspectos tiene que ver con la no aplicación del Decreto 951/01 para el otorgamiento de subsidios de vivienda a la PSD, y la no destinación de fondos específicos para este efecto.

En segundo lugar, los procesos de adjudicación y titulación de tierras y la puesta en marcha de “un procedimiento especial para legalizar los derechos y títulos de propiedad de la población que retornaron el fin de devolverles las tierras que perdieron.... articulados con planes integrales de reubicación y de retorno, en los cuales se contemplarán los demás elementos del restablecimiento”²², siguen siendo un cuello de botella de la política, respecto al cual no ha habido acciones con resultados sustantivos.

En tercer lugar, en lo relativo a la promoción de esquemas de microcrédito y apoyo a la gestión microempresarial, más adelante se explica que hasta el momento sólo se encuentran alternativas disponibles para los proyectos rurales, a través del programa especial de microcréditos de FINAGRO, pero no hay ninguna disponible para los proyectos urbanos.

Finalmente, en cuanto al tema de la capacitación productiva, en el Plan se plantea que “se complementará el desarrollo de proyectos productivos con capacitación agropecuaria, agroindustrial y administrativa, según sea el caso”²³. Ello no ha ocurrido en la práctica, dado que el gobierno ha reducido la ayuda para proyectos productivos a un programa de microcrédito dentro del cual no se incluyen los costos de la capacitación productiva, y el SENA ha circunscrito su acción a la recalificación laboral de los jóvenes de la PSD

²² DNP: “Bases del Plan Nacional ...”, Op. Cit, pág. 63

²³ Ibid, pág. 64.

situados en las grandes ciudades, predominantemente para su eventual vinculación al mercado laboral urbano.

Aunque una concepción integral de la política de restablecimiento de la PSD implicaría analizar todo el conjunto de aspectos de la misma, tales como la salud, la educación, la estabilización económica, la vivienda, la integración social y cultural, etc, en este documento sólo se centrará la atención en dos de los mismos: la estabilización económica y la vivienda. Ello, dado que constituyen componentes sustantivos de la provisión de soluciones duraderas, y que han sufrido muy importantes replanteamientos (junto con la atención en salud) durante el nuevo gobierno.

3.1 La brecha creciente entre las necesidades y la asignación de recursos²⁴

Durante el período a lo largo del cual ha transcurrido el proceso de implementación de la política pública de atención al desplazamiento forzado (1995 – 2003), la magnitud del problema y el crecimiento acelerado de las necesidades contrastan con la asignación de los recursos.

El costo promedio para el Estado, de estabilizar integralmente una familia durante el primer año, se estima en US \$9,500²⁵. Así, estabilizar las 75,200 familias que fueron desplazadas en 2002 costaría US \$714.4 millones, y estabilizar las 170,000 familias que, según el INDH-PNUD aún necesitan atención, costaría US \$1,615 millones²⁶.

En contraste, el gobierno sólo ha destinado US \$61,8 millones en 2002, y un total de US \$165,6 millones entre 1995 y 2002²⁷. La cooperación internacional (2000 - 2003) llegaría a los US.\$261 millones, con USA a la cabeza (US \$167 millones)²⁸.

Aunque, dentro del contexto de la crisis fiscal, casi se mantuvo en el 2003 el presupuesto de la RSS que se le había destinado en el 2002 (bajó de US \$34,6 a US \$32,6 millones, es decir un 5.8%²⁹), sólo aproximadamente el 29% de los recursos de la entidad se dedicó a la inversión directa en atención al desplazamiento³⁰. La RSS ha enfocado su esfuerzo financiero a atender la demanda represada de la atención a víctimas de la violencia y la reconstrucción de municipios afectados por los ataques armados. Con el fin de tratar de mejorar el ostensible desequilibrio entre las necesidades y los

²⁴ Basado íntegramente en Forero, Edgar: "El desplazamiento interno forzado en Colombia", Woodrow Wilson Center. Op. Cit, págs. 12 y 13.

²⁵ Cálculos propios con base en costos unitarios promedio para estabilización de familias en el medio urbano y rural: valor en Col. \$ 25.5 millones, tasa de cambio estimada en \$2,600.

²⁶ El "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2003" publicado por el PNUD en septiembre de 2002, asume que en términos reales necesitarían ayuda aquellas personas y familias desplazadas durante los últimos tres años, dado que las demás ya habrían encontrado por sus propios medios una manera de reintegrarse social y económicamente. Sobre esta base, el INDH calcula la demanda en 850,000 personas, aproximadamente 170,000 familias en situación de desplazamiento.

²⁷ Cálculos propios muy aproximados, en precios corrientes, con base en los estimativos asumidos en ACNUR: "Balance ...", Op. cit. Pág. 17.

²⁸ Cálculos propios con base en información no oficial.

²⁹ Ibid.

³⁰ El presupuesto para este efecto fue de \$ 25,718 millones.

recursos disponibles, la RSS está tratando de obtener unos US \$55 millones mediante crédito externo.

Sin embargo, deben señalarse además otras restricciones financieras surgidas a partir del presente gobierno, para la atención a la PSD:

- a) Se suprimieron los fondos que antes proveía el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) dirigidos a financiar la Asistencia Humanitaria de Emergencia y proyectos productivos;
- b) Se discontinuó la asignación de presupuestos específicos en las entidades sectoriales para atención a PSD; y
- c) La RSS recortó ostensiblemente la ayuda que anteriormente prestaba a cada familia para estabilización económica, como producto de una estrategia consistente en la disminución del valor promedio de la ayuda por familia desplazada, con el fin de mantener la cobertura de la misma con menos recursos, o ampliarla con el mismo monto disponible.

