UTeC

Evaluación de procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito y retos para una respuesta más efectiva

Informe Final Ajustado

Bogotá D.C., Mayo 30 de 2008

INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta el informe final de la *Evaluación de procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito y retos para una respuesta más efectiva*. Este documento tiene como objetivo central el dar a conocer los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la consultoría realizada por Econometría S.A., para la Unidad Técnica Conjunta –Convenio Acción Social/ACNUR-.

La organización del presente informe está establecida en cuatro capítulos desde los cuales se busca la exposición detallada y concisa de los principales hallazgos y reflexiones producto de siete meses de trabajo. El primer capítulo hace una breve presentación de toda la consultoría resumiendo las fuentes sobre las cuales se basó y el equipo humano que participó en ella. El segundo capítulo reúne las principales reflexiones consecuencia del análisis de la política pública nacional para atender desde su ejercicio el componente de retornos. Así mismo, en este aparte se presenta un análisis de las experiencias de Guatemala y Perú así como las lecciones aprendidas que se desprenden de los procesos de retorno llevados a cabo en estos países. El tercer capítulo agrupa tanto el sistema de indicadores utilizados en la evaluación de los Estudios de Caso, como los resultados encontrados y los factores de éxito identificados a partir del análisis de los casos de retorno observados en 21 municipios y ubicados en 11 departamentos.

Finalmente en el capítulo de conclusiones y recomendaciones se recogen aquellos aspectos que desde los resultados obtenidos se consideran importante de considerar dentro de todo el esquema que moviliza el componente de retornos. Tanto las recomendaciones como las conclusiones se producen dentro de un marco metodológico cualitativo, y si bien éstas, no pueden ser replicables para todos los retornos sucedidos desde 1996 en el país, sí pueden dar luces y orientar la optimización de los procesos de movilización institucional y social que implican. Por lo tanto, su utilidad radicaría en poder servir como una herramienta de análisis para quienes son responsables en la toma de decisiones sobre el tema.

A manera de anexos se incluye un documento que da cuenta de la metodología utilizada para los estudios de caso; una descripción de los criterios utilizados para cualificar los indicadores y los informes de los 30 estudios de caso realizados.

EVALUACIÓN DE PROCESOS DE RETORNO PARA LA GENERACIÓN DE RECOMENDACIONES QUE PERMITAN IDENTIFICAR VARIABLES DE ÉXITO Y RETOS PARA UNA RESPUESTA MÁS EFECTIVA.

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDO

		PÁGINA
I.	**PRESENTACIÓN GENERAL DEL ESTUDIO**	**1**
II.	**ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL E IDENTIFICACIÓN DE APRENDIZAJES A PARTIR DE DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**	**4**
	1. INTRODUCCIÓN	**5**
	2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL COMPONENTE DE RETORNO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	**5**
	3. LECCIONES APRENDIDAS: EXPERIENCIAS DE GUATEMALA Y PERÚ	**8**
	3.1 Presentación	8
	3.2 Experiencia de Guatemala	8
	3.3 Experiencia de Perú	24
	3.4 Lecciones aprendidas	37
III.	**EL COMPONENTE DE RETORNOS: UN ANÁLISIS DESDE LOS ESTUDIOS DE CASO**	**42**
	1. CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS	**43**
	1.1 Principales características del estudio	43
	1.2 Principales características de los procesos de retorno analizados	44
	2. SISTEMA DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO	**46**
	2.1 Estructura del Sistema de indicadores	47
	3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE ÉXITO	**51**
	3.1 Fase de Retorno	51
	3.2 Fase de Estabilización	58
IV.	**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**	**62**
BIBLIOGRAFÍA		**68**

ANEXOS

ANEXO 1 METODOLOGÍA UTILIZADA PARA EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE CASO Y DISEÑO DE INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE INFORMACIÓN

ANEXO 2 INSTRUCTIVO PARA LA CALIFICACIÓN DE INDICADORES

ANEXO 3 COMPILACIÓN DE ESTUDIOS DE CASO

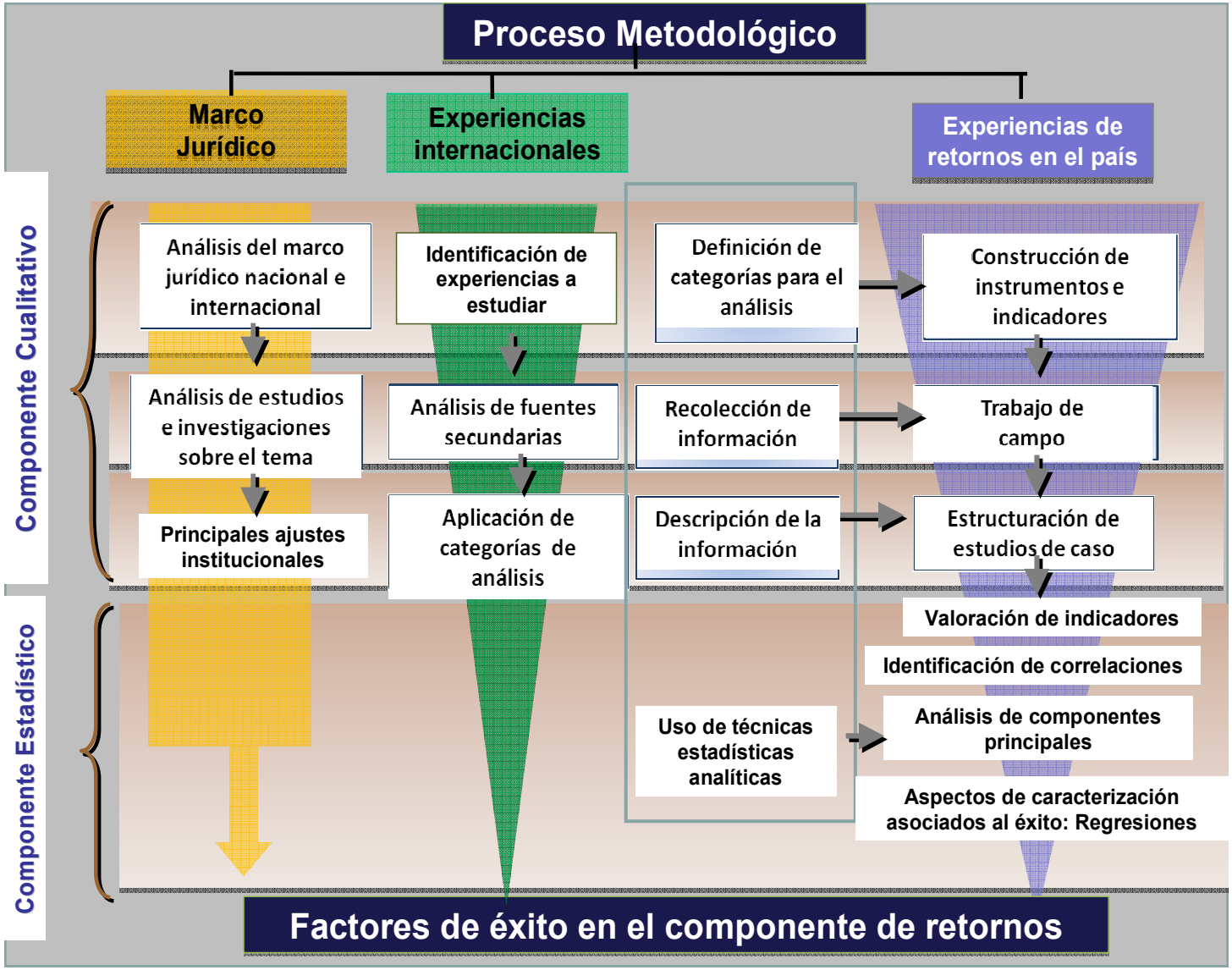
I. PRESENTACIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

PRESENTACIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

La Unidad Técnica Conjunta -Convenio Acción Social- ACNUR realiza acciones tendientes a aportar tanto al mejoramiento de las políticas públicas, como a los programas que dan respuesta a la población en situación de desplazamiento a través del análisis de los procesos de retorno que se han dado y del estudio documental que les soportan.

Con este objetivo la UTeC contrató a Econometría S.A. para*"Evaluar los procesos de retorno para identificar factores de éxito y retos para una respuesta más efectiva, mediante el análisis tanto del marco normativo, programático e institucional dentro de los cuales se produjeron, como de los efectos percibidos desde el enfoque de realización de derechos y libertades de las personas que se decidieron a retornar".* Durante siete meses, el equipo de la consultoría bajo la dirección de Claudia Peñaranda desarrollo sus productos. De un lado, con el enfoque analítico de Jorge Iván Cuervo y Andrés García se realizó un estado del arte sobre los avances en la política pública e identificó y documentó dos experiencias internacionales que en materia de retornos facilitara el reconocimiento de factores exitosos o barreras a evitar en dichos procesos. Así mismo, en la búsqueda de resultados concretos que permitieran fundamentar los procesos de retornos, la consultoría contó con la participación de Diego Sandoval, Mariana Muñoz, Óscar Rodríguez y Hernán Salamanca en el diseño de instrumentos para la aplicación de la metodología cualitativa de estudios de casos, apoyados con un equipo de campo coordinado por Marisol Rodríguez y conformado por Eudoro Castro, Santiago González, Marta María Moreno, María Isabel Arango, Belén Gómez, Helena Franco, Néstor Muñoz, con la edición del informe realizada por Martha Lucía Gutiérrez. Tanto en la construcción del marco normativo como en la documentación de los estudios de casos, la consultoría recibió el permanente apoyo y retroalimentación del Comité de Interventoría establecido para este estudio y conformado por los doctores Edgar Forero, Luz Angela Rodríguez, Jaime Avendaño, Noe Alejandro Lozano, Cristina Carreño, Mauricio Rodríguez, Andrés Celis y Adriana Buchelli, pertenecientes a la UTeC, Acción Social y ACNUR.

Por último, es importante anotar que en el proceso metodológico se trabajaron tres fuentes de análisis, las cuales se constituyeron a su vez, en productos en sí mismos. La primera detalló el marco normativo y de política pública dentro del cual se realizó tanto el análisis de los instrumentos legales y programáticos que orientan el proceso de retorno desde la esfera nacional y la internacional y la recopilación de los estudios efectuados sobre el tema. La segunda fuente, la conforma las lecciones aprendidas desde el estudio de otros procesos de retornos sucedidos en el ámbito internacional (experiencias de Perú y Guatemala). Finalmente, están los Estudios de Caso, con los cuales se documentaron algunos retornos sucedidos en el país, y con cuyas observaciones cualitativas fue posible realizar un análisis de tipo econométrico para la identificación de resultados. El siguiente esquema ilustra los principales procesos en cada una de las fuentes de análisis.


Proceso Metodológico
Marco Jurídico
Experiencias internacionales
Experiencias de retornos en el país
Componente Cualitativo
Componente Estadístico
Análisis del marco jurídico nacional e internacional
Identificación de experiencias a estudiar
Definición de categorías para el análisis
Construcción de instrumentos e indicadores
Análisis de estudios e investigaciones sobre el tema
Análisis de fuentes secundarias
Recolección de información
Trabajo de campo
Principales ajustes institucionales
Aplicación de categorías de análisis
Descripción de la información
Estructuración de estudios de caso
Valoración de indicadores
Identificación de correlaciones
Uso de técnicas estadísticas analíticas
Análisis de componentes principales
Aspectos de caracterización asociados al éxito: Regresiones
Factores de éxito en el componente de retornos

II. ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL E IDENTIFICACIÓN DE APRENDIZAJES A PARTIR DE DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

1. INTRODUCCIÓN

Este documento hace parte de una serie de textos construidos por la consultoría[1] para reconocer desde el tema de política pública los alcances y desarrollos que se han llevado a cabo dentro del componente de retornos, a modo de marco general de contexto desde el cual fueron analizados los Estudios de Casos. En este orden de ideas, es de señalar que sin pretensiones evaluativas hacia la política pública de desplazamiento, su alcance es bastante puntual y se centra en la consideración de aquellos nodos estratégicos que pueden constituir factores de riesgo en el componente de retorno, con el propósito de sugerir algunas líneas de acción que puedan alimentar los resultados de los estudios de caso.

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL COMPONENTE DE RETORNO EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

La política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia, por definición, debe ser una política de Estado, y así fue pensada desde que se expidió la Ley 387 de 1997. Que cada gobierno incorpore nuevos criterios, enfoques distintos y énfasis diferenciados a la política, no desvirtúa el carácter de política de Estado que supone sistematicidad, integralidad, coherencia, consistencia y sostenibilidad de la intervención de las diferentes agencias gubernamentales encargadas de formular y de implementar la política. En ese sentido, la política pública de atención al desplazamiento debe ser la herramienta que permita la realización y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

La incorporación de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas* a la formulación y ejecución de la política pública, supone que las acciones que el Estado desarrolle en favor de la población desplazada deben partir del reconocimiento del restablecimiento de los derechos de una población especialmente vulnerable. En esa medida, el componente de retorno no es una posibilidad, es un derecho que tiene la población desplazada para lo cual el Estado está en el deber de generar las condiciones que permitan el retorno o la reubicación en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad. Desde la sentencia T-602 de 2003, la Corte Constitucional ha desarrollado el enfoque de derechos para el componente de retorno en el sentido de mejoras objetivas en las condiciones de vida de los desplazados[2]. El enfoque integral para atender al desplazamiento, en los términos definidos por la Corte Constitucional en la aplicación del enfoque de Goce Efectivo de Derechos (GED), supone entonces pasar del asistencialismo a una política social sostenida que suponga el restablecimiento.

[1] Documentos presentados en informes de avances durante el desarrollo de la consultoría.
[2] Enfoque reiterado en la sentencia T-419 de 2003, T-669 de 2003 y T-025 de 2004.

Ahora bien, la expresión "asistencialismo" contiene una significación negativa que es necesario relativizar. No todo asistencialismo es negativo per se y en condiciones de extrema vulnerabilidad es inevitable la adopción de medidas asistencialistas, tal y como sucede en la fase de Asistencia Humanitaria de Emergencia. El punto es que en el componente de retorno, el proceso de aprendizaje que viene dándose en el Estado para una atención integral de la población desplazada, debe fortalecerse en su constitución como una política social específica. El esquema actual contenido en el Decreto 250 de 2005 apunta en esa dirección, y si bien es preciso continuar reflexionando sobre la manera cómo se están adelantando los retornos de manera específica, aún resulta válido hacer un llamado acerca de la necesidad de redoblar esfuerzos para dar el salto hacia una política social específica en pro de la población desplazada que pueda articularse con las políticas sociales a favor del resto de la población, sin perder, tanto la perspectiva de reparación material y moral que caracteriza la atención a una población en extremas condiciones de vulnerabilidad, como las implicaciones del enfoque diferencial.

La complejidad de la atención del retorno en el contexto de la política pública, tiene que ver con el hecho de que muchas de las variables de éxito no dependen directamente del funcionamiento del SNAIPD, y que las dificultades que han sido señaladas por los distintos informes de ACNUR, de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo y de otras agencias privadas, recogidas en el informe de avance anterior, más que apuntar a un desconocimiento de los esfuerzos que vienen haciendo las distintas agencias gubernamentales, refiere de fondo a la necesidad de coordinación que es necesario afianzar entre todos los responsables dentro del proceso de retorno.

El hecho de que factores relacionados con la seguridad, la mejor provisión de servicios públicos, el acceso a tierras, la integración social de los retornados, las nuevas fuentes de empleo en condiciones dignas y de sostenibilidad de ingreso, la atención en salud, la nutrición adecuada, el restablecimiento del capital social comunitario, el acceso a la educación, no dependan directamente de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD, le atribuye aún mayor complejidad a la política. La provisión de este mínimo vital para desplazados definido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde la sentencia T-602 de 2003 es el desafío de política en el componente de retorno.

Ahora bien, al considerar que el indicador integral de éxito de los retornos está en la reparación del daño de la población desplazada, ello supone que no bastaría solamente con la generación de condiciones para la reconstrucción de su horizonte de vida vulnerado por el desplazamiento, sino que requeriría de la atención de otras medidas que deben ser tomadas al respecto.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-372 de 2002, consideró necesario inscribir todos los procesos de retorno en un enfoque de reparación integral del daño, lo que supone medidas en materia de verdad, justicia y reparación, lo cual es congruente por lo señalado por la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación en su documento

Recomendación de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa[3], que presenta medidas específicas en ese sentido. Así por ejemplo, en el numeral 93 del citado documento, la Comisión recomienda para garantizar el derecho a la restitución, subsanar la ausencia de titulación de la propiedad.

Igualmente, en materia de retorno, la Comisión considera que: "*las medidas de reparación orientadas a garantizar el derecho a un regreso voluntario de las víctimas de desplazamiento forzado a sus hogares o lugares de residencia habitual y de los grupos étnicos a sus tierras y territorios deben estar acompañadas, además, de unas (sic) medidas de reparación que reconozcan su especial condición de vulnerabilidad y estén orientadas a garantizarles condiciones dignas, seguras y tranquilas de vida y existencia, garantes, además, de los principios de igualdad y no discriminación".*

Finalmente, en lo que respecta al componente de retorno dentro de lo estipulado por los Principios Rectores sobre Desplazamiento, el desarrollo de sus principales directrices ha sido atendido a partir del instrumento que orienta los retornos, encontrándose que sus medidas son un avance tanto en lo concerniente a la política como en lo teniente a su aplicación. Acciones como las que se enumeran a continuación resultan básicas para el logro de un proceso exitoso:

- Condiciones mínimas de dignidad, tanto durante la operación de retorno como en la Fase de Estabilización.

- Todas las operaciones de retorno deben ser consultadas, concertadas y aprobadas por las comunidades desplazadas, para lo cual el Estado debe brindar toda la información y las distintas alternativas que puedan considerarse para cumplir con el principio del retorno como un derecho. Esta información no sólo debe darse por parte del Estado ante la situación de arribo, sin también en la Fase de Estabilización, para lo cual debe detallarse el tipo de programas y el marco de política y de orden presupuestal en los que serán inscritos para asegurar sus sostenibilidad.

- Si bien el retorno es un derecho, debe plantearse como una opción para la cual el Estado deberá adoptar medidas positivas que permitan crear las condiciones necesarias que faciliten el retorno. Es decir, la persona desplazada tiene el derecho a retornar, pero ese derecho, también incluye a posibilidad de no hacerlo si considera que no están dadas las condiciones de seguridad y dignidad adecuadas.

- La reubicación en un lugar distinto al de origen, también debe ser una alternativa que debe planteársele al desplazado en aplicación del principio de voluntariedad.

[3] Ver en www.cnrr.org.co

- Los retornos deben hacerse en cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, especialmente en lo que tiene que ver con que el retorno no puede darse en el contexto de esquemas de seguridad que comprometan la calidad de personas protegidas en el conflicto.

Ahora bien, en materia de retornos, consideramos necesario reafirmar la necesidad de enfocar la política hacia la búsqueda de soluciones duraderas, en las cuales las personas desplazadas puedan restablecer sus condiciones de vida y estabilizar el reinicio de sus proyectos de vida que llevaban al momento de ser desplazadas, y para lograr efectividad en ese horizonte de política, la intervención del Estado debe continuar sustentándose en la aplicación de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

3. LECCIONES APRENDIDAS EXPERIENCIAS DE GUATEMALA Y PERU

3.1 Presentación

El análisis de las experiencias históricas de Guatemala y Perú resulta relevante a la hora de valorar la forma en que se están llevando a cabo los retornos de la población desplazada en Colombia. El propósito principal de esta sección es analizar los procesos históricos del desplazamiento y reconocer cómo se presentó y manejó la situación de la población retornada en estos países.

La presentación de cada uno de los casos está dividida en cuatro secciones. En la primera se hace una contextualización histórica del conflicto y su resolución, dando cuenta de los principales actores involucrados y los eventos más importantes. En la segunda, se hace una caracterización de la población desplazada y en la tercera se adelanta un análisis de la situación de los retornados. Por último, se presentan unas conclusiones. Aparte de la presentación de los dos estudios de caso, en la última sección de este capítulo se adelantan las lecciones aprendidas de éstos, es decir, los factores de estos casos relacionados con los principios de los retornos que podrían ser relevantes para el caso colombiano.

3.2 Experiencia de Guatemala

3.2.1 Contextualización histórica

El conflicto armado en Guatemala (1960-1996) tiene sus orígenes en la exclusión política, económica, social y cultural de una población mayoritariamente indígena[4] y rural[5]. La

[4] El 49% de la población se identifica como indígena. Véase PNUD (1999). "Población y migración en el área rural", en *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano*, Capítulo 2. Disponible en:

reforma agraria implementada por el gobierno democrático de Jacobo Arbenz en 1952 fue suspendida en 1954, tras el golpe militar dado por el coronel Castillo Armas con el apoyo de Estados Unidos. De ahí en adelante, el proceso de redistribución de la tierra iniciado por Arbenz no sólo se revertiría, sino que daría paso a la consolidación de un modelo económico agroexportador que aumentaría la desigualdad en la tenencia de la tierra[6]. A esta concentración de la tierra, se le sumó la concentración del poder político en los militares y el cierre de todos los espacios de representación política[7].

En 1974, en respuesta a la agudización del sistema político autoritario, las fuerzas guerrilleras que se habían alzado en armas desde comienzos de los sesenta se movilizan y el régimen responde con una masiva contraofensiva militar. Enmarcada dentro de la doctrina de la 'seguridad nacional' y el 'anticomunismo', la represión militar y política se dirigió hacia asociaciones campesinas, sindicales e indígenas de izquierda, muchas de las cuales terminaron apoyando las fuerzas guerrilleras. A comienzos de los ochenta, éstas convergirían en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)[8].

La respuesta exacerbada por parte de las fuerzas armadas a la insurgencia no ha tenido precedentes en la región. Con la ofensiva militar de "tierra arrasada"[9], llevada a cabo entre 1981 y 1983, las operaciones contrainsurgentes adquirieron su forma más brutal[10], en tanto

---

http://www.desarrollohumano.org.gt/UserFiles/PDF/Informes/El%20Rostro%20Rural%20del%20Desarrollo%20Humano/020_Capitulo_2.pdf

[5] De acuerdo a la CEPAL (2006), el 50% de la población guatemalteca vive en el área rural. En el 2002, el 68% de la población rural se encontraba en situación de pobreza y el y 37.9% en situación de indigencia. Ese mismo año, el coeficiente de Gini en el área rural era de 0.470. Véase CEPAL (2006). "Estadísticas sociales", en *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe,* 2006, CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B_1.pdf

[6] Es importante señalar que el sector agrícola en Guatemala, incluso hoy en día, juega un papel determinante dentro de la economía del país. Según la CEPAL (2006), en 2005 el 36.5% de su población ocupada total se encontraba dedicada a la agricultura. Véase CEPAL 2006, op. cit. Por otra parte, en 1997, las exportaciones de bienes primarios representaban el 57.4% de las exportaciones totales del país, mientras que en Bolivia, Perú y Ecuador representaban el 3.1%, 8.8% y 31.9%, respectivamente. En ese sentido, la tenencia de la tierra ha sido un aspecto determinante en los conflictos sociales y políticos de Guatemala. Ibid.

[7] Véase UNHCR (1995, Abril 1). "Guatemala: Displacement, Return and the Peace Process".
Disponible en: http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/print?tbl=RSDCOI&id=3ae6a6b98

[8] Ibid. La URNG estaba conformada específicamente por: el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT); Organización del Pueblo en Armas (ORPA); las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); y el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP). Véase Aragón González (2000). "Los próximos escenarios para la implementación de los acuerdos de paz en Guatemala", en *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/aragon.pdf, p. 7.

[9] Ésta implicaba la destrucción sistemática de comunidades y cultivos, así como la eliminación indiscriminada de la población civil. Véase Stølen, Kristi Anne (2001). "Experiencias de retornados guatemaltecos en el Petén", en *Les Cahiers Amérique Latine Historie et Mémoire (ALHIM)*, Núm 2. Disponible en: http://alhim.revues.org/document587.html. En los tableros de planificación del Estado Mayor del ejército y en los cuarteles generales se les asignaba a las aldeas alfileres de color. Las que estaban en "zonas rojas" estaban en territorio enemigo. En éstas no se hacía ninguna distinción entre guerrilleros y campesinos. Ambos debían ser atacados y destruidos. Los de las "zonas rosas" debían ser atacados, pero dejándolos en pie y los de las "zonas blancas" eran "aldeas seguras" que había que dejar en paz. Véase Schirmer, Jennifer (1999). *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

[10] Esta ofensiva se intensificó después de marzo de 1982 cuando el general Efraín Ríos Montt se instala en el poder tras un golpe de estado. Véase Global Internally Displaced People (IDP) Project (2004). *Guatemala: Falta de avances en la*

que el blanco de éstas eran las poblaciones rurales del altiplano noroccidental (principalmente los departamentos de El Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz, ver mapa 1), predominantemente Mayas[11]. Más de 200.000 personas fueron asesinadas o desaparecidas en este período, y entre medio millón y un millón y medio de personas fueron desplazadas internamente o huyeron del país[12], cifras significativamente representativas para un país que en 1995 tenía 10 millones de habitantes[13].

El grado de violencia al que llegó el Estado guatemalteco, aunado a las fuertes presiones internacionales, llevaron a que en 1983 un sector importante de las fuerzas armadas considerara la posibilidad de hacer la transición hacia un gobierno civil. En 1985, mediante la aprobación de una nueva constitución, se da el salto hacia la democracia, y sale elegido Vinicio Cerezo del partido Democracia Cristiana Guatemalteca, después de más de treinta años de gobiernos militares. No obstante, la presencia de los militares en la vida social y el fin del conflicto armado no llegan a su fin. Todo lo contrario, la consolidación del control militar de las áreas rurales coincide precisamente con el retorno a la democracia. La creación de nuevas bases militares, de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y el afianzamiento de los denominados "Polos de Desarrollo" hicieron parte de la estrategia de militarizar el campo[14].

implementación de los acuerdos de paz deja a los desplazados internos en olvido. Disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2902.pdf

[11] Estos departamentos albergan el porcentaje más alto de población indígena del país, complejizado por una gran variedad de idiomas mayences. Véase Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) (1992). *¿Dónde está el futuro? Procesos de reintergración en comunidades de retornados*. Cuadernos de Investigación No. 8. Guatemala, p. 24.

[12] Véase Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) citada en IDP Project 2004, p. 2.

[13] Véase CEPAL 2006, op. cit.

[14] En el marco del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, el gobierno empezó a establecer los Polos de Desarrollo después del golpe de estado de marzo de 1982. Estos se concibieron como zonas de prioridad en las áreas de conflicto. En los polos se concentraban las instituciones estatales y las aldeas, llamadas "modelo", eran reconstruidas y sus residentes reasentados bajo nuevos patrones de ubicación, organización, movilización, etc. Véase AVANCSO 1992, op. cit., p. 45. Por su parte, el sistema de Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), al que todo hombre de las aldeas "modelo" mayores de dieciséis debían suscribirse y hacer trabajos de guardia, so pena de ser señalado como colaborador de la guerrilla, logró poner a la población civil al servicio de las fuerzas armadas contrainsurgentes. Estas patrullas, junto con los "comisionados militares", civiles responsables del reclutamiento militar en las aldeas, se convirtieron en un brazo adicional del ejército regular. Véase UNHCR 1995, op. cit.

Mapa 3.1

GUATEMALA

Luego de su toma de posesión, Cerezo anuncia que sus prioridades serían terminar la violencia política y establecer el gobierno de ley mediante reformas democráticas[15]. Si bien su gobierno no fue capaz de acabar con los abusos a los derechos humanos, ni tampoco contener la presencia extremadamente poderosa de las fuerzas armadas en el gobierno, es en éste que se logran avances fundamentales en materia de las negociaciones de paz. Este gobierno es el que inicia conversaciones con los actores insurgentes fuera del país, en España concretamente, y además el que pone en marcha lo que se llamó la Comisión de Reconciliación[16]. Con la firma del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera (conocido también como el Acuerdo de "Esquipulas II) en agosto de 1987, se desencadena de manera concreta el inicio de los procesos de negociación. Más adelante, tras la elección de Ramiro de León Carpio como presidente en 1993, el proceso de paz se consolida. El gobierno y la URNG firmaron acuerdos sobre derechos humanos (marzo de 1994), el

[15] Las reformas incluyeron nuevas leyes del *hábeas corpus* y amparo (protección ordenada por tribunal), la creación de un comité legislativo de derechos humanos, y el establecimiento de la Oficina del Procurador de Derechos Humanos.

[16] De acuerdo a Juan Pablo Corlazzoli, quien fue Representante del Secretario General de Naciones Unidas en la negociación principal de los acuerdos de paz en Guatemala y Coordinador Residente de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), la Comisión Nacional de Reconciliación fue "un espacio donde progresivamente fue gestándose un diálogo que condujo a lo que luego sería el proceso de negociación de la paz porque fue creando por un lado las condiciones conceptuales, pero también un clima de debida comprensión y la convicción de que había que buscar una salida negociada al conflicto armado". Véase Fundación Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) (2007, febrero). "La negociación de paz en Guatemala: una agenda de desarrollo. Entrevista con Juan Pablo Corlazzoli", en *Punto de Encuentro*, Núm 41, Bogotá, p. 79.

restablecimiento de personas desplazadas (junio de 1994), esclarecimiento histórico (junio de 1994), y derechos indígenas (marzo de 1995).

Finalmente, tras diez años de negociaciones, en diciembre de 1996, Álvaro Arzú, electo en 1995, logra que la URNG renuncie a la lucha armada y acepte la vía democrática como medio para acceder al gobierno del país. Esto supuso el fin de más de tres décadas de enfrentamientos. En todo este proceso, la comunidad internacional, encabezada por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), jugó un papel muy importante como garante de las negociaciones. Actualmente, sin embargo, a más de diez de años de firmada la paz en Guatemala, la gran mayoría de los problemas estructurales que dieron origen al enfrentamiento armado persisten, sobre todo los relacionados con la desigualdad en la tenencia de la tierra, y el Estado ha avanzado muy poco en el cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro de los acuerdos[17] (ver sección 2.2.3)

3.2.2 Caracterización del desplazamiento forzado

De acuerdo a la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) – instalada en 1994 por las Naciones Unidas, el gobierno guatemalteco y la URNG para investigar las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto – el desplazamiento masivo fue una estrategia militar para recuperar el control sobre los territorios ocupados por la guerrilla, y muchas de las personas que trataron de huir fueron asesinadas o perseguidas[18]. Las estrategias de tierra arrasada, masacres y erradicación de pueblos completos[19], implementada por los regimenes militares de Lucas García y Ríos Montt, efectivamente propiciaron flujos masivos de personas desplazadas[20]. El desplazamiento, según la CEH, se estimó entre 500.000 y 1.500.000 de 1981 a 1983[21]. Las fuerzas armadas de Guatemala, junto con grupos paramilitares, fueron los responsables del 90% de los abusos cometidos durante la guerra,

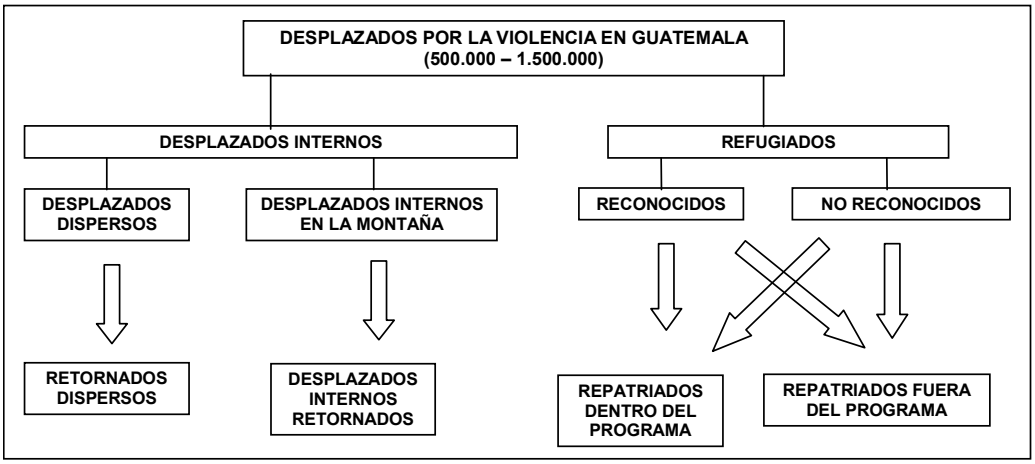
[17] Véase IDP Project, 2004, op. cit., p. 2.
[18] Véase CEH 1999 citada en Ibid., p. 2
[19] Más de cuatrocientos pueblos y aldeas rurales fueron destruidos a medida que el Ejército lanzaba ataques de artillería y aéreos contra centros de población civil. Los atacantes no distinguían entre civiles e insurgentes, adultos y niños, hombres y mujeres. Todo esto fue ampliamente documentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su segundo informe especial en 1983 titulado "La Situación de los Derechos Humanos en Guatemala". Véase CIDH 1993, op. cit., p. 1.
[20] Véase CIDH (2001). "Los derechos humanos de la población desarraigada por el enfrentamiento armado", en *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Capítulo 14. Disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala01sp/cap.14.htm, p. 1. La violencia contra los civiles es una de las características de lo que Kaldor y Vashee (1997) llaman "nuevas guerras", es decir, guerras que no se realizan entre estados y fuerzas armadas de alto nivel tecnológico, sino con armas livianas dentro de las fronteras nacionales, y donde la población civil es la mayor víctima de los conflictos armados entre grupos militares o paramilitares y ejércitos de liberación u otros grupos opositores. Sólo el 10% de los muertos en las últimas guerras han sido soldados y ha habido más muertos entre niños que entre éstos. Otra consecuencia de las "nuevas guerras" es el aumento dramático del número de refugiados en el mundo. El conflicto en Guatemala puede ser visto como un caso típico de esta nueva situación internacional. Véase Stølen 2001, op. cit., p. 4; Kaldor, Mary y Vashee, Basker (1997). "Reestructuring the Global Military Sector, en *New Wars*, Vol. 1. Londres: Pinter.
[21] Véase CIDH 2001, op. cit.

incluido el desplazamiento forzado[22]. Las cuatro regiones más afectadas por los desplazamientos forzados fueron Quiché, Huehuetenango, Chimaltenango y Alto Verapaz (ver mapa 2.1)[23].

La violencia socio-política conllevó a dos fenómenos, el desplazamiento interno y el refugio, que obedecen a una misma causa y tienen que ver con un mismo tipo de población: campesinos indígenas del altiplano noroccidental que tuvieron que abandonar sus comunidades forzadamente[24]. Al interior de cada uno de estos fenómenos, a su vez, se pueden encontrar dos tipos de situaciones, tal y como se observa en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1

CATEGORÍAS DE POBLACIONES DESPLAZADAS Y RETORNADAS



Fuente: AVANCSO, 1992, p. 18.

En el caso del desplazamiento[25], podemos identificar al *desplazado interno disperso* y al *desplazado interno en la montaña*. De acuerdo a la CIDH, el primero hace referencia a las personas desplazadas por la violencia que se dispersaron geográficamente en todo el

[22] Véase CEH 1999 citada en IDP Project 2004, op. cit., p. 2.
[23] Véase CEH 1999 citada en Ibid., p. 2.
[24] Véase AVANCSO 1990 citado en AVANCSO 1992, p. 14.
[25] Es importante señalar que no fue sino hasta la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), realizada en mayo de 1989, que se abrió la discusión a nivel de los gobiernos centroamericanos en relación con el desplazamiento interno. En la conferencia se considera desplazados "a las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que [a diferencia de los refugiados] han permanecido dentro de sus países. Las necesidades de protección y asistencia de estas personas son algunas veces tan grandes o más que las de los refugiados que han abandonado el país. Las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y, en particular, deben gozar de derechos fundamentales como el derecho a la vida, seguridad y libertad, protección contra la tortura, y otros. Aun más, en situaciones de conflicto armado no internacional, ellas se benefician también de las disposiciones del artículo 3 de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, puesto que no toman parte activa en las hostilidades". Véase Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) (1989).
Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, Ciudad de Guatemala, 29 a 31 de mayo de 1989, Disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1582.pdf, puntos 67 y 68.

territorio; éstas generalmente se ubicaron en áreas relativamente distantes de las comunidades abandonadas, principalmente la ciudad capital y la zona sur, aunque también en las cabeceras municipales[26]. Una de las características principales de esta población es que aún hoy en día se encuentra en el anonimato, lo que ha dificultado su ubicación para vincularlas en programas de apoyo[27]. Sólo hasta 1997 se realizó un primer censo de esta población, el cual reportó un total de 250.000 desplazados internos dispersos[28].

A su vez, el *desplazado interno en la montaña*, hace referencia a las cientos de miles de personas que se desplazaron entre 1980 y 1982 hacia las montañas y selvas cerca de sus lugares de residencia y, por diversas circunstancias, entre ellas el temor, continuaron resguardándose en zonas aisladas durante muchos años[29]. De éstas, alrededor de 40.000 huyeron a la jungla guatemalteca en el departamento del El Quiché, donde núcleos de aproximadamente 23.000 personas se fueron concentrando en las zonas de Sierra Ixil y el Ixcán, y con el tiempo se autodenominaron "Comunidades de Población en Resistencia" (CPR)[30]. Por vivir por fuera del control militar y rehusarse a hacer parte del conflicto – como patrulleros o informantes, por ejemplo – el gobierno las consideró ilegales, a tal punto que sufrieron continuos ataques y amenazas por parte del ejército[31].

Con respecto a los refugiados[32], se estima que unos 150.000 huyeron a México. De éstos, unos 45.000 recibieron la condición de *refugiados reconocidos* por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y fueron atendidos en asentamientos especiales (campamentos) en el Estado de Chiapas en México[33]. El resto se ubicaron principalmente en los Estados mexicanos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo como *refugiados no reconocidos*[34]. Si bien estas personas salieron del país bajo las mismas circunstancias que los reconocidos, no llegaron a los campamentos formales[35]. Un número mucho menor huyó a otros países. De acuerdo al punto 40 de la Conferencia Internacional

[26] Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1993, junio 1). "La situación de los refugiados y desplazados en Guatemala y sus derechos humanos", en *Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Capítulo 7. Disponible en: http://cidh.org/countryrep/Guatemala93sp/cap.7.htm
[27] AVANCSO 1992, op. cit., p. 15.
[28] Este censo se realizó mediante el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas, la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (CTEAR) y la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR). Véase IDP Project 2004, op. cit., p. 3.
[29] Véase CIDH 1993, op. cit.
[30] Véase CIDH 2001, op. cit., p. 1.
[31] Véase UNHCR 1995, op. cit.
[32] Conforme a la definición oficial y más utilizada de "refugiado", basada en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, éste es definido como la persona que: "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad". Ver CIREFCA 1989, punto 24. En el caso de América Latina, esta definición fue ampliada por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984, que también considera como refugiados: "a las personas que han huido de sus países por que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Véase CIREFCA 1989, op. cit., punto 25.
[33] Véase CIDH 2001, op. cit. p. 1
[34] Ibid.
[35] Véase CIDH 1993, op. cit.

sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), realizada en mayo de 1989, "si bien estas personas llenan los criterios para ser considerados como refugiados no han sido identificadas y, por lo tanto, no se les ha reconocido formalmente dicha condición"[36].

3.2.3 La situación de los retornados

El cuadro 1 ilustra los distintos tipos de retorno que se han venido dando en Guatemala. Mientras que el *desplazado interno retornado* hace referencia a aquellos desplazados internos en la montaña que retornaron en el marco de acciones institucionales, el *retornado disperso* hace referencia al desplazado interno que regresó a su lugar de origen o se reubicó anónimamente, sin ningún apoyo institucional[37]. Por otro lado, con respecto a los refugiados que regresaron a Guatemala – según el concepto de repatriación voluntaria del ACNUR, al retornar a su país de origen, todo refugiado se convierte en repatriado –, los *repatriados dentro del programa* hacen referencia a las personas que se repatriaron a través de mecanismos establecidos por los gobiernos involucrados. Los refugiados que regresaron por sus propios medios, es decir, al margen de algún programa especial, se denominan como *repatriados por fuera del programa*[38].

De la población refugiada en México, se sabe que, entre 1984 y mediados de 1999 – año en el que proceso de retornos organizados concluyó –, un total de 43.663 refugiados habían regresado a Guatemala con el apoyo del ACNUR[39]. La mitad de estos retornos llegaron a unas 50 comunidades bajo el lema del "retorno colectivo y organizado", cuyo resultado pionero fue la organización de refugiados conocida como las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CPP), quienes firmaron con el gobierno de Guatemala los Acuerdos del 8 de octubre de 1992, reflejando garantías mínimas de seguridad y la opción de adquirir tierra[40]. La llegada de los refugiados a Guatemala, como lo ilustra el cuadro 2.2, se dio especialmente en Huehutenango,

---

[36] Estos refugiados no reconocidos, según la terminología utilizada en CIREFCA (1989), se confunden dentro de una población más amplia, los "desplazados externos", que han sido definidos como: "una categoría especial, formada por individuos que se encuentran fuera de su país y no tienen estatus legal o documentos autorizándoles a permanecer en el país receptor. En general, han sido obligadas a abandonar su país por razones que no están claramente definidas, algunas de naturaleza económica, mezcladas con consecuencias no
inmediatas de conflictos y violencia generalizada. Véase punto 39.
[37] Véase CIDH 1993, op. cit.
[38] Ibid.
[39] Como resultado de la cooperación entre los gobiernos de Guatemala y México, y la generosidad del Estado mexicano, los refugiados que permanecieron en México hasta finales del año 1998 tenían la opción de escoger entre la repatriación a Guatemala o la reintegración en comunidades locales de México. Por lo tanto, aproximadamente 22.000 refugiados optaron por quedarse allí. Véase CIDH 2001, op. cit., p. 4. De acuerdo a un estudio de Stølen (2001), el principal motivo de esta población para retornar estuvo relacionado con el deseo a la tierra y, en menor grado, particularmente en el caso de los hombres adultos, con el deseo de participar políticamente en el proceso de construcción de la democracia en Guatemala. Por otro lado, muchas de las mujeres entrevistadas en el estudio realizado por Stølen, expresaron su inconformidad con el retorno, pues se sentían satisfechas con su situación en México. "La vida era mucho mejor en México, pero mi esposo quería volver. ¿Qué podía hacer yo? No me podía quedar sola", comenta una de las mujeres entrevistadas". Los jóvenes, generalmente, fueron los más negativos con respecto al retorno. Por un lado, por las historias de la violencia que habían escuchado y, por el otro, porque ya estaban adaptados a su estilo de vida en México. Véase Stølen 2001, op. cit., p. 7.
[40] Véase PNUD 1999, op. cit., p. 139.

departamento de donde fue originaria una mayor parte de los refugiados, Ixcán y Quiché donde la población retornada, en general, también recuperó en general sus tierras[41].

Cuadro 3.2

UBICACIÓN DE PERSONAS RETORNADAS Y REPATRIADAS
(en número y porcentajes)
1996-1998

Departamento	Familias	Personas	%
Huehuetenango	3,976	17,879	44,2
Quiché	2,37	10,791	26,7
Petén	996	3,979	9,8
Alta Verapaz	912	3,947	9,8
Escuintla	389	1,533	3,8
Suchitepéquez	208	874	2,2
San Marcos	149	646	1,6
Resto del país	206	839	2,1
Total	9,206	40,488	100

Fuente: PNUD, 1999, p. 139.

En relación al retorno y reubicación de las poblaciones desplazadas internas en la montaña, se sabe que, en su gran mayoría, se ubicaron de nuevo en sus lugares de origen u otros de asentamiento permanente a pocos años del desplazamiento inicial. Varios miles de desplazados del "Triángulo Ixil" – región que denota los municipios de Nebaj, Chapul y Cotzal, del norte del departamento de El Quiché, y en donde se desató de manera más fulminante la campaña de tierra arrasada – por ejemplo, retornaron en 1983, ya fuera por medio de la captura, o a raíz del decreto de amnistía emitido por el régimen de facto de Ríos Montt. Entre 1982 y 1984, el retorno de la población desplazada en esta región no se dio de forma voluntaria sino que obedeció, más bien, a una lógica militar, dentro de la cual la construcción de los polos de desarrollo fue clave para la estrategia de "guerra integral", es decir, de una guerra de reconstrucción de los espacios físico, social, militar e ideológicos[42]. Estos retornos forzados se volvieron todavía más evidentes a finales de 1987, cuando el ejército inició la ofensiva militar "Fin de Año", precisamente con el propósito de forzar el retorno de la población desplazada, considerada como base social de la insurgencia[43].

[41] Ibid.
[42] Véase AVANCSO 1992, op. cit., p. 127.
[43] Los patrones de retorno en el área ixil podrían observarse en tres modalidades: 1) un retorno claramente forzoso por medio de la captura, llevada a cabo por miembros del ejército o de las patrullas civiles locales; 2) un retorno en el que los desplazados se vieron obligados a entregarse porque su base de subsistencia – cultivos, vivienda, herramientas de trabajo – fue desmantelada por los operativos militares; y, 3) un retorno más "voluntario", relacionado con la reunificación familiar, en tanto que la violencia causó un angustioso desmembramiento familiar que los desplazados buscaron resarcir regresando. Véase Ibid., pp. 133, 134.

No obstante las múltiples presiones para retornar, varios miles de desplazados optaron por quedarse "en la montaña" durante muchos años, hasta llegar a conformar las CPR. La motivación principal para permanecer escondidos tuvo que ver con el miedo y la desconfianza hacia el gobierno y hacia el ejército[44]. Tras su pronunciamiento público en enero de 1990, en el que reclamaron su reconocimiento como desplazados, el derecho de retornar a sus comunidades libremente, así como la desmilitarización de sus comunidades de origen y el cese de la represión en su lugar de refugio[45], éstas adquirieron reconocimiento nacional e internacional y entraron a negociar su regreso colectivo a sus tierras de origen o la adquisición de nuevas tierras. Para 1999, los tres grupos de CPR (aproximadamente unas 7.000 personas) se habían reubicado de forma definitiva[46].

Mientras que los refugiados y las CPR han sido reasentados, los retornados dispersos no han sido reconocidos como desplazados; permanecen viviendo en condiciones de pobreza y marginación[47]. Cuando el gobierno negoció el retorno de las CPR, éste no reconoció los derechos de restitución de los retornados dispersos (o mejor, de los desplazados internos dispersos) y afirmó que las personas que habían retornado por cuenta propia, se habían integrado en otras partes o asentado en zonas urbanas como Ciudad de Guatemala, ya no podían ser consideradas como desplazados internos, pero quedarían comprendidos en la categoría de "pobres". Es claro, sin embargo, que los casi 250.000 desplazados internos reportados en 1997 siguen siendo desplazados internos hoy en día, dado que todavía no han podido recuperar sus tierras y tampoco se han integrado exitosamente en otros lugares[48].

La atención brindada por el Estado guatemalteco a la población desplazada durante los ochenta se dio sin que se reconocieran jurídicamente sus derechos como población especial. Incluso la atención humanitaria básica estaba insertada dentro del marco de los polos de desarrollo que contemplaban, entre otros aspectos, el control militar de la población y su "reeducación"[49]. Si bien en 1986, el gobierno de Cerezo creó la Comisión Especial de Atención a Repatriados (CEAR), con el objetivo central de atender el retorno de los refugiados, y luego, a partir de 1988, esta Comisión incluyó también la asistencia a los desplazados internos, sus acciones oscilaron entre un enfoque humanitario y uno de "seguridad nacional". La entrada oficial del ACNUR en junio de 1987, sin embargo, fortaleció el enfoque humanitario, brindando atención humanitaria a las repatriaciones y los refugiados[50].

---

[44] Véase Ibid., pp. 135, 136. Por otra parte, aunque las condiciones de vida para los desplazados en la montaña eran arduas, estando todo el tiempo expuestos a ataques militares, teniendo que estar moviéndose de un lugar a otro, algunos que se refugiaron en áreas de clima cálido encontraron lo que no tenían en sus aldeas del altiplano: tierra fértil. Así mismo, las comunidades que formaron estos desplazados, con un nivel de organización que ellos consideraban difícil trasplantar a las aldeas controladas por el ejército, fue otra de las razones para permanecer "en la montaña". Ibid., p. 136.
[45] Véase AVANCSO 1992, op. cit., p. 234.
[46] Véase PNUD 1999, op. cit., p. 140; IDP Project 2004, op cit., p. 3.
[47] Véase CIDH 2001, op. cit., p. 4.
[48] Véase IDP Project 2004, op cit., p. 3.
[49] CEH 1999 citada en CIDH 2001, op. cit., p. 5.
[50] De acuerdo a Corlazzoli, Coordinador de la Misión de Naciones Unidas Guatemala, la entrada de Naciones Unidas, cuando todavía estaba el conflicto armado en pleno vigor en Guatemala, fue fundamental. "Esta misión se estableció única

Más adelante, los refugiados, desplazados y retornados cobraron visibilidad y reconocimiento político con la firma del Acuerdo Esquipulas II en agosto de 1987, la implementación del Plan Especial de Cooperación para Centroamérica (PEC) a partir de mayo de 1988 – dentro del cual se concreta el Programa Regional de Desarrollo para Refugiados, Desplazados y Repatriados (PRODERE) – y la realización de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) en mayo de 1989, donde se aprobó un "Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos"[51].

No obstante, no fue hasta julio de 1991 que el gobierno definió una política de "Atención de Refugiados, Repatriados y Desplazados", dentro del "Plan de Paz Total" y hasta 1994, a través del "Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado"[52] – firmado por el gobierno guatemalteco y la URNG – que se proporcionó un marco claro para el retorno y la reintegración de la *población desarraigada*[53]. Es con base en este acuerdo que se deben valorar las acciones estatales posteriores y analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado guatemalteco con esta población. Cabe señalar que en este acuerdo se reconoce la "atención especial" que esta población merece y el Estado se compromete a "asegurar el retorno voluntario de las personas desarraigadas a sus lugares de origen o al sitio que ellas elijan, en condiciones de seguridad y dignidad"[54].

De acuerdo al informe de la CIDH del 2001, el principal desafío para muchas comunidades ha tenido que ver con la reintegración de aquellos que han regresado o se han reasentado en la vida local – tanto desplazados internos retornados como repatriados – y el establecimiento de una situación de coexistencia viable[55]. En varios casos, el retorno y reasentamiento han generado graves enfrentamientos sociales; estos conflictos al interior de las comunidades han sido causados o exacerbados por disputas relacionadas con las tierras

---

y exclusivamente para fortalecer lo referente al respeto y a la plena vigencia de los derechos humanos en Guatemala, y para contribuir a que el derecho internacional humanitario tuviese el mayor grado de vigencia posible". Véase INDEPAZ 2007, op. cit., p. 78.

[51] Véase AVANCSO 1992, op. cit., p. 229

[52] Véase "Acuerdo para el reasentamiento de las comunidades desarraigadas por el enfrentamiento armado". (1994). Naciones Unidas. Disponible en: http://www.pnudguatemala.org/acuerdos_paz/Acuerdo%20para%20el%20Reasentamiento.DOC,

[53] Este acuerdo agrupa dentro del término *población desarraigada* "al conjunto de las personas que, desarraigadas por motivos vinculados con el enfrentamiento armado, viven en Guatemala o en el exterior e incluyen, en particular, los refugiados, los retornados y los desplazados internos, tanto dispersos como agrupados, incluyendo las Comunidades de Población en Resistencia". Véase "Acuerdo…" 1994, op. cit., p. definición 1.

[54] Ibid., principio 1.

[55] De acuerdo a la Comisión de Esclarecimiento Histórico confirmó, "la estigmatización de la población desarraigada promovida por el Estado [durante el enfrentamiento], fomentó y ha perpetuado en muchos casos la ruptura comunitaria. Al acusarlos de ser guerrilleros o trasmitir el mensaje de que eran los responsables de la conflictiva situación, se obstaculizó el regreso de los desarraigados a sus lugares de origen y se contribuyó a su marginación por parte de los sectores que permanecieron en sus comunidades". CEH 1999 citada en CIDH 2001, op. cit., p. 5.

– entre los que han regresado o han sido reasentados, y los que se quedaron, o fueron asentados allí bajo los auspicios del Estado durante el enfrentamiento[56].

El acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia y propiedad de la tierra continúan siendo los desafíos principales del proceso de reintegración. Por un lado, los problemas relacionados con la ocupación ilegal de la tierra, debido al hecho de que se otorgaron derechos sobre tierras pertenecientes a desplazados internos a ocupantes secundarios – con la justificación de que las tierras habían sido abandonadas voluntariamente – no han permitido que los retornados a su lugar de origen ejerzan su derecho a la propiedad. Por otro lado, el deficiente sistema de registros de títulos de propiedad ha impedido que los que ya están de hecho en su tierra obtengan préstamos para proyectos productivos.

Aunque el Estado ha avanzado en algunos de sus compromisos adquiridos en el Acuerdo de 1994, como la culminación de los retornos de los refugiados (32 de las 50 fincas adonde retornaron se compraron con fondos del Estado), la adquisición de fincas para el reasentamiento de las CPR (el cual concluyó con la compra de aproximadamente media docena de fincas), la consecución de títulos de propiedad a algunas comunidades y el reconocimiento jurídico del derecho de las mujeres desarraigadas a ser propietarias de la tierra, problemas relacionados con la restitución de los derechos sobre la tierra persisten. Aparte de la ineficiencia institucional, se pueden mencionar ejemplos concretos como el del Fondo de Tierras, creado precisamente para solucionar la adquisición de tierras, el cual ha estado permanentemente sub-financiado. Aquellas personas que sí han recibido tierras han subrayado, a su vez, la baja productividad de éstas y su deficiente extensión para llevar a cabo un proyecto productivo rentable[57].

La integración productiva de la población desarraigada en el desarrollo nacional es otro de los puntos centrales del Acuerdo. En éste se reconoce la necesidad de proyectos de desarrollo agrícola sustentable en las áreas de reasentamiento predominantemente rurales[58]. No obstante, la ausencia de una política de desarrollo rural integral, en términos generales, y, en términos específicos, la falta de inversiones productivas en muchas de las comunidades retornadas – al Fideicomiso de Proyectos Productivos para la Población Desarraigada, creado para financiar proyectos de desplazados internos, no se le ha asignado ningún recurso desde su creación en octubre de 2001[59] –, está amenazando el principio de retorno con dignidad, y ha empezado a llevar a algunos de los reasentados a buscar otras oportunidades[60]. En algunos casos, los individuos se han visto forzados a buscar empleo en

[56] Por ejemplo, las tierras de varios miembros de la CPR de Ixcán, que antes de la violencia eran propietarios de éstas a través de cooperativas, fueron repobladas por el ejército con familias provenientes de otras regiones. Véase CIDH 2001, op. cit., p. 5; véase también AVANCSO 1992, op. cit.; UNCHR 1995, op. cit.
[57] Véase CIDH 2001, op. cit., p. 6; IDP Project 2004, op. cit., p. 6.
[58] Véase "Acuerdo…" 1994, op. cit., Capítulo III.
[59] Véase IDP Project 2004, op. cit., p. 6.
[60] Véase CIDH 2001, op. cit., p. 7. De acuerdo a Brosnan (2002, enero 1), desde 1999 alrededor de 500 guatemaltecos repatriados habían decidido regresar a México debido a expectativas incumplidas. Véase Brosnan, Greg (2002, enero 1),

Ciudad de Guatemala o en la costa sur para poder mantener a sus familias en la comunidad de reasentamiento. En otros casos, miembros de la familia trabajan en México o Estados Unidos y envían remesas con este propósito[61].

Según lo señalado por el informe de 2001 de la CIDH, mientras que el Acuerdo expresaba explícitamente la necesidad de contar con la participación de las poblaciones desarraigadas en los planes de desarrollo a nivel local, municipal y regional, en la práctica sus propuestas no se han tenido en cuenta y no hay mecanismos específicos para asegurar que esto se esté haciendo. Se señala, además, que al interior de las comunidades, las mujeres aún enfrentan barreras de hecho para participar en la toma de decisiones y para hacer parte de las cooperativas o asociaciones locales[62].

A pesar de las iniciativas promulgadas con los fondos de tierras y sociales, de acuerdo a la Asamblea de la Sociedad Civil[63], en términos del acceso a los servicios básicos el Estado guatemalteco ha fracasado en garantizar el reasentamiento en condiciones de dignidad. Aunque se contó con un enfoque de atención integral y territorial dado por ACNUR a través de sus "Proyectos de Rápido Impacto", muchos retornados continúan enfrentándose a problemas de nutrición, salud, o falta de infraestructura básica, como carreteras de acceso, vivienda, agua potable o electricidad. Si bien en el área de vivienda se han logrado avances significativos, con la construcción de 5.700 hogares para personas desarraigadas entre 2001 y 2003, en 2004 muchas familias desplazadas internas continuaban viviendo en refugios inadecuados, hechos de palos y plásticos y sin acceso a los servicios básicos[64].

Con respecto al tema educativo, un estudio de 1998 indicaba que el 50% de los retornados eran analfabetos. Si bien el Ministerio de Educación desarrolló un "Plan Específico de Educación para las Poblaciones Desarraigadas", éste no ha sido financiado en muchos de sus aspectos importantes[65]. Por otro lado, está pendiente aún mejorar la infraestructura de las escuelas, sobre todo en las zonas rurales más alejadas que, en su gran mayoría, quedaron abandonadas o fueron destruidas durante la violencia, así como la asignación de maestros[66]. De igual manera, en el tema de salud es importante señalar cómo a finales de 1999 muchas comunidades retornadas no contaban aún con una clínica o centro de salud y los promotores no contaban con los recursos para prestar sus servicios adecuadamente[67].

Así mismo, la falta de documentación personal continúa constituyendo un grave obstáculo para el ejercicio de los derechos básicos. En el lado positivo, de conformidad con la Ley

"Guatemala War Refugees have Second Thoughts". Reuters. Disponible en: http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/225037.htm

[61] Véase CIDH 2001, op. cit., p. 7.

[62] Ibid.

[63] Véase Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), "Balance del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz 1997-1999", Ciudad de Guatemala.

[64] Véase IDP Project 2004, op. cit., p. 5.

[65] citado en CIDH 2001, op. cit., p. 8

[66] Ibid., p. 9

[67] Ibid., p. 8.

Especial Temporal sobre Documentación Personal, y el Plan Nacional de Documentación Personal, para el año 2000 casi todos los refugiados retornados habían sido registrados. No obstante, miles y miles de desplazados todavía no tienen documentos personales y, por consiguiente, no pueden efectuar transacciones básicas, ejercer su derecho al voto, acceder al crédito, etc[68]. Como se señaló, es preocupante, además, que los desplazados internos dispersos no sean reconocidos como "población especial" por parte del Estado, tal como se había estipulado en el Acuerdo.

Con respecto al tema de reconciliación, a partir de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, se creó el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), a fin de compensar a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto, independientemente de quien haya cometido el delito, por lo que la aplicación de la justicia le corresponde al organismo judicial, a través de sus dependencias[69]. En 2003, se llevaron a cabo las pruebas piloto y el programa se empezó a implementar el 2004. A octubre de 2007, habían sido beneficiadas 10 mil personas en todo el país, con una inversión de 250 millones de quetzales[70]. No obstante, familiares víctimas de desaparecidos y asesinados durante el conflicto armado interno han denunciado que la negligencia y burocracia con que el Programa atiende sus casos acrecienta su dolor, además, no contribuye con la agilización del cumplimiento de los Acuerdos de Paz[71].

La conclusión del informe de 2001 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado con respecto a la población desarraigada es bastante diciente:

> *La evaluación permanente de la comunidad nacional e internacional indica que el Acuerdo de Reasentamiento se ha cumplido parcialmente y queda mucho por hacer a efectos de responder a los derechos y necesidades fundamentales de la población desarraigada. Algunos de los principales compromisos del Acuerdo se basan en los recursos y requiere inversiones de capital adicionales y apoyo técnico. Este es particularmente el caso en cuanto a la finalización de la compra de fincas para los desplazados internos, el financiamiento de proyectos de desarrollo y la asistencia técnica relacionada, y la ejecución de otros proyectos para proporcionar acceso a los servicios básicos. Otros son sistémicos, y requieren el ejercicio de la voluntad y*

[68] Ibid., p. 9.
[69] Para el coordinador del PNR en Quiché, "el hecho de reconocer, valorar y dignificar a través de un pequeño apoyo económico a las víctimas del conflicto armado interno, no constituye una satisfacción, sino un hecho que aún consterna, porque no se puede compensar la vida de una persona con dinero; el genocidio y las masacres no son cosas que se puedan pagar y con ello olvidar para siempre el daño. A pesar de ello, el resarcimiento es un signo de que el Estado ha asumido una obligación y responsabilidad de aceptar esos actos como un atropello a la dignidad de las poblaciones afectadas". Véase Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) (2007, octubre 9). "Resarcimiento: "PNR presentó en Quiché logros y dificultades" Disponible en: http://www.cerigua.org/portal/Article11455.html
[70] Véase CERIGUA (2007, octubre 16). "Resarcimiento: PNR contribuye a resolver problemas económicos, pero no repara daños" Disponible en: http://www.cerigua.org/portal/Article11559.html
[71] Véase CERIGUA (2007, octubre 12). "Resarcimiento: Negligencia estatal acrecienta el sufrimiento y el dolor de las víctimas". Disponible en: http://www.cerigua.org/portal/Article11516.html

> *acción política para superar deficiencias de hace mucho tiempo, tales como la ausencia de sistemas para registrar y confirmar de forma exacta los títulos de las tierras, resolver de forma eficaz las disputas sobre tierras, y formular e implementar políticas integrales para superar la pobreza extrema a través de un desarrollo sostenible, integral y participativo*[72].

Con el fin del mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) en 2004 – tras varias extensiones de su mandato desde que inició en 1994, con el propósito fundamental de dar seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1996 y el Acuerdo para el Reasentamiento de 1994 –, el Estado guatemalteco, a falta de presión internacional, ha venido desentendiéndose de sus compromisos o cumpliéndolos de manera insuficiente. La solución duradera e integral para las poblaciones desarraigadas planteada en el Acuerdo de 1994, en la práctica ha sido reemplazada por acciones estatales aisladas e insuficientes. Causa incertidumbre sabe que muchas de las comunidades retornadas visitadas por la CIDH en 2001 están en peores condiciones de vida que antes de la violencia.

3.2.4 Conclusiones sobre la experiencia

A la luz de los principios rectores de los retornos, la seguridad, la voluntariedad y la dignidad, pueden hacerse algunas conclusiones concretas sobre el estudio de caso de Guatemala.

Seguridad:

- Los primeros retornos que se dieron en Guatemala, a partir de 1983, tanto de los desplazados internos como de los refugiados, empezaron antes de que se firmara la paz, es decir, aún en medio del conflicto interno armado[73]. Incluso muchos de estos retornos hicieron parte de la estrategia militar del ejército. Eso no permitió que las condiciones de seguridad para esos retornos estuvieran dadas plenamente.

- Los retornos que se empezaron a dar a partir del año 1992, con el acuerdo entre las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CPP) y el gobierno guatemalteco apoyado por ACNUR, ya estaban enmarcados dentro de un plan de retorno que contemplaba el aspecto de la seguridad de los retornados.

[72] CIDH 2001, op. cit., p. 10.
[73] Véase PNUD 1999, op. cit., p. 139.

- No obstante, desde finales de los ochenta, defensores de los derechos humanos, activistas por el derecho a la tierra y de las poblaciones desplazadas internas han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, ataques y amenazas; 160 de tales ataques y actos de intimidación fueron reportados entre enero de 2002 y marzo 2003[74].

- De igual manera, es importante mencionar que, a pesar de los esfuerzos positivos en materia de desminado de la OEA, el Congreso, los Bomberos Voluntarios y el Ejército, aún hay minas en algunas zonas de reasentamiento que han cobrado víctimas[75].

Voluntariedad:

- Como se señaló, los desplazados internos en la montaña fueron forzados a retornar a las aldeas que el ejército estaba repoblando. En ese sentido, esos primeros retornos, ocurridos poco tiempo después del desplazamiento, no cumplieron en lo absoluto con el principio de voluntariedad.

- Por otro lado, los refugiados retornados y, posteriormente, las CPR sí acordaron planes de retorno con plenas garantías que incorporaron, entre otras cosas, acuerdos de voluntariedad.

Dignidad:

- Los retornos masivos, tanto de refugiados como de desplazados internos organizados, recibieron apoyo por el Estado y entidades internacionales, lo que permitió que se garantizaran unas condiciones de dignidad (servicios básicos, acceso a la tierra, proyectos productivos) mínimas. El acceso a la tierra, planteado como el punto fundamental de estos retornos, constituyó un gran avance en el cumplimiento del principio de dignidad. No obstante, el Estado no ha hecho las inversiones proyectadas en los compromisos adquiridos con el fin de lograr un restablecimiento socioeconómico de estas poblaciones en el largo plazo. En ese sentido, no se percibe una sostenibilidad en el mediano de plazo de la dignidad de estas poblaciones.

- Por otro lado, los desplazados internos dispersos no han recibido ninguna atención especial por parte del Estado y se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

- Si bien Guatemala ha sido un país con unas condiciones de vida históricamente bajas, es preocupante que las poblaciones retornadas indiquen, en su mayoría, estar en peores condiciones que antes del desplazamiento. Es particularmente grave el tema de la salud y la educación.

[74] Véase IDP Project 2004, op. cit., p. 7.
[75] Véase CIDH 2001, op. cit., p. 9.

Reconciliación:

- Un logro importante de todo el proceso de paz en Guatemala tiene que ver con la puesta en marcha de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la cual publicó un informe completo de todo lo sucedido durante la violencia política, contribuyendo así a la verdad.

- A pesar de la puesta en marcha del Plan Nacional de Resarcimiento, y el reconocimiento por parte del Estado de los perjuicios cometidos por parte del mismo a las poblaciones desarraigadas, las acciones de reparación han sido insuficientes.

3.3 Experiencia de Perú

3.3.1 Contextualización histórica

Si bien el Perú no había sufrido conflictos armados internos significativos antes de 1980, lo que se conoce como el período de la violencia política en el Perú (1980-2000) tiene sus orígenes, al igual que Guatemala, en profundos conflictos políticos, sociales y económicos. Perú es un país extremadamente desigual, con una población mayoritariamente indígena que ha sido históricamente excluida del resto de la sociedad peruana[76]. Con una estructura productiva semifeudal, basada en la exportación de bienes primarios, Perú perpetuó hasta la primera mitad del siglo veinte el modelo económico heredado de la colonia. Si bien el régimen constitucional de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) intentó transformar esta estructura mediante la industrialización y la reforma agraria, su proyecto fracasó y, el 3 de octubre de 1968, fue depuesto por el General Velasco Alvarado, un militar de corte populista y antiimperialista.

Velasco transformó radicalmente la sociedad peruana anterior a 1968 y creó un nuevo escenario militar en el que se desenvolvieron los principales actores del proceso de violencia. De las numerosas medidas realizadas por este gobierno, tienen particular importancia para dicho proceso la reforma agraria, la expansión industrial, el reconocimiento de sindicatos, la reforma educativa y la radicalización de discursos. El gobierno militar impulsó una corriente de opinión en contra de los partidos políticos y la

[76] "Un rasgo característico de Perú ha sido su frágil integración nacional, expresada en la gran fragmentación de sus espacios regionales y la falta de reconocimiento cabal de la diversidad étnica de sus habitantes. En ese contexto, se constata la imposición de patrones culturales occidentales y la tendencia a marginar a los demás sectores, especialmente a los rurales indígenas. Sin un sistema educativo nacional e integrador ni revoluciones populares como la mexicana o boliviana, los procesos de integración social y cultural más radicales del país han surgido de proyectos autoritarios como el del General Velasco (1968-1975) o a través del impulso de los mismos actores bajo la forma de desborde popular". Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (2003a). "Los períodos la violencia", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Capítulo 1, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php, p. 57.

democracia parlamentaria[77]. En 1975, una movilización de diferentes sectores sociales tumbó a Velasco y se estableció la transición hacia la democracia[78].

El 18 de mayo de 1980, precisamente el día convocado para celebrar elecciones democráticas nuevamente, el autodenominado Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PCP-SL)[79] asaltó el caserío serrano de Chuschi, robándose las urnas para boicotear el proceso electoral. Con este episodio inicia públicamente la lucha armada – que el PCP-SL había venido preparando "pacientemente" durante los años de régimen militar – y con ésta uno de los períodos más oscuros de la historia peruana reciente[80]. La decisión del PCP-SL de conquistar el poder mediante la lucha armada, con el fin de destruir las instituciones del Estado peruano e instaurar un régimen totalitario, y la contraofensiva militar a ésta, constituyen, pues, la causa inmediata y fundamental del desencadenamiento del conflicto armado interno[81].

La violencia política que desató el enfrentamiento entre el PCP-SL y el ejército peruano tuvo profundas consecuencias para la población civil; para ambos actores ésta siempre fue un objetivo militar. Por ejemplo, el PCP-SL buscó atacar deliberadamente a quienes, según su ideología, representaban el viejo Estado. En la práctica, ello significó que las personas que tenían responsabilidades relativamente más importantes o desempeñaban un cierto liderazgo social o político en sus respectivas comunidades se convirtieran en potenciales enemigos y víctimas de su accionar[82]. El uso sistemático y masivo de métodos de extrema violencia y terror de esta guerrilla la convirtieron en el primer perpetrador, acumulando el

---

[77] Ibid.
[78] Véase Schiappa-Petra, Oscar (1991). *Apuntes sobre el desplazamiento violento de poblaciones en el Perú. 1980-1990.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 8.
[79] "El PCP-SL es una organización maoísta de corte ultrarradical, militarizada, ortodoxa, dogmática, que estaba basada en el culto personalista de su máximo líder, el catedrático Abimael Guzmán (denominado como "Presidente Gonzalo"), capturado en 1992. Sus orígenes se remontan al año 1964 cuando se produce la ruptura del Partido Comunista Peruano entre un sector prosoviético y los disidentes maoístas. Esta agrupación tuvo por hábitat fundamental a las universidades, más intensamente aún durante los años de régimen militar (1968-1980), precisamente porque aquéllas constituyeron el único espacio que no alcanzó a ser influenciado por la política del gobierno. La dirección nacional del PCP-SL se afincó en Ayacucho, en torno a la Universidad San Cristóbal de Huamanga". Es allí, en una localidad andina pobre y abandonada, donde se consolida la organización partidaria y la doctrina; "precisamente son esas circunstancias de enclaustramiento las que permiten explicar cómo el PCP-SL desarrolló una línea política tan ortodoxa y dogmática, desvinculada por entero de las mismas comunidades rurales que suponían liberar". Ibid., p. 9-10.
[80] Ibid., p. 9.
[81] Véase Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (2003c). "Rostros y perfiles de la violencia", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Capítulo 3, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php, p. 168. A estos dos actores, se suma en el panorama del conflicto "el autodenominado Movimiento Revolucionario "Túpac Amaru" (MRTA), grupo que inicia actividades armadas en 1984. Éste surgió como una recomposición de grupos vinculados a la izquierda legal. Su doctrina constituye una amalgama ecléctica de marxismo-leninismo al servicio de una práctica militar populista. Si bien el MRTA tuvo un accionar más moderado – en comparación con la brutalidad del PCP-SL – también estuvo comprometido con hechos repudiables, financiándose, por ejemplo, del narcotráfico, realizando secuestros y asesinatos selectivos". Shiappa-Petra, op. cit., p. 10.
[82] "Un indicador contundente de esto último es que, luego de los campesinos, el segundo grupo ocupacional más golpeado por la violencia del PCP-SL estuvo conformado por las diversas autoridades locales y dirigentes sociales que existían en las zonas donde el conflicto armado interno tuvo lugar (alcaldes, regidores, subprefectos, gobernadores, tenientes gobernadores, jueces de paz, dirigentes locales, etc.). De acuerdo con los testimonios recibidos, aproximadamente 1.680 personas, es decir, el 21% de las víctimas fatales provocadas por el PCP-SL reportadas a la CVR, fueron autoridades de este tipo". Véase CVR 2003c, p. 169.

53.68% de los muertos y desaparecidos reportados a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)[83]. Por su parte, las fuerza armadas del Perú, recurrieron también a una sistemática violación de los derechos humanos (desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, torturas, etc.). Para éstas, por ejemplo, cualquier joven de origen campesino y con una educación media era un potencial subversivo que debía ser investigado. Según los casos reportados a la CVR, los agentes del Estado, Comités de Autodefensa y paramilitares fueron responsables del 37.26% de muertos y desaparecidos. De estos, especialmente miembros de las fuerzas armadas escalaron la violencia iniciada por el PCP-SL, resultando responsables del 28.73% de muertos y desaparecidos[84].

Mapa 3.2

PERÚ

[83] CVR 2003a, op. cit., p. 54.
[84] Véase Ibid., p. 55; CVR 2003b, op. cit., p. 174.

A comienzos del conflicto, el Estado peruano no tuvo la capacidad para contener el avance de la subversión armada. Los gobernantes democráticos aceptaron la militarización del conflicto, y dejaron la conducción de la lucha contrasubversiva en manos de las Fuerzas Armadas, debilitando así el poder civil sobre el poder militar. Si bien en una primera etapa (de 1980 a mediados de 1986), las acciones de violencia y de contrainsurgencia se centraron en la Sierra Sur Central (departamentos de Ayacucho y algunas provincias de Huancavelica y Apurímac), principalmente en el área rural, a partir de la segunda mitad de 1986 la violencia se difundió por todo el país[85]. Con la decisión del PCP-SL en 1989 de acentuar su ofensiva en las zonas urbanas y la llegada al poder de Fujimori en 1990 se recrudece el conflicto. Fujimori promulgó una serie de disposiciones que endurecieron la legislación antiterrorista y extendieron las prerrogativas militares; con ello, se amplió la discrecionalidad de las fuerzas del orden, en una evidente disminución de los controles democráticos de sus acciones contrasubversivas[86].

En octubre de 1992 se da la captura del líder senderista Abimael Guzmán y de la cúpula subversiva, dando inicio a la última fase del conflicto. Desde la prisión, Guzmán propuso un Acuerdo de Paz al Estado que no se concretó pero sirvió para efectos propagandísticos al régimen de Fujimori en vísperas del referéndum para aprobar la Constitución de 1993. Fujimori, a su vez, continuó resaltando su imagen de mano dura, sin concesiones frente a la subversión; a pesar del evidente declive en las acciones subversivas, el régimen no disminuyó el número de zonas de emergencia sino que mantuvo "un esquema de contrasubversión sin subversión"[87]. Con el fin de la era Fujimori en el 2000 – en medio de acusaciones de crímenes de lesa humanidad, fraude y corrupción – la situación de los derechos humanos mejoró significativamente. A pesar de la captura del los principales líderes, el PCP-SL no ha desaparecido por completo y aún lleva a cabo ataques esporádicos en áreas aisladas[88].

El estado de emergencia permanente en el que se mantuvo el Perú durante dos décadas de violencia política tuvo como ingredientes adicionales la peor recesión económica de la historia peruana, que desembocó en un proceso hiperinflacionario; el debilitamiento del sistema político con la aparición de liderazgos providenciales, un autogolpe de Estado y altísimos niveles de corrupción; y, el fenómeno del narcotráfico que alimentó a los

---

[85] "El PCP-SL inició actividades en la selva (tanto el Nororiente como la selva central), la región Central (en sus zonas ganaderas y en los espacios de lucha gremial minera), el sur andino e incluso Lima". Véase CVR (2003b). "El despliegue regional", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Capítulo 2, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php, p. 149.

[86] "En este período diversos agentes estatales, entre ellos el escuadrón de la muerte denominado grupo Colina (Barrios Altos, La Cantuta, etc.), en operaciones desde inicios de los noventa, cometieron graves violaciones a los derechos humanos". Véase CVR 2003a, op. cit., p. 73.

[87] Véase Ibid., p. 74, 75.

[88] Véase Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2007, junio 8). "Perú: Compensation Pending for Victims of Forced Displacement. A profile of the internal displacement situation". Disponible en: http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/505CBB8F1D7F0F7CC12572F400336E45/$file/Peru+-June+2007.pdf, p. 12.

diferentes actores armados[89]. A pesar del tiempo transcurrido desde el fin de la violencia política, la fragilidad económica política y social es aún el elemento central del contexto peruano actual.

3.3.2 Caracterización del desplazamiento forzado

Hasta antes de la violencia política, la movilidad de la población peruana al interior del país había sido un fenómeno permanente – particularmente a partir de la segunda mitad del siglo veinte – asociado a la *migración económica* del área rural al área urbana. Con el conflicto armado interno, se empieza a dar el fenómeno del *desplazamiento forzado por la violencia* que implica a aquellas "personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países"[90].

La violencia política causó alrededor de 600.000 desplazados internos y aproximadamente 69.000 muertos[91]. En gran medida asociado a los picos del conflicto armado (1983-1984, 1989-1992) y a la evolución geográfica del mismo, el fenómeno del desplazamiento en el Perú tuvo dos grandes oleadas: la primera, que estuvo limitada a la región de la Sierra sur central y la segunda, que se extendió a varias regiones del centro y nororiente del país. En su gran mayoría, sin embargo, la población se desplazó de las localidades más pobres del país (Ayacucho, Junín, Huanuco), evidenciando la relación entre exclusión social e intensidad de la violencia. Cuatro de los departamentos más afectados por el conflicto armado interno (Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco) están dentro de los cinco departamentos más pobres del país[92].

Entre las causas generales del desplazamiento se identifican "la pérdida masiva de derechos y libertades civiles, políticos y culturales[93]; la descapitalización, traducida en baja productividad, pérdida del patrimonio tecnológico, desarticulación de los circuitos

---

[89] Véase CVR 2003a., op. cit., p. 56.
[90] Véase Mesa Nacional sobre Desplazamiento (2002). "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú (1980-1997)", en *Amérique Latine Historie et Mémoire*, Núm 5 - Migrations dans les Andes, Chili et Pérou. Disponible en: http://alhim.revues.org/document647.html, p. 1. "Así en la década del 80, a la escasez de tierras de cultivo, la concentración de la propiedad, el predominio de tierras de secano, la presión demográfica sobre la tierra, la falta de apoyo técnico y crediticio, además de oportunidades de empleo, educación y recreación, como condicionantes de la migración, se añade un nuevo elemento: la espiral de violencia, dándole a la migración interna un carácter compulsivo y masivo". INEI 1995 citada en CVR (2003d). "La violación de los derechos colectivos", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Sección 1.9, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php, p. 634.
[91] Véase CVR 2003b, op. cit., p. 162.
[92] Ibid., p. 163.
[93] La población desplazada huyó de violaciones de derechos humanos tales como asesinatos, torturas, detenciones arbitrarias, expropiación y destrucción de la propiedad. Véase IDMC 2007, op. cit., p. 26.

comerciales, destrucción material de infraestructura; la destrucción de la institucionalidad estatal y social; y, la destrucción de los servicios comunales y estatales"[94].

La mayoría de los desplazados huyeron de las áreas rurales a las capitales de departamento o a Lima. De éstos, alrededor del 50% retornó a sus pueblos, con o sin apoyo institucional, una vez que Abimael Guzmán fue capturado (ver sección 2.3). El resto de la población se ha venido asentando en las ciudades capitales de varios departamentos y en las periferias de Lima. Hoy en día, la mayoría vive en condiciones de pobreza extrema, discriminación racial y ausencia de documentación personal[95].

La atención a la población desplazada por parte del Estado fue inexistente durante la parte crítica del conflicto en la década de los ochenta. De acuerdo a la CVR, "pese a su magnitud, el fenómeno del desplazamiento estuvo signado por el silencio y la relativa invisibilidad, y no fue asumido por las representaciones políticas, el Estado y gran parte de la sociedad nacional, hasta una etapa muy tardía del conflicto"[96]. En ese período, fueron las iglesias, las agencias de Naciones Unidades y ONG internacionales las que cubrieron las necesidades de emergencia de los desplazados internos. Más adelante, en 1991, el gobierno creó la Comisión Técnica Nacional con el fin de diseñar una respuesta a la crisis de los desplazados internos y luego, en 1992, esta Comisión lanzó el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) (ver sección 2.3), responsable del retorno de los desplazados, que en 1998 sería trasladado al Ministerio de la Mujer y rebautizado como Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de las Zonas de Emergencia. Sin embargo, según la CVR los esfuerzos estatales fueron muy limitados, dejando por fuera, por ejemplo, la problemática de los desplazados internos urbanos[97].

Por otro lado, un aspecto importante en este proceso ha sido la gran capacidad organizativa de las poblaciones desplazadas. A principios de los 90, movilizadas a través de asociaciones, éstas alcanzaron un alto nivel organizativo, conformando organizaciones como la Asociación Interprovincial de Familias Desplazadas (ASFADEL) y la Asociación Regional de Desplazados de Perú Central (basada en Junín) que aún cuenta con más de 15 mil miembros. Así mismo, en 1996, los desplazados internos crearon un cuerpo nacional de coordinación que agrupa a unas 45 mil personas y en 1998, mujeres desplazadas organizaron una conferencia nacional sobre los efectos del conflicto en sus vidas, que reunió a 2.700 participantes[98].

[94] Véase Mesa Nacional sobre Desplazamiento 2002, op. cit., p. 4.
[95] Véase IDMC 2007, op. cit.
[96] CVR 2003d, op. cit., p. 627.
[97] Ibid.
[98] IDMC 2007, op. cit., p. 15.

No es hasta la salida de Fujimori en el 2000 que el Estado peruano empieza a tener una concepción más integral de la atención a la población desplazada. El programa de reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)[99] creada en 2001 y la posterior adopción de la Ley sobre desplazados internos proveen, por primera vez, un marco legal concreto para enfrentar adecuadamente las consecuencias del desplazamiento. En su informe final (2003), la CVR afirma, entre otras cosas, que el desplazamiento interno fue resultado de una estrategia de sometimiento militar utilizada por los distintos actores armados (tanto guerrilla como ejército), dando cuenta incluso de la responsabilidad del Estado como perpetrador del desplazamiento[100]. Igualmente importante, en el informe se reconoce a la totalidad de los 600 mil desplazados por el conflicto (incluyendo a los desplazados internos urbanos), como actores elegibles para recibir reparación[101].

A su vez, las recomendaciones hechas por la CVR al Estado peruano, relacionadas con la necesidad de desarrollar programas de reparación individual y colectiva – que incluyen los ámbitos de la salud mental y física, educación, apoyo simbólico y económico y la emisión de documentos de identificación – son la base de lo que el Estado ha venido haciendo en materia de atención a población desplazada. De hecho, en febrero 2004 se creó una Comisión multisectorial integrada por representantes del gobierno y organismos de derechos humanos, para diseñar y supervisar la ejecución de estas recomendaciones[102].

La Ley sobre desplazados internos, que entró en vigencia en mayo de 2004, es precisamente resultado de las recomendaciones de la CVR. Esta ley reconoce por primera vez la situación especial de las personas víctimas del desplazamiento interno y los problemas específicos a los que se enfrentan. Inspirada en los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de la ONU, establece el derecho de los ciudadanos a la protección contra el desplazamiento forzado y a recibir asistencia durante el desplazamiento, el reasentamiento y el retorno. De igual manera, pone énfasis en la responsabilidad del Estado en la prevención de estos desplazamientos. En términos operativos, la ley establece el desarrollo de una base de datos para la recolección de información relacionada con los desplazados internos, designando al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social como la entidad encargada de coordinar la implementación de la ley y los compromisos de las diferentes instituciones del Estado[103].

Si bien la instalación de la CVR y la adopción de la ley han representado grandes avances políticos y jurídicos, en la práctica los compromisos adquiridos por el Estado con respecto a la población desplazada se han cumplido de manera insuficiente e ineficaz. Por ejemplo, el

[99] La CVR representa el primer proceso de reconciliación tras el conflicto armado, en tanto que nunca se firmó un acuerdo de paz que declarara el fin de las hostilidades. Ibid.
[100] Ibid., p. 627.
[101] IDMC 2007, op. cit., p. 13
[102] Véase IDMC 2007, op. cit., p. 13.
[103] Véase Ibid.

proceso de registro de los 150.000 desplazados internos restantes en el *Registro Nacional de Desplazados*, ha estado lleno de falencias relacionadas con la ineficiencia y falta de coordinación institucional y la ausencia de participación de la población desplazada. A mayo de 2007, sólo se habían registrado 3.000 de estas personas[104]. La falta de voluntad política de los últimos gobiernos ha hecho que el proceso de reparación a las víctimas del conflicto se haya estancado. Así mismo, la misma directora de la Comisión Nacional de Reparación (CNR), Sofia Macher, señala el riesgo latente de que el tratamiento especial a la población desplazada quede sumergido dentro de los planes de lucha contra la pobreza, sin que se haga suficiente énfasis en la necesidad de resaltar carácter especial de la población desplazada y las diferentes instancias que debe tener el proceso de reconciliación; la ayuda de estabilización socioeconómica no puede concebirse como parte del componente de reparación[105].

3.3.3 La situación de los retornados

Analizar la situación de la población desplazada retornada del Perú no es tarea fácil. Sobre todo, porque no ha habido un mecanismo sistemático para monitorear estos retornos y, en ese sentido, las cifras varían mucho. Mientras que el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), a mediados de 2001, estimaba que alrededor de la mitad de los desplazados había retornado a sus pueblos, es decir aproximadamente 300 mil personas[106], de acuerdo a la CVR, entre 1980 y 1997, sólo cerca de 68 mil personas había retornado a su lugar de origen, es decir, un 16 por ciento del total de los desplazados[107]. De allí que hacer una valoración informada sobre la efectividad del Estado en la solución de esta problemática se torne difícil.

Hoy en día, lo cierto es que la inserción en las ciudades receptoras fue la principal opción seleccionada por los desplazados (alrededor del 80 por ciento escogieron esta opción)[108], muy por encima del retorno, confluyendo para ello diversos factores, tales como "el prolongado período de permanencia en las ciudades, la socialización urbana de los hijos, la visión de un proyecto familiar con mayores oportunidades en el espacio urbano, el temor a la reactivación del accionar senderista y la pobreza de recursos para reconstruir sus comunidades, entre otros"[109]. Paradójicamente, la atención estatal a la población desplazada estuvo centrada en la minoría que retornó y no en los que se asentaron en las áreas urbanas.

---

[104] Véase Ibid.
[105] Sofía Macher 2006 citada en Ibid.
[106] Véase Ibid., p. 89.
[107] CVR 2003d, op. cit., p. 641.
[108] Particularmente los desplazados que se asentaron en las grandes ciudades (Lima, Huancayo, Ica) optaron por establecerse definitivamente en éstas. Véase IDMC 2007, op. cit., p. 82, 87.
[109] CVR 2003d, op. cit., p. 642. De acuerdo a Coronel, "a estos factores se suma la inversión ya realizada y los logros obtenidos en la ciudad (en 1990 se estimaba que el 50 por ciento de los desplazados en Lima ya contaba con vivienda propia), así como las mayores expectativas de desarrollo familiar que brindan los espacios urbanos particularmente para las mujeres y los hijos". Coronel 1990 citado en IDMC 2007, op. cit., p. 83.

Para las comunidades que optaron por retornar éste proceso no implicaba necesariamente un regreso permanente y estático al lugar de origen. Como se ha señalado anteriormente, antes de la violencia política la migración era una práctica frecuente en la mayoría de las comunidades que luego fueron desplazadas por el conflicto armado. Una vez fueron desplazadas, estas comunidades se vieron obligadas a permanecer un tiempo significativo en las ciudades receptoras (en algunos casos, más de diez años)[110] y, cuando asumieron la decisión de retornar – motivados bien sea por el gobierno o por cuenta propia, y, por supuesto, por el mejoramiento de las condiciones de seguridad – la práctica de migrar constantemente no desapareció de sus formas de subsistencia, es más, todo lo contrario. Ésta se volvió todavía más común luego de la conformación de redes sociales más sólidas en las ciudades receptoras.

Vale preguntarse entonces por qué el apoyo que el Estado brindó a la población desplazada se dirigió únicamente a los que decidieron retornar del todo. Para Coronel, un investigador experto en el tema del desplazamiento en el Perú, la mayor parte de los retornos asistidos "habrían sido organizados por el PAR sobre la base de una política general construida a partir de una lectura incorrecta de sus propias cifras"[111]. En 1994, el Estado llevó a cabo una encuesta para conocer la intención de retorno de la población desplazada, quien debía responder una de tres posibles situaciones: si retornaría de forma permanente, si retornaría sin dejar la ciudad o si retornaría con condiciones. De acuerdo a Coronel, la interpretación de las respuestas que hizo el PAR subestimó la importancia del retorno interzonal, es decir, de los retornos que se dieron desde las capitales de las provincias hacia las áreas rurales, y sobrevaloró el retorno desde las capitales de departamento, concluyendo que más de la mitad de los desplazados tenía la intención de retornar. Estas cifras justificarían, entonces, "una política de apoyo al retorno desde las ciudades, lo cual resultaba más impactante en términos de imagen y propaganda"[112]. Sin embargo, "leída correctamente, la misma encuesta muestra en cambio que para 1994, el 84% de la población desplazada residente en las principales ciudades ya había optado por la inserción"[113].

De esta manera, una primera falencia del apoyo del Estado a la población desplazada es que no se consideró como beneficiaria ni a la población desplazada que decidió integrarse en las ciudades, ni a la que optó por la residencia dual, manteniendo lazos tanto con su medio rural como con el urbano[114]. Con respecto a este último, resulta bastante grave, en términos del diagnóstico de una problemática que informa el diseño de una política pública, el hecho de que el Estado haya subestimado el grado en el cual la movilidad forma parte de las

[110] Mesa Nacional sobre Desplazamiento 2002, op. cit., p. 10.
[111] Coronel 1997 citado en IDMC 2007, op. cit., p. 84.
[112] Ibid.
[113] Ibid.
[114] Véase IDMC 2007, op. cit., p. 15. Si bien el PAR constituyó el primer reconocimiento oficial de la existencia de la población desplazada, según un funcionario que hacía parte de esa entidad, "este programa *determinó* que la mejor opción para la población desplazada era retornar a sus lugares de origen" y, en ese sentido, el apoyo del Estado se centró en esto. Según éste, "en principio, el resto de la población desplazada debía ser asistida a través de programas generales de alivio de la pobreza" Funcionario del PAR 1996 citado en IDMC 2007, op. cit., p. 85.

estrategias para la subsistencia de la población en general, y en particular en los Andes. Incluso hoy en día, son sólo las familias más pobres las que no llevan a cabo migraciones de temporada, y la mayoría de las familias influyentes tienen doble residencia.

En concordancia con esto, gran parte de la población desplazada que planeó regresar no pretendió hacerlo de forma permanente; en vez de ello, intentaron reestablecer e incorporar elementos rurales a sus estrategias de subsistencia, mientras mantenía sus lazos y bases en la ciudad[115]. Es más, según las mismas comunidades desplazadas, dentro de los que optaron por retornar hubo tres tipos de estrategias de retorno, de las cuales las primeras dos predominaron sobre la última: el establecimiento de doble residencia familiar, en el lugar de refugio y en la localidad de origen; el desdoblamiento de la familia, retornando sólo algunos y estableciéndose el resto en la ciudad; y el retorno a la localidad propiamente dicho[116].

Un rasgo característico de la mayoría de la población que optó por el retorno a su lugares de origen es que su desplazamiento se dio a nivel intraregional, es decir, desde comunidades rurales pequeñas hacia otras mayores y cercanas, hacia capitales de distrito o provincia. Esta población, a diferencia de la que se asentó en las ciudades, no perdió su práctica campesina, algo que explica, en buena parte, su deseo de retornar[117].

Así mismo, de acuerdo a la CVR, los retornos – cuyos picos más altos se produjeron entre 1994 y 1996 – se explican por los siguientes factores: la ausencia de experiencia migratoria previa a la violencia, el desconocimiento o conocimiento deficiente del idioma castellano, la conciencia de ser objeto de discriminación étnica y la vigencia del referente comunal[118]. Por otro lado, la agudización de los problemas de empleo y carencia económica en general en las ciudades receptoras, y el desarrollo de obras de infraestructura en el campo, particularmente la electrificación y la construcción de carreteras, también incidieron en la decisión de retornar por parte de la población desplazada[119].

El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), establecido inicialmente en 1993, recibió financiamiento substancial de la cooperación internacional (PNUD y Unión Europea, entre otros) con el fin de apoyar el retorno y asentamiento de las poblaciones desplazadas. A una primera fase de emergencia debía seguir una fase de estabilización que hacía énfasis en el desarrollo socioeconómico de las áreas rurales, particularmente en lo relacionado con

---

[115] Stepputat y Sorensen 2003 citados en IDMC 2007, op. cit., pp. 85, 86.
[116] Véase IDMC 2007, op. cit., p. 80. La CVR corrobora lo expresado por las comunidades: "A pesar de la migración y en la medida en que la situación de seguridad lo permitiera, la población [desplazada] no cortó sus vínculos con sus lugares de origen: la mayoría mantiene contacto y realiza visitas periódicas, que en algunos casos implican un desplazamiento constante entre la ciudad de residencia y la comunidad o zona de origen por motivos familiares y afectivos, así como por motivos económicos y laborales". Véase CVR 2003d, op.cit., p. 642.
[117] Mesa Nacional sobre Desplazamiento 2002, op. cit., p. 2.
[118] Véase CVR 2003d, op. cit., p. 623
[119] Véase Coral Cordero, Isabel (2002). "Desplazamiento, inserción y retorno en Ayacucho, en *Amérique LatineHistorie et Mémoire*, Núm 5 - Migrations dans les Andes, Chili et Pérou. Disponible en: http://alhim.revues.org/document661.html, p. 8,

inversión en infraestructura (carreteras, viviendas, escuelas) y en proyectos productivos. El PAR, concebido como el punto de apoyo de las comunidades retornadas donde convergían diferentes entidades estatales, proyectaba ser el mecanismo a través del cual el Estado peruano iba a consolidarse en zonas históricamente abandonadas[120]. De hecho, según cifras de la CVR, entre 1994 y 2000, el gobierno invirtió $74 millones de soles en programas de reconstrucción, rehabilitación e infraestructura. No obstante, de acuerdo a lo registrado en diversas fuentes, la mayoría de quienes retornaron de manera permanente aún viven en condiciones muy precarias[121].

Uno de los indicadores más dicientes del fracaso de la mayor parte de los retornos acompañados por el Estado es el gran número de población retornada que, tras un breve período en su lugar de origen, decidió volver a las ciudades receptoras para reasentarse allí de nuevo[122]. Si bien es cierto que los retornos acompañados por el Estado se dieron con población desplazada asentada en las grandes ciudades que, como ya se mencionó, no tenía necesariamente la intención de dejar la ciudad de forma definitiva, también lo es que, en muchos casos, el apoyo del PAR se limitó a la logística del retorno (transporte, mercados) y un mínimo componente de reconstrucción de viviendas. En ese sentido, el apoyo a los retornos no pasó de la fase de emergencia a la de estabilización, como inicialmente se había estipulado. Con la culminación del apoyo de emergencias, se ha observado en muchas comunidades tendencias regresivas en términos de sus condiciones de vida, poniendo en cuestión la sostenibilidad de los retornos[123].

Según un estudio realizado con comunidades retornadas en 1998[124], el deterioro en las condiciones de vida se evidencia, por ejemplo, en la reducción de la estructura y calidad del consumo familiar y la afirmación creciente de la dependencia con respecto a recursos externos[125]. Uno de los grandes retos que tienen estas comunidades para asegurar su estabilidad es incrementar su productividad agropecuaria y lograr pasar de la Feria (trueque, intercambio estacional y en pequeña escala, con intervención de elementos extra-económicos en la transacción) al mercado como estrategia. Sin embargo, la descapitalización que sufrieron tras el desplazamiento, la falta de tecnificación y

[120] Véase IDMC. 2007, op. cit., p. 89.
[121] Véase Ibid., p. 15.
[122] Dos casos ilustrativos de esta situación son los de Culluchaca (1996) e Iquicha (1997). Véase Comité Internacional de la Cruz Roja 20003 citado en Ibid., p. 84.
[123] Coral 2002, op. cit., p. 11, 12.
[124] El artículo de Coral de 2002 es una síntesis de los resultados del estudio titulado "Diagnóstico del desplazamiento en Ayacucho 1993-1997: Héroes sin nombre", publicado en enero de 1998 y realizado por un equipo técnico especializado de la ONG Centro de Promoción y Desarrollo poblacional (CEPRODEP), por encargo del Proyecto Desplazados por la Violencia (PRODEV) que ejecutaban el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) y la Unión Europea. El estudio incluyó la realización de talleres de autodiagnóstico en 6 provincias del departamento de Ayacucho con la participación de 283 líderes de base. Así mismo, en este se aplicaron 167 encuestas familiares a una muestra de dirigentes hombres y mujeres participantes en los talleres de autodiagnóstico seleccionadas al azar. Los encuestados provinieron de 99 comunidades, 33 distritos y 6 provincias del norte del departamento. Véase Ibid., p. 1.
[125] Ibid., p. 20.

capacitación y la ausencia de una política de desarrollo rural por parte del Estado hacen que éste sea difícilmente superable[126].

Siguiendo el estudio señalado, hay un grave déficit de producción alimentaria en estas comunidades: al 70% no le alcanza lo que siembra para comer y, al 30% restante, le alcanza sólo para la mitad, lo que significa que requiere de la compra de productos de fuera para complementar su alimentación. Por otro lado, en la alimentación de esta población hay un altísimo grado de dependencia de programas de apoyo asistenciales; el 52% de esta población recibía en 1998 apoyo alimentario[127]. En cuanto a la salud, el estudio evidenció que el principal problema es el de la salud mental. Dentro del apoyo del Estado, la atención psicosocial ha sido un componente prácticamente inexistente. De igual forma, sólo un 27% de la población estudiada dijo tener acceso a servicios de salud en general[128].

La educación es otra de las carencias de la población retornada. Sólo el 48% de la población estudia y el 43% de las familias encuestadas aseguran que las carencias económicas impiden el acceso a ella[129]. Muchas madres desplazadas argumentan que no han podido retornar de forma permanente, ya que se han tenido que quedar en la ciudad receptora donde sus niños asisten a la escuela. Es muy poco frecuente encontrar una escuela rural de buena calidad y con secundaria[130].

Otro de los grandes problemas que han afrontado los retornados tiene que ver con los conflictos en el nivel local. De un lado, se han dado conflictos entre retornados y resistentes, debido a que la llegada de los retornados después de varios años supone la pérdida de algunas prerrogativas de los resistentes (uso de tierras de otros, disposición mayor del agua, pastos y otros recursos), y a que éstos no recibieron el apoyo que tuvieron los retornados[131].

Finalmente, se han dado tensiones relacionados con procesos propios de la reconciliación y superación de la violencia política, por ejemplo, debido a las posiciones asumidas en determinados momentos del conflicto armado: aún hoy siguen algunos estigmatizando a otros por haber "apoyado" a Sendero Luminoso o por no haberlos enfrentado desde el inicio. También se han dado conflictos entre comunidades y centros poblados donde se encontraban bases del ejército, por el trato recibido durante la guerra[132]. Es importante anotar también que el retorno de los desplazados ha significado un nuevo momento de

[126] Mesa Nacional sobre Desplazamiento 2002, op. cit., p. 13.
[127] Coral 2002, op. cit., p. 21.
[128] Ibid.
[129] Ibid.
[130] IDMC 2007, op. cit., p. 85.
[131] Coral 2002, op. cit., p. 7. Hubo alrededor de un millón de resistentes, personas que se quedaron en sus tierras durante el conflicto. Éstos no recibieron el mismo apoyo que los retornados.
[132] Mesa Nacional sobre Desplazamiento 2002, op. cit., p. 12.

desintegración familiar, en tanto que, en la mayoría de los casos, una parte de la familia tiene que quedarse en la ciudad, ya sea por razones de estudio o de trabajo[133].

3.3.4 Conclusiones de la experiencia

A la luz de los principios rectores de los retornos, la seguridad, la voluntariedad y la dignidad, pueden hacerse algunas conclusiones concretas sobre el estudio de caso de Perú.

Seguridad

- Los retornos por cuenta propia se empezaron a dar cuando todavía las condiciones de seguridad no estaban dadas. Los retornos apoyados por el Estado ocurrieron una vez fueron capturados los principales lideres de Sendero Luminoso.

- Es importante rescatar el hecho de que ha habido una reactivación de las organizaciones de base en las áreas rurales donde ocurrió el mayor desplazamiento.

Voluntariedad

- Al reconocer y apoyar sólo a aquellos desplazados que decidieron retornar a sus lugares de origen, el Estado limitó el grado de voluntariedad que debe existir en cualquier retorno. Muchas de las personas decidieron retornar no porque era la mejor opción para ellos sino porque era la única forma de recibir algún apoyo por parte del Estado.

- El Estado peruano aún está en deuda con la población desplazada que se insertó en las ciudades, en tanto que ésta no ha sido reconocida como tal.

Dignidad

- Los retornos apoyados por el Estado en el marco del PAR en su mayoría no cumplieron con las condiciones de dignidad. Esto hizo que muchos retornados volvieran nuevamente a las ciudades donde se habían asentado.

- El factor de la tenencia de la tierra, así como del capital para invertir en ésta, sigue constituyéndose en uno de los más críticos a la hora de valorar la capacidad que tiene la población retornada para sostenerse en sus lugares de origen.

- Reconciliación

- Las tensiones al interior de las comunidades son producto, en parte, de la estigmatización del ejército peruano hacia ciertos sectores de la población.

[133] Coral 2002, op. cit., pp. 20, 21.

- La Comisión de Verdad y Reconciliación representa un avance importante en este proceso; sin embargo, hasta ahora se están empezando a dar las reparaciones a las víctimas del conflicto.

- Es importante que en esta reparación se reconozca a la población desplazada en toda su dimensión.

3.4 Lecciones aprendidas

A partir de la exposición realizada acerca de los hechos vividos por estos dos países latinoamericanos, se hace evidente que tanto la experiencia histórica de Guatemala como la de Perú tienen sus propias particularidades, con sus respectivas dinámicas, actores y desarrollos. Es innegable, pues, lo problemático que puede resultar comparar los procesos de retorno que se dieron al interior de estas experiencias con los que están teniendo lugar en el contexto colombiano, así como también lo sería 'aplicar', de forma prescriptiva, posibles recomendaciones que se desprenden de ambos casos. No obstante, se considera que, de alguna manera, sí es posible que de estos casos se extraigan unas *lecciones aprendidas* que son pertinentes para el caso colombiano.

Sin perder nunca de vista las condiciones históricas particulares, a través de éstas experiencias se puede dar cuenta de los *factores determinantes* que ambos casos comparten en los diferentes temas relacionados con los procesos de retorno; igualmente, su análisis puede proveer un *marco guía* que, al brindar referencias históricas específicas, es útil para abordar las problemáticas que los procesos de retorno en Colombia enfrentan hoy en día, contribuyendo así en la reflexión y la profundización de la toma de decisiones y en el diseño de estrategias de intervención adecuadas y efectivas.

Por las discusiones jurídicas, políticas y procedimentales que ya tuvieron lugar en estos países – y que aquí apenas comienzan o iniciaron hace unos años –, por los diversos mecanismos de intervención que han sido elaborados, ensayados y reevaluados y por los aportes que desde diferentes instancias (organismos regionales, comunidad internacional, centros de investigación, ONG) se han hecho a estos casos significativamente estudiados y analizados, entre otras razones, es oportuno utilizar la experiencia histórica de Guatemala y Perú como consideraciones para la discusión acerca del mejoramiento de la política de atención a la población desplazada y retornada en Colombia.

Es importante sin embargo señalar que, las conclusiones que a continuación se exponen a manera de lecciones aprendidas, rescatan aquellos aspectos que al día de hoy están siendo considerados en la discusión que se vive en dichos países y que refieren a aspectos relacionados con la seguridad, la voluntariedad, la dignidad y la reconciliación dentro del componente de retornos.

3.4.1 Principio de voluntariedad

- En Perú, la agudización de los problemas económicos en las ciudades receptoras así como la falta de apoyo particular por parte del Estado en éstas, incidieron en la decisión de retornar por parte de la población desplazada. **La voluntariedad en los procesos de retorno implica, pues, no sólo que la población tenga incentivos para retornar – y de esa forma que pueda decidir si desea hacerlo o no – sino también que no existan desincentivos para no hacerlo. En otras palabras, los factores de expulsión de los lugares de recepción no pueden ser el motivo desencadenante en la decisión del retorno, porque entonces la decisión dejaría de ser voluntaria.**

- De la misma forma en que en Guatemala el Estado no reconoció ni atendió a la población desplazada dispersa; en el Perú, donde la gran mayoría de la población desplazada decidió reasentarse en las ciudades receptoras, la atención estatal se centró en la minoría que retornó. El retorno, tal y como está estipulado en el protocolo, es una de tres posibles alternativas, siendo la reubicación o el reasentamiento las otras dos. **El Estado tiene la obligación de proveer todas las condiciones de dignidad para que la población pueda optar por cualquiera de las tres alternativas.**

- Así como en Guatemala la organización de refugiados, conocida como las Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México (CPP), jugó un papel importante en las negociaciones de paz – firmando con el gobierno los Acuerdos del 8 de octubre de 1992, que reflejaron garantías mínimas de seguridad y la opción de adquirir tierra para esta población –, en Perú, a principios de los noventa, la población desplazada, movilizada a través de asociaciones, alcanzó un