

*La Corte Constitucional colombiana decretó como inconstitucional la situación de los desplazados en el país (Sentencia T-025 de 2004). Por su parte, la investigación académica había denunciado este panorama desolador: los desplazados son los más pobres de los pobres, y tienen que enfrentar un contexto de privación de derechos sociales y una vulneración a las aspiraciones de construir su propio proyecto de vida. En el Auto de seguimiento a la misma sentencia (el 383 de 2010), la Corte señala que es deber del Gobierno definir un instrumento de medición de las necesidades de integración comunitaria de las poblaciones retornadas y reubicadas; algo que, en efecto, fue consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.*

**Francesco Bogliacino** Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas Investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)

Universidad Nacional de Colombia

### **Bogotá D.C., 20 de abril de 2016 (Oficina de Comunicaciones FCE - CID)**

La investigación 'Retos de la integración en comunidades retornadas. Análisis del caso de Las Palmas, Bolívar', (edición 27 de

[Investigaciones y Productos - CID](#)

,  
autores: Barreto, Bechara, Bogliacino,  
*et al*

.) formula una propuesta de herramienta diagnóstica de la necesidad de medidas de integración comunitaria, orientada a definir criterios empíricos para medir las condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad. Los datos y la información para este documento se recopilaron en el marco de un convenio entre la Universidad Nacional de Colombia y el Departamento Nacional de Planeación; sin embargo, el documento recoge nuestras reflexiones académicas independientes, a la luz del proceso y de los hallazgos.

Esta medición articula diferentes metodologías (cualitativa, cuantitativa y experimental), a partir de palabras claves, para definir categorías teóricas (capital social, acceso a derechos económicos y capacidades, identidad-sentido de pertenencia-arraigo, desigualdad, seguridad humana, acción sin daño) y mediciones empíricas. Para cada categoría elabora un diagnóstico sobre el cual es posible formular recomendaciones de políticas públicas. Si bien no fue desarrollada pensando en un contexto de reincorporación de excombatientes, la herramienta es suficientemente flexible como para incluir componentes adicionales por lo que puede

extenderse también al contexto de un posacuerdo.

### Los hallazgos para un caso de retorno

La herramienta fue aplicada en Las Palmas (municipio de San Jacinto, Bolívar), cuya población se desplazó masivamente en 1999, en una región donde se multiplicaban las masacres y las amenazas sistemáticas. El retorno de esta comunidad ha sido presentado como un caso exitoso por las agencias gubernamentales y es relativamente conocido por la opinión pública.

A pesar del desplazamiento, la comunidad mantuvo un sentido de pertenencia y un arraigo muy fuertes en las diferentes ciudades donde se asentaron, tanto en la región Caribe como en Bogotá. La identidad palmera se fundamenta en una representación compartida de su carácter alegre, espíritu trabajador y en una procedencia común.

En la capital del país se planteó la idea de un retorno comunitario, que fracasó en 2005 por nuevos episodios de inseguridad. Este retorno se concretó en 2014, enmarcado en los derechos e institucionalidad establecidos en la Ley 1448 de 2011; sin embargo, ha presentado varias dificultades que impiden que pueda ser considerado un proceso plenamente consolidado: la ausencia de condiciones materiales frustró a muchos retornantes, sobre todo aquellos que regresaron desde Bogotá. Los palmeros destacan el orgullo que sienten al haber logrado el reconocimiento de su victimización y sus derechos en la jurisdicción de Justicia y Paz. De este proceso dan cuenta al repetir la anécdota, cada vez más popular, cuando ante la gran cantidad de documentos recopilados y al no contar con otras herramientas diferentes, unieron las hojas cosiéndolas con hilos y a mano y así entregaron los soportes del caso en el juzgado.

Con referencia al proceso de retorno, este no ha afectado de manera significativa los enlaces de confianza horizontal dentro de la comunidad. En las aspiraciones individuales el punto de comparación es la situación pre-desplazamiento, la cual no ha sido restablecida. En término de acceso a derechos económicos y sociales se señalan casos de programas exitosos de apoyo a la agricultura, pero queda sin resolverse el tema de la vivienda.

La situación de la pobreza multidimensional es la siguiente: la población palmera que se encuentra en el corregimiento muestra un nivel de pobreza más bajo respecto a la muestra de comparación que habita en los alrededores; aún hay que reconocer que esta diferencia no es robusta cuando medimos por línea de pobreza, y el nivel de indignancia es más elevado en la

vereda que en la población vulnerable vecina. Adicionalmente, las víctimas perciben en términos absolutos graves carencias en la situación de empleo, salud, educación y apoyo para niñez y juventud, principalmente porque en el pueblo faltan las estructuras principales y las familias se apoyan en la oferta de San Jacinto. En algunos casos el proceso de retorno se limitó a un subconjunto de familiares y esto genera ansiedad de reunirse con todos los integrantes del hogar.

La comunidad no se percibe discriminada. No obstante, existen factores de disturbio, desde la dificultad de comunicación hasta la heterogeneidad en el enfoque de intervención de las autoridades. Un problema evidente producto de lo anterior, son los roces entre liderazgos diferentes que se reflejan en la parcial inoperatividad del Comité de Impulso.

El nivel de desigualdad es alto en término comparativo, tanto por ingresos como por gastos. La situación de seguridad física está garantizada, pero la seguridad humana, en sentido más amplio, muestra elementos alarmantes. La seguridad jurídica está en una situación crítica debido a la demora en los procesos de restitución por parte de la Unidad de Tierras. Los habitantes señalan como preocupante y causal de roce con las autoridades el tema de la vivienda, en particular las demoras en el proceso y la ausencia de consulta comunitaria sobre cómo se debían construir. La infraestructura social existe, pero las condiciones de acceso a veces son complicadas (está disponible en el casco urbano de San Jacinto) y en la mayoría de los casos, lo que se ha logrado ha sido tras acudir a instancias judiciales.

No se identifican diferencias significativas con el entorno económico, pero los niveles de informalidad son muy preocupantes.

Finalmente, el entorno institucional revela buen desempeño, y los resultados de la encuesta evidencian que la población parece conocer bien los espacios de participación activados, pero cuestiona la falta de articulación entre instituciones de diferente nivel.

**En esta tabla se reportan los resultados de manera sintética**



### **Implicaciones de política pública**

El retorno o la reubicación, de acuerdo con la Ley 1448/2011, tiene que darse en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad (art. 28 n. 8), pero además la Ley reconoce el principio de progresividad (art. 17) en la aplicación. Mientras que dignidad y seguridad son claramente

dos objetivos y la progresividad es claramente una restricción, la voluntariedad es a la vez un objetivo y una restricción, porque es una decisión autónoma de la víctima. Lograr estos objetivos bajo estas restricciones pasa por la definición de una secuencia viable y efectiva de la intervención.

Por un lado, el enfoque de derecho no es solo un objetivo a largo plazo, sino también una restricción. Las aspiraciones individuales a un proyecto de vida en el caso de retorno incluyen inevitablemente, como criterio mínimo, no empeorar el propio estilo de vida. No cabe duda alguna de que la población desplazada vive un contexto de abandono y pobreza que no tiene igual dentro de los grupos vulnerables; de ahí que parecería que la decisión de retornar al lugar de donde se fue desplazado fuera la mejor opción para iniciar la recuperación de derechos y de estabilidad.

Pese a esto, las condiciones del área donde ocurrió el hecho victimizante y las modificaciones ocurridas en el entorno del lugar de recepción, como son la atención recibida o las redes de contactos que se generan, pueden afectar las decisiones de regreso. Esta última decisión es en sí misma la de la migración voluntaria. Esto quiere decir que la garantía del acceso a ciertos derechos como son la salud y educación para los hijos representa desde el comienzo un conjunto de criterios básicos que hay que tener en cuenta. Pero en muchas situaciones, la seguridad es el único umbral que verdaderamente se toma en cuenta a la hora de poner en marcha el proceso.

En segundo lugar, sin el ánimo de minimizar el tema de capacidades, es importante entender que existen otros factores claves a la hora de garantizar el éxito de un proceso. Desde una perspectiva secuencial, es evidente que se da una jerarquía sustancial entre factores exógenos y endógenos: la infraestructura necesaria, la seguridad humana (en sentido amplio) y la articulación con el territorio son variables que hay que intervenir antes de poner en marcha el proceso, para lograr una masa crítica inicial de participación.

En tercer lugar, el tema de la línea del tiempo de la intervención requiere cierta compatibilidad presupuestal. La Ley plantea exigencias de articulación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, pero mientras existen competencias diferenciadas, la capacidad financiera recae en última instancia e inevitablemente sobre el nivel central. Garantizar la educación y el acceso a la salud es un gravamen sobre algunos de los principales rubros presupuestales de las autoridades locales. Sin embargo, mover siete millones de víctimas a lo largo del país implica una presión sobre el gasto de las autoridades territoriales que difícilmente es sostenible. Garantizar mayor transferencia solo cuando se haya realizado el retorno puede volverse un fracaso porque esas exigencias en término de derechos son determinantes para la

voluntariedad.

El segundo apartado sobre el cual se quiere dirigir la reflexión es el problema de focalización en las políticas sociales. La insistencia estructural sobre la micro-focalización de las intervenciones, complicada por la heterogeneidad de las prácticas institucionales de implementación, terminan por generar inclusión diferencial, dañina en la medida en que alimenta prácticas biopolíticas de control y manejo de la población y de los grupos sociales.

En otras palabras, el abanico de programas e intervenciones focalizadas construye rutas de inclusión y exclusión parcial, relacionadas con acceso a crédito, oportunidades de trabajo, salud y educación, que dejan como subproducto identidades grupales potencialmente en conflicto. En términos más concretos, en tema de focalización se plantean tres consideraciones claves para la política pública.

Por un lado, existe un tema de articulación institucional. La lógica de focalización es orientada a aislar un dominio de intervención y desde la perspectiva de política pública requiere ciertos instrumentos de definición, monitoreo e implementación; pero focalizar muchas áreas termina alimentando una inflación de mediciones, con tres consecuencias claves. En primera instancia, se afecta negativamente la confiabilidad de las mediciones porque sencillamente la gente se cansa de contestar a preguntas; por otra parte se incrementa la posibilidad de generar heterogeneidad en el acceso a recursos en el contexto de intervención; y como tercer factor, se alimenta la expectativa de que tras cada encuesta tenga que existir un beneficio, produciendo así frustración.

En segundo lugar, existe un tema de biopolítica de las víctimas. Por biopolítica se entiende el conjunto de herramientas y dispositivos (incluyendo los discursos) que buscan el gobierno de la población y de los grupos y que generan mecanismo de subjetivación, o sea de internalización de los comportamientos y las reglas. La frustración de las autoridades ante cierto tipo de liderazgo dentro de las comunidades y la sensación de falta de emprendimiento por parte de las poblaciones es, en muchos casos, un sesgo inducido por un tipo de intervención que privilegia la focalización.

Los procesos de construcción de la identidad y del sentido de arraigo presentan una interdependencia necesaria con una serie de mediaciones reales que tienen que ver con el dominio económico (comunidad de interés entre recicladores, desempleados, agricultores etc.). Dicho dominio es afectado por la política pública, por ejemplo en las identidades

construidas a partir de la posibilidad de acceso a cierto subsidio.

En tercer lugar, existe una potencial contradicción de fondo de difícil solución, pero que es importante subrayar. Existen rutas de atención y de asistencia, por ejemplo a los desplazados, que en ningún caso compensan la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población. La intención de la norma es clara, pero resulta que los procesos de retorno y reubicación tienen lugar dentro de contextos de pobreza, vulnerabilidad o hasta resistencia. Es importante que los requerimientos de transparencia de la información y de involucramiento de las poblaciones sean cumplidos: al fin y al cabo, los subsidios y las diversas formas de atención contribuyen a garantizar derechos o a eliminar necesidades, independientemente del título con el cual se estén otorgando. Errores de comunicación, faltas de transparencia o incapacidad de compartir las motivaciones de manera eficaz, pueden generar tensión dentro de la comunidad por la heterogeneidad de la oferta. Sobra decir que este problema crecerá exponencialmente frente a la reincorporación de excombatientes, una vez Colombia entre en la fase de posacuerdo.

***Para leer el documento completo sobre la investigación, siga el enlace:***

□

[http://www.fcenew.unal.edu.co/  
publicaciones/images/doc/inv-  
productos-cid-27.pdf](http://www.fcenew.unal.edu.co/publicaciones/images/doc/inv-productos-cid-27.pdf)