3.2 El replanteamiento de la política de estabilización económica de la PSD³¹

La política de estabilización socio-económica, en opinión del ACNUR, “también está siendo objeto de un replanteamiento que se puede caracterizar como sustancial, en lo relativo al contexto político y fiscal, al marco institucional para su implementación, al contenido y alcance de los programas de apoyo a la PSD y, por consiguiente, a los procedimientos para el acceso a los mismos.

Así, la ejecución de la misma durante el primer año de gobierno ha estado afectada de manera notoria por varios factores concurrentes:

- a) La escasez de recursos financieros, lo que ha impedido continuar destinando recursos presupuestales dedicados específicamente para atención a la PSD;
- b) La reestructuración del conjunto de instituciones del SNAIPD involucradas (INURBE, INCORA, DRI, FINDETER, SENA, etc.);
- c) Los cambios en el contenido del paquete de asistencia a la PSD en este rubro por parte del nuevo gobierno; y
- d) La definición apenas incipiente de la mayoría de los nuevos instrumentos, metodologías y procedimientos, y el hecho de que los que ya se han definido aún no comienzan a ser aplicados plenamente.

³¹ Basado íntegramente en Forero, Edgar: “Comentarios acerca del desarrollo reciente de la política de atención al desplazamiento forzado interno”. Bogotá, Junio de 2003, págs. 9 a 13. No publicado.

El aspecto más relevante del replanteamiento en esta materia es la *reducción del alcance de la ayuda que anteriormente prestaba el gobierno a cada familia* para estabilización económica, traducido en tres hechos:

- a) se ha reducido el monto de la ayuda para seguridad alimentaria, de 7 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv) a 1.5;
- b) se han suprimido los subsidios para capital semilla y los aportes para capacitación, asistencia técnica y acompañamiento; y
- c) sólo se otorgará crédito en pequeña escala a través del sistema financiero institucional especializado (Bancoldex, Finagro, Banco Agrario y eventualmente otros bancos)³².

En efecto, según el Acuerdo 049/2001 anteriormente vigente, la RSS ofrecía a las familias en proceso de restablecimiento, seguridad alimentaria durante el período de aprestamiento del proyecto productivo, mediante el suministro de una ración alimentaria para cinco personas c/u, por cada día de trabajo (jornal), hasta por 150 días continuos o discontinuos, es decir aproximadamente seis meses continuos. El monto máximo ascendía a 7 smmlv (\$2'324.000 en 2003), y el programa se financiaba con recursos del Convenio RSS-PMA en las regiones cubiertas por el PMA, y con recursos RSS-FIP en las demás regiones. Hoy, con base en el nuevo Acuerdo 003/2003, la RSS sólo otorga alimentos por un valor máximo al equivalente de 1.5 smmlv (es decir a \$498.000 en 2003) representados en bienes y servicios, entregados por una sola vez.

De otro lado, según el Acuerdo 049/2001, la RSS, con recursos propios y con recursos aportados por el FIP, otorgaba subsidios para la estabilización económica de las familias consistentes en aportes para capital productivo, capacitación y asistencia técnica, y costos de administración por parte de las entidades operadoras de los programas. El monto máximo para los proyectos productivos en áreas urbanas era de 15.5 smmlv. (\$ 5'146.000 en 2003) y en áreas rurales de 20 smmlv. (\$6'640.000 en 2003).

“Hoy, la RSS sólo interviene en la prestación de la seguridad alimentaria y ya no está asumiendo nuevos compromisos en materia de subsidios para capital semilla y para el cubrimiento de los costos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento”³³. En primer lugar, se ha trasladado explícitamente la responsabilidad de financiación de capital productivo, *exclusivamente mediante microcrédito*, a Bancoldex y a Finagro a través de un sistema de redescuento intermediado por el Banco Agrario y otros. Esto significa, en la práctica, que hoy por hoy no se está cubriendo el subsidio para capital semilla y que la única ayuda para proyectos productivos será el mencionado sistema de microcrédito. En segundo lugar, se ha trasladado al SENA la responsabilidad de prestar el servicio de capacitación. Sin embargo ésta entidad no ha asumido la tarea de realizar esta actividad como parte integral de la gestión y ejecución de los proyectos productivos de las familias, sino

³² ACNUR, Op. Cit, pág. 6.

³³ Ibid, Pág. 6

que orienta su actividad hacia la reconversión laboral, mediante la “formación para el trabajo” a jóvenes de la PSD, para lo cual se ha asignado la suma de \$5,000 millones durante 2003.

Debe anotarse que en el momento, y mientras se consolida el nuevo esquema institucional, en materia de crédito productivo para PSD sólo está atendido el sector de proyectos de tipo rural a través de FINAGRO y el Banco Agrario. No se cuenta aún con un programa nacional de financiación de microcréditos para proyectos productivos urbanos, dada la desaparición del Instituto de Fomento Industrial (IFI) y su adscripción a Bancoldex (la entidad financiera para el fomento de las exportaciones), y dado que hasta ahora esta última entidad no ha definido las nuevas líneas de financiación para la población vulnerable.

Así, la única alternativa disponible es el proyecto de creación de “Alianzas para la integración de la PD a las redes regulares de protección social y mercados laborales”, financiado por una donación del Fondo Japonés para el Desarrollo Social a través del Banco Mundial y enfocado principalmente a las grandes ciudades. Del total de los US \$ 2,8 millones de la donación, aproximadamente US \$1,5 millones se destinarán a inversión en proyectos, es decir unos \$3,900 millones. A través de este proyecto se han identificado hasta ahora (agosto de 2003) 18 proyectos en los sectores de confecciones, reciclaje, economía rural y reforestación, que beneficiarían directamente a 6,804 personas. Esta cobertura aparece muy reducida si se tiene en cuenta que, según la información de la RSS, aproximadamente el 50% de la PSD “se ubica en los cinturones de miseria de las grandes ciudades” (es decir, aproximadamente 500,000 personas, equivalentes a 200,000 familias). En este sentido debe destacarse que el proyecto en mención fue concebido como un proyecto piloto que permitiese la experimentación y el aprendizaje en el campo de la construcción de alianzas público-privadas para su posterior incorporación en la política regular, pero no tenía como criterio el de alcanzar coberturas significativas de población.

El Programa RESA: Red de Seguridad Alimentaria

En materia de seguridad alimentaria, la RSS ha renovado la Carta de Entendimiento con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el contexto de la “Operación Prolongada de Rescate y Socorro”, y ha lanzado el ya mencionado programa “Red de Seguridad Alimentaria - RESA”, dirigido a promover la utilización óptima de los predios rurales para la seguridad alimentaria de la población vulnerable (“producir para no comprar”).

Mediante el programa RESA el gobierno aspira a cubrir un millón de personas en 2003 con una inversión total (de la RSS y otros aportantes) de \$70,000 millones, y tres millones entre 2003 y 2006 con una inversión total de \$200,000 millones. Hasta el presente (septiembre de 2003) la RSS dispone de \$10,000 millones como aportes, y espera movilizar recursos cinco veces mayores mediante la vinculación de cuatro o cinco financiadores adicionales en cada proyecto, para lo cual reporta haber gestionado hasta ahora (agosto

de 2003) aportes de \$10,000 millones de la Federación Nacional de Cafeteros, y \$20,000 millones con alcaldías y gobernaciones.

La ayuda consiste en la entrega de un paquete de elementos tales como semillas, pies de cría, herramientas y elementos básicos a una familia, y el acompañamiento en la puesta en marcha de un proyecto de producción dirigido a garantizar la autosubsistencia alimentaria de la familia y, si es posible, de la generación de algún excedente para el mercado. Todo ello, dentro de una modalidad de producción ambientalmente amigable y sostenible, para lo cual se utilizará la metodología ZERI. Se busca que el desarrollo de los proyectos individuales esté articulado dentro de una dinámica de cambio cultural que involucre a las comunidades enteras, y que la gestión y ejecución del programa tenga un carácter descentralizado

Tal como se anotó en apartes anteriores, la RSS redujo el monto de la ayuda para seguridad alimentaria a la PSD, del equivalente a 7 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv) durante un promedio de 6 meses, a 1.5 smmlv por una sola vez, lo que equivaldría a \$498,000 por familia. Sin embargo, en la práctica, en el programa RESA se estima una asignación de un millón de pesos para cada tres familias, lo que significaría en la realidad un promedio de \$ 333,333 por familia, es decir 1 smmlv.

Aunque RESA es un programa nacional dirigido a la reducción de las condiciones pobreza de la población pobre y vulnerable en general, en lo relativo al desplazamiento este programa busca convertirse en un instrumento muy útil en la prevención del mismo en las regiones afectadas por el conflicto, y en un instrumento de apoyo a las operaciones de retorno. Sin embargo, no es fácilmente aplicable en la atención de la población en situación de desplazamiento, dado que requiere que las familias beneficiarias tengan disponibilidad de tierra.

Hasta el momento (agosto de 2003), la RSS reporta haber aprobado 6 proyectos, por valor de \$2,530 millones, que beneficiarán a 41,000 personas (aproximadamente 8,200 familias) en tres departamentos: Antioquia (Granada, San Luis y El Peñol), Caldas (2 proyectos) y Vichada (Puerto Carreño y Cumaribo). Se encuentran en estudio otros 8 proyectos por valor de \$1,160 millones que beneficiarían a 10,827 usuarios en los departamentos del Tolima, Cundinamarca, Norte de Santander, Magdalena Medio, Caldas, Chocó y Vichada.

El Programa de Microcréditos FINAGRO para proyectos rurales³⁴

El gobierno ha expedido la Resolución 04 del 6 de febrero de 2003, de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, mediante la cual se autoriza al FINAGRO para destinar hasta \$100.000 millones para préstamos mediante el sistema de redescuento a las asociaciones, agremiaciones, cooperativas no financieras y ONG que asocien, agrupen o integren a población vulnerable calificada como afectada por el conflicto, con prioridad en población desplazada, así como población reinsertada y la vinculada a los Programas

³⁴ Basado íntegramente en Forero, Edgar: "Comentarios ...", Op. cit, págs. 10 a 13.

de Desarrollo Alternativo que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³⁵. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que, a diferencia del pasado, no existe un cupo o monto presupuestal asignado específicamente para la atención a los proyectos presentados por la PSD.

Las condiciones del crédito son muy favorables:

- a) La tasa máxima es el DTF, es decir que es subsidiada;
- b) El crédito puede cubrir hasta el 100% del valor de la inversión;
- c) Los créditos se asignan mediante el sistema de redescuento con la banca, para lo cual ya existe compromiso con el Banco Agrario;
- d) El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) cubre el riesgo del 100% del valor del capital; y
- e) FINAGRO asume hasta el 50% del riesgo de los intereses, y el otro 50% lo asume el banco prestamista.

El crédito es obligatoriamente asociativo y se otorga solamente a un “ente integrador”³⁶ (asociación, ONG, cooperativa, agremiación de productores, etc.), está dirigido a proyectos de carácter rural, y prioritariamente (aunque no exclusivamente) a la financiación de cultivos de ciclo corto bajo la modalidad de “agricultura por contrato”, y su monto sólo podrá dedicarse a cubrir los costos de inversión directa, pero en ningún caso a cubrir los costos de operación o administración del ente integrador.

En este punto, vale la pena señalar que esta línea de crédito va dirigida a unidades productivas “modernas” (generadoras de excedente), especializadas en la producción para el mercado de un mismo producto, con niveles mínimos de calidad y productividad, unidades que deben ser viables y sostenibles en un contexto de mercados competitivos (“market-oriented”), o estar articuladas a circuitos productivos más complejos (“jobbers”) o a cadenas productivas sostenibles. Esto se deriva de los estrictos requisitos exigidos tanto por FINAGRO como por el Banco Agrario en aras de garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos. Es el caso, por ejemplo, de las garantías que se deben ofrecer respecto a la segura comercialización de los bienes o servicios producidos, demostrando tener contratos de venta anticipada (contratos “forward”). Estos están asociados también a exigencias relativas a la estructura financiera, activos, aspectos jurídicos, seguros, etc.³⁷

En este sentido, es necesario complementar la política de crédito para la PSD, desarrollando *alternativas productivas viables y sostenibles en el tiempo para las unidades productivas campesinas de tipo no empresarial, que les permitan trascender el estado de pura subsistencia*. Esta alternativa de tipo no empresarial es la que típicamente está al alcance de la mayoría de la

³⁵ Ver: FINAGRO, Circular reglamentaria VO-07 de 2003.

³⁶ Los créditos individuales solamente se atienden a través de las líneas de crédito ordinario de FINAGRO.

³⁷ Una de las barreras más frecuentes para el acceso al crédito por parte de la PSD, es el estar “reportado” como deudor moroso en la Central de Información Financiera del sistema financiero.

PSD, o la única viable en las condiciones de atraso e inseguridad en muchas de las regiones del país. Existen comunidades que no tienen experiencia previa en actividades agropecuarias modernas (por ejemplo comunidades indígenas o afrocolombianas), y que pueden enfrentar grandes dificultades para vincularse en el corto plazo a cadenas productivas de este tipo, o simplemente no querer hacerlo. El programa RESA, por su parte, y dadas sus características de subsistencia pura sin proyecciones para una articulación productiva al mercado, no puede cumplir ese papel.

Con respecto al programa de microcréditos de FINAGRO el ACNUR ha identificado algunos “cuellos de botella que deberán ser superados en la perspectiva de garantizar la accesibilidad de la PSD al programa, y de viabilizar su efectiva implementación”³⁸. Entre ellos, pueden mencionarse:

- a) La disponibilidad, en las regiones, de entes integradores que cumplan con los rigurosos requisitos de FINAGRO y del Banco Agrario, los que hacen que tales entes no se puedan improvisar. La mayoría de las organizaciones de la PSD y las de ONG involucradas en su atención, no estarían en condición de cumplirlos, por lo menos a corto plazo.
- b) La capacidad de productores y organizaciones locales para la identificación y adecuada formulación de proyectos factibles, que cumplan con los requerimientos de FINAGRO y del Banco Agrario.
- c) La disponibilidad de entidades que puedan cubrir los costos indirectos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a los productores por parte de una entidad especializada. Para el caso, se supone que la entidad gubernamental responsable debería ser el SENA pero, como se mencionó anteriormente, ésta sólo está atendiendo la recalificación laboral de jóvenes de las familias de la PSD, en las ciudades.
- d) La propiedad, o la disponibilidad de o el acceso a la tierra por parte de la PSD, así sea en condiciones de arrendamiento o leasing, condición indispensable para estructurar un proyecto factible para el programa de microcrédito.

Además de los cuellos de botella señalados, existen otros aspectos que requieren de un análisis cuidadoso con el fin de tomar medidas preventivas, en caso necesario:

- a) Es claro que, usualmente, el componente de crédito es complementario al componente de capital propio (capital fijo y capital semilla). El hecho de financiar un proyecto de inversión en su totalidad con crédito, aumenta su vulnerabilidad desde el punto vista financiero, y su viabilidad es más difícil de garantizar, en la medida en que debe generar un volumen de ingresos que permita satisfacer las necesidades de consumo del productor, el pago del capital, el pago de los intereses, y obtener un excedente para la reinversión.

³⁸ ACNUR, Op. Cit. Pág. 7

Aunque en el programa de FINAGRO el productor puede financiar mediante crédito el 100% de la inversión, en estos casos la vulnerabilidad es alta, al menos en lo que respecta al comportamiento de la tasa DTF. De otro lado, los proyectos en esas condiciones (probablemente la mayoría, en el caso de la PSD), quedan en desventaja frente a los proyectos que aporten capital propio o capital semilla (probablemente, es el caso de la mayor parte de los proyectos gestionados a través de los Programas de Desarrollo Alternativo).

De allí que se considera conveniente, en lo posible (esta condición es deseable, pero no indispensable), buscar la vinculación al programa de entidades dispuestas a aportar recursos dirigidos a capital semilla.

- b) Tradicionalmente las entidades bancarias, que en este caso operan como las entidades intermediarias para el funcionamiento del sistema de redescuento, han sido reacias a asumir el riesgo de otorgar crédito a la PSD; dicha tendencia podría mantenerse como un factor restrictivo, a pesar de que el capital está asegurado en un 100% por el FAG y de que FINAGRO asume el 50% del riesgo de los intereses. Aunque el Banco Agrario ha asumido el compromiso de vincularse al programa (hasta ahora es el único), será necesario adelantar una profunda labor de promoción y persuasión hacia los responsables de las oficinas regionales de la entidad.
- c) Algo similar ha ocurrido en el pasado reciente con los “entes integradores” tradicionalmente ligados a este tipo de programas (agricultura por contrato), los que usualmente operan con productores rurales del tipo “moderno” y que generalmente tampoco han sido proclives a asumir relaciones comerciales con productores en situación de desplazamiento. Por tanto, se hace necesario estimular la vinculación de las autoridades locales y regionales, de las ONG, de las asociaciones de productores, de las cooperativas y de las organizaciones de PSD, para conformar alianzas que permitan disponer de entes integradores idóneos.

3.3 Replanteamiento de la política de atención en vivienda para la PSD³⁹

Al igual que en caso de la estabilización económica, la política para atención de las necesidades de vivienda para la PSD ha sufrido modificaciones muy notables. A este respecto, puede señalarse que “las actuales condiciones de la oferta de vivienda para la PSD no se comparan positivamente con las que prevalecían anteriormente”⁴⁰.

Además de la rebaja en el valor de los subsidios (aplicada por el gobierno de manera generalizada para toda la población solicitante del país), ya no se está aplicando el Decreto 951/2001, que es la norma especial que reglamenta el otorgamiento de los subsidios para vivienda urbana y rural específicamente a la PSD, sino que, por el contrario, se están utilizando las normas genéricas.

³⁹ Basado parcialmente en Forero, Edgar: “Comentarios”, Op. cit, pág. 7 a 9.

⁴⁰ Ibid, pág. 7

Tampoco existe hoy, como en los años 2001 y 2002, una asignación presupuestal específica para atender necesidades de vivienda e infraestructura rural y urbana de la PSD; ésta tiene que competir por los subsidios con la población vulnerable.

Esto contrasta con uno de los objetivos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo, que establece “el acceso a la vivienda para población desplazada mediante el mecanismo de subsidios, de acuerdo con lo establecido en el decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico y las modificaciones recientes como: el Decreto 554 de 2003 expedido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial; Decreto 555 de 2003; Decreto 2488 de 2002 y el Decreto 1042 de 2003”.

Los subsidios para vivienda urbana se están otorgando mediante el Decreto 2488/2002, que rige genéricamente para todo el sistema, y en el cual no se establecen condiciones de excepcionalidad o prioridad para las familias desplazadas en el sistema de calificación individual, ni para los municipios receptores en la distribución regional de los recursos. La única cláusula de favorabilidad para la PSD (Artículo 74, literal d) consiste en que “La antigüedad y el ahorro previo no será requisito (sic) para la postulación cuando se trate de población vulnerable por reubicación o desplazamiento, sin embargo se tendrá en cuenta en el proceso de calificación”. Es decir, se suprime para la PSD una barrera de entrada, pero no se otorgan condiciones preferenciales en la calificación, o sea en la competencia frente otros grupos vulnerables por el mismo fondo de recursos.

Los subsidios para vivienda rural se están otorgando actualmente a través del Decreto 1042/03, el cual rige de manera genérica todo el sector. En éste se incluye la prevención y atención del desplazamiento forzado y el restablecimiento de la población como uno de los criterios para la asignación del 30% del total de recursos para subsidios (Art. 8º), en la distribución regional de los mismos. También se incluye la condición de población vulnerable (PSD o afectada por riesgos o desastres naturales) como uno de los criterios para la calificación de las postulaciones y para la determinación del puntaje. Sin embargo, no se establecen condiciones de excepcionalidad o de prioridad a la PSD para el acceso a crédito para vivienda rural.

Adicionalmente, puede afirmarse que, en general, el tema de la vivienda para la PSD sigue siendo tratado de manera aislada respecto a los demás componentes de la atención, descontextualizado de operaciones integrales de retorno, integración en el sitio de recepción o reubicación en un tercer lugar. Sigue siendo canalizado mayoritariamente a través de subsidios individuales, sin que éstos estén articulados integralmente a otros programas como la generación de ingresos, saneamiento básico, etc., que hagan parte de una estrategia integral de estabilización económica e integración social para una familia o comunidad concretas.

En materias más específicas, sigue sin resolverse algunos problemas ya señalados desde hace años. En primer lugar, la creación de mecanismos de

protección de la propiedad de los inmuebles urbanos abandonados por la PSD, y la posibilidad de utilizar tales inmuebles como parte de pago de las nuevas viviendas. En segundo lugar, la creación de incentivos para los municipios que realicen proyectos de inversión en vivienda, infraestructura y saneamiento básico en los cuales se involucre a la PSD sólo se asume parcialmente en el caso de la vivienda rural, según se anotó antes, pero no se contemplan en el caso de la vivienda urbana. En tercer lugar, no se prevé la posibilidad de financiamiento para alojamiento transitorio de la PSD en áreas urbanas, diferente al de la Asistencia Humanitaria de Emergencia por tres meses, y la no aplicación del Decreto 951/01 suprime la posibilidad de subsidios para arriendo de vivienda para la PSD hasta por dos años, que era uno de los mecanismos más útiles.

Un tema que merece especial atención es el acceso a crédito hipotecario por parte de la PSD, problema que afecta en general a toda la población pobre y vulnerable. Según el Viceministro de Vivienda, "El problema está en que muchas personas, para adquirir una vivienda de 16 millones de pesos, reciben un subsidio de 7 millones, ahorran un millón, y les queda faltando la mitad. Ese faltante es el que necesitamos que nos ayuden a financiar los bancos. Primero vamos a crear las condiciones para que las entidades por iniciativa propia realicen microcrédito, pero si eso no funciona tendremos que acudir a una norma que los obligue."⁴¹

La circunstancia descrita implicó que una gran parte de los subsidios asignados por el Estado, aún los que las familias de la PSD recibieron a través de tutelas, no pudieron hacerse efectivos. De hecho, una evaluación realizada por la Contraloría General de la República mostró que "subsidios asignados no significan subsidios que lleguen finalmente a su destino. En el período 1998-2001 se movilizó sólo el 39% del número de subsidios y sólo el 30% del valor anual de éstos"⁴², lo cual significa de no se hizo efectivo el 61%.

Así, el gobierno puso recientemente en marcha, mediante el Decreto 2481 de septiembre de 2003, una estrategia de financiación similar a la descrita en el programa de microcréditos de FINAGRO. Dicha estrategia consiste en: a) asignar \$200,000 millones a través de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), que servirán para apalancar alrededor de 30,000 microcréditos hasta por un monto de \$8 millones cada uno; y b) facultar a Findeter para asignarlos a través de un sistema de redescuento operado por entidades de crédito, cooperativas, cajas de compensación familiar y ONG. Complementariamente, Findeter capitaliza al Fondo Nacional de Garantías por un monto de \$50,000 millones, para que éste pueda cubrir por cinco años hasta el 70% del valor del crédito.

El problema ahora consiste en lograr una reacción positiva de las entidades financiadoras frente a las nuevas condiciones generadas por el gobierno, reacción que aún no se vislumbra. En el caso de las corporaciones de ahorro y vivienda y de la banca comercial, existe una resistencia explicada, según

⁴¹ Diario El Tiempo, 26 de Julio de 2003, pág. 1-16.

⁴² Citado en el Diario Portafolio, 23 de Julio de 2003, pág.7.

éstas, por el riesgo de conceder créditos a una población que en su gran mayoría mantiene relaciones informales e inestables de trabajo, y porque la rentabilidad de las operaciones por créditos de bajo monto sería muy reducida frente a los créditos por montos superiores, dado que los costos administrativos son prácticamente los mismos.

Es claro que las necesidades de la PSD en materia de vivienda no necesariamente tienen que ser atendidas mediante un esquema especial (basado en un enfoque de “discriminación positiva”), y que ello bien puede hacerse a través de la oferta convencional para la población pobre y vulnerable.

Sin embargo, se hace necesario implementar medidas correctivas para algunos impactos negativos generados por el cambio en el esquema:

- a) Se han generado apreciables “costos de transacción” para la PSD durante el período del ajuste⁴³ (que todavía no termina), generados por el cambio de las “reglas del juego” y reflejados en el bajo nivel de ejecución de los subsidios efectivamente otorgados a las familias desplazadas a lo largo del último año (desde agosto de 2002).
- b) Se debe tratar de preservar la flexibilidad lograda en el Decreto 951/01, la cual tiende a desdibujarse en la nueva reglamentación, que significaba una gama más amplia de modalidades de subsidio y condiciones mejor adaptadas a la situación de la PSD, incluyendo la compra de vivienda usada y el subsidio para arrendamiento.
- c) Se hace necesario revisar cuidadosamente, en la nueva reglamentación establecida en los decretos 2488/02 y 1042/03, aquellos factores que pudiesen impedir el acceso pleno de la PSD a los respectivos programas, e incluir otros que lo favorezcan.
- d) Esto se aplica también al acceso por parte de la PSD al microcrédito hipotecario, para garantizar el cual sería necesario considerar algún manejo especial de esos usuarios en la reglamentación.

4. LA POLITICA DE RETORNOS⁴⁴

El gobierno se había planteado inicialmente la meta de retornar a 30,000 familias en el primer año (agosto de 2002 a agosto de 2003); luego, en la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo se replanteó esta meta, ampliando su plazo para ser alcanzada al período 2003 - 2006.

También se habló al principio de promover “retornos planificados” a regiones estratégicas (por ejemplo, en Noviembre de 2002 se iniciaron exploraciones

⁴³ Supresión del INURBE, transferencia del tema de la vivienda al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, creación del FONVIVIENDA, transferencia de la administración de los programas de subsidio a las Cajas de Compensación Familiar, creación del sistema de financiación para microcréditos, etc.

⁴⁴ Basado íntegramente en Forero, Edgar: El desplazamiento forzado en Colombia”, Woodrow Wilson Center, Op. Cir págs. 20 y 21.

para caso del Oriente Antioqueño) de poblaciones desplazadas desde hace tiempo (más de un año).

Sin embargo, no se han dado hasta ahora las condiciones de seguridad y de capacidad de control territorial por parte del Estado que permitan implementar un programa sostenido y de cierta envergadura de promoción de tales “retornos planificados” tendientes a garantizar, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, el retorno de las familias que se han desplazado colectiva o individualmente durante un período prolongado.

A cambio, la RSS ha venido promoviendo predominantemente las operaciones de “retorno rápido”, es decir el pronto retorno (2 o 3 semanas después de ocurrido el desplazamiento) de comunidades desplazadas masivamente. Esto le ha permitido un exitoso desempeño con respecto a las metas; en el lapso del último año (desde el 7 de agosto de 2002) reporta que se ha organizado el retorno de 9,093 familias, 8,320 de ellas en 67 eventos masivos de retorno (es decir, el 91.5%) y 773 familias en retornos individuales (el 8.5%)⁴⁵.

En consecuencia, podría afirmarse entonces que el impacto de la política ha sido principalmente el de frenar en el corto plazo la movilización hacia las ciudades de la población que ha sido recientemente desplazada, más que el de realmente retornar a sus sitios de origen a una parte significativa de la gran masa de la PSD ya localizada en dichas ciudades desde hace tiempo.

4.1 El debate sobre las garantías a la población retornada

A este respecto, el ACNUR señala “algunos temas respecto a los cuales será necesario prestar mucha atención en el momento de la formulación de los aspectos operativos de la política, y durante la ejecución de los respectivos programas de retorno El primero tiene que ver con la vigencia práctica, en el terreno, de *los principios básicos de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad* De otro lado, vale la pena resaltar que la legitimidad de la decisión voluntaria de retorno requiere que, ante todo, la población reciba *información completa* sobre la situación en el lugar de retorno (situación de seguridad, situación económica, etc), sobre el contenido y alcance específicos de los programas y proyectos del retorno, y sobre los planes de desarrollo que en dicha región se estén implementando”⁴⁶.

Existe en la mayor parte de los actores humanitarios la convicción de que (aunque no hay estadísticas) la ausencia de una oferta estatal de atención diferente a la de los retornos en la mayoría de las regiones y ciudades del país, y/o la promoción prioritaria de ésta frente a otras opciones como la integración local y el reasentamiento, ha inducido la proliferación de retornos individuales (“gota a gota”) espontáneos, sin acompañamiento del Estado y

⁴⁵ RSS, información suministrada por la Dirección General, 14 de Agosto de 2003.

⁴⁶ Ibid, págs. 7 y 8

sin el cumplimiento de las suficientes garantías, en particular respecto a la seguridad y a la dignidad⁴⁷.

De otro lado, al analizar la experiencia de los retornos realizados hasta la fecha puede concluirse que el factor crítico que ha hecho fracasar muchos de ellos ha sido su sostenibilidad en medio del conflicto. A este respecto, el punto clave ha sido la dificultad para garantizar el conjunto de condiciones que pueden contribuir a hacerlos sostenibles (ejemplo: Bojayá un año después):

- a) adecuado seguimiento a la evolución de las condiciones de seguridad;
- b) acompañamiento sostenido a las comunidades retornadas;
- c) presencia permanente de las instituciones del Estado; e
- d) inversión productiva y social.

Adicionalmente, en pocos casos las intervenciones han mostrado acciones afirmativas del Estado respecto a la verdad, justicia y reparación; la mayoría de las veces se han limitado a los aspectos de tipo asistencial. Debe resaltarse que esta responsabilidad involucra al Estado en su conjunto, y no solamente a al gobierno o a la RSS.

4.2 La recuperación de las tierras de la PSD: tema clave en los retornos

La recuperación de las tierras abandonadas o perdidas por la PSD, o la correspondiente indemnización por la pérdida definitiva - indemnización que debe correr a cargo de quien realizó el despojo o, en su defecto, a cargo del Estado -, constituyen un tema neurálgico de la política de retornos.

Ello, dado que el conflicto y el desplazamiento han estado asociados con la concentración de la propiedad de la tierra y con el despojo a los campesinos desplazados por parte de terratenientes, narcotraficantes y actores armados⁴⁸. De un lado, la RSS estima que al menos la tercera parte de la PD era propietaria o poseedora de tierras antes del desplazamiento, y en una encuesta de CODHES (año 2001, muestra de 7.142 familias)⁴⁹ el 53% de las familias declaraban que eran propietarios y el 32% tenían la tierra en posesión, para un total del 85%. Del otro lado, de acuerdo con informes de la Contraloría General de la República⁵⁰, hoy el 40% de las tierras fértiles está en manos de narcotraficantes, y entre 1984 y 1996 las propiedades grandes (más de 500 has.) pasaron de 11 a 22.6 millones de has, y las pequeñas (menos de 5 has) se redujeron de 3.4 a 2.2 millones de has. Así mismo,

⁴⁷ Ver: "El derecho a un retorno con garantías: análisis y evaluación de la política pública" por ANDAS, Comisión Colombiana de Juristas, AVRE, Opción Legal, Mencoldes, Conferencia Episcopal Colombiana. Bogotá, 19 de junio de 2003.

⁴⁸ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): "Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia", pág. 211, junio de 1999.

⁴⁹ Diario El Tiempo: "Tierras, punto débil de proceso con paras", 04/09/03, pág.1-2

⁵⁰ Diario El Tiempo, Editorial, pág 1-26, 14 de Septiembre de 2003.

según CODHES, entre 1995 y 2001 habrían cambiado de dueño 3,500,000 has. especialmente en Córdoba y Urabá⁵¹.

Esta circunstancia cobra también especial importancia en el escenario de un eventual retorno de la PSD que ha sido desplazada por las autodefensas, en el marco de su eventual desmovilización, y al amparo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recordado al gobierno, entre otras cosas, que la responsabilidad de la reparación no sólo involucra a los individuos autores de la violación a los derechos, sino también al Estado. La recuperación de las propiedades abandonadas o perdidas por la PSD, o la indemnización por parte del Estado, constituyen parte importante de dicha reparación.

5. CONCLUSIONES

En este último aparte se resuman las principales conclusiones, advirtiendo que algunas de ellas podrían ser modificadas una vez se conozca y se comience a poner en práctica el nuevo Plan Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado, del que no se conocen aún sus planteamientos.

Es muy probable que en el mismo se introduzcan modificaciones, ajustes, complementaciones o precisiones a la política restablecimiento que ha sido planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, y a lo que ha venido implementando el gobierno en la práctica durante su primer año.

Así, las conclusiones se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Continúa, aunque en forma mucho más marcada que en períodos anteriores, la tensión entre un “enfoque de derechos” que busca garantizar el resarcimiento de los derechos de la PSD, reconocidos por la normatividad nacional e internacional, y un enfoque de “asistencia pura” que tiende a confinar la respuesta en la simple provisión de condiciones materiales para la subsistencia de la población afectada, condicionándola a la disponibilidad presupuestal. Al respecto, existe gran preocupación por la intención del gobierno para excluir de la tutela la reclamación de los derechos sociales y económicos. Sin embargo, en los últimos días el tema del derecho a la verdad, la justicia y la reparación ha adquirido gran importancia con motivo de la promoción, por parte del gobierno, de la “Ley de Alternatividad Penal” que incluye la suspensión de las penas para los actores armados que se desmovilicen, por ahora aplicables a las autodefensas.
2. Es evidente que, durante el último año, el gobierno ha venido desmontando el esquema de atención basado en el principio de la “discriminación positiva” de la PSD e incorporándolo al esquema genérico

⁵¹ Ibid.

de política social para la población pobre y vulnerable. El cambio en el esquema, que ha sido percibido como un retroceso de la política por parte de las organizaciones de la PSD y de muchos actores humanitarios, requeriría ajustar la reglamentación y el conjunto de requisitos exigidos a los usuarios, de manera que se garantice el *acceso de toda la PSD*, removiendo todas aquellas restricciones que lo impidan en forma directa o indirecta.

3. El éxito que el gobierno pueda tener en sus esfuerzos por descentralizar la gestión de la política, y las medidas efectivas que pueda establecer en el nuevo Plan Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento (aún en etapa de formulación), podrán contribuir a mejorar la crónica desarticulación intersectorial de la política, y la desarticulación entre la dimensión sectorial y la dimensión territorial de la misma, en términos de una respuesta integral para una misma familia o comunidad en un sitio determinado. Sin embargo, un factor restrictivo lo constituye el hecho de desmontar los programas especiales y transferir la atención de la PSD a los programas convencionales.
4. El gobierno, definitivamente, ha dado y seguirá dando alta prioridad a los retornos sobre otras alternativas de restablecimiento para la PSD. No existen, y al parecer no existirán hacia el futuro, iniciativas de la misma envergadura en materia de integración local y todavía menos de reasentamiento.
5. En este sentido, se ha venido impulsando exitosamente, bajo el liderazgo de la RSS, el cumplimiento de sus metas en cuanto al retorno de la PSD. Sin embargo, el énfasis se ha puesto casi exclusivamente en la promoción de los retornos masivos “rápidos”, de manera que el impacto neto ha consistido más en frenar en el corto plazo la movilización hacia las ciudades de la población recientemente desplazada, que en lograr realmente el retorno de la PSD que ha permanecido desplazada durante un tiempo significativo.
6. La sostenibilidad de los retornos en medio del conflicto se ha constituido en uno de los problemas más difíciles para el éxito de los mismos, en particular la posibilidad de que el Estado pueda garantizar en el mediano y largo plazo factores claves tales como la seguridad, la continuidad de la presencia estatal, la inversión social y la reactivación productiva de las regiones.
7. El reconocimiento efectivo del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación siguen estando ausentes en las operaciones de retorno, y esta es una garantía que involucra al Estado en su conjunto, no sólo al gobierno o a la RSS. La recuperación de las tierras abandonadas o perdidas por la PSD, o la respectiva indemnización por parte del autor del despojo o por parte del Estado, se constituye en uno de los aspectos claves de la reparación, en particular en los retornos que eventualmente estén asociados con el proceso de desmovilización de los actores armados, en particular de las autodefensas.

8. En lo referente a la política de estabilización económica, se evidencia una reducción muy importante del alcance y monto de la ayuda prestada a las familias por el Estado, traducida en una reducción de la asistencia para seguridad alimentaria de 7 smmlv a 1 smmlv, y en la supresión de los subsidios para capital semilla, capacitación y acompañamiento y su sustitución por microcréditos, por ahora limitados a los proyectos rurales.
9. El programa Red de Seguridad Alimentaria - RESA puede constituir un instrumento de gran utilidad en la prevención del desplazamiento o en el apoyo a las operaciones de retorno, aunque no constituye una alternativa para la población en situación de desplazamiento, dado el requisito de que los beneficiarios dispongan de tierra.
10. En cuanto a la vivienda, no se está utilizando el Decreto 951/01, especialmente expedido para la atención a la PSD, lo cual implica la supresión de condiciones de acceso muy favorables a los subsidios, y de alternativas como el subsidio para arrendamiento, hasta ahora consideradas como muy útiles. Por lo tanto, se hace necesario ajustar la reglamentación de los decretos que se están utilizando genéricamente para la asignación de subsidios para vivienda urbana y rural, de manera que se remuevan los obstáculos para el acceso de la PSD a los mismos.
11. Además, el programa genérico de microcrédito hipotecario recientemente lanzado por el gobierno para complementar los subsidios y posibilitar completar el valor de la vivienda en el mercado, podría tener un impacto positivo en éste sentido para la PSD, siempre y cuando se estudien condiciones especiales para este grupo de población, tales como la cobertura del 100% del riesgo y la tasa subsidiada de interés, en forma similar al programa especial de FINAGRO.

En el entendido de que la reformulación, el ajuste y la ejecución de la política de restablecimiento es un proceso de experimentación y aprendizaje continuo, y que cualquier apreciación crítica puede contribuir al mejoramiento del mismo, las anteriores conclusiones derivadas de la apreciación de lo ocurrido durante el último año tienen exactamente ese propósito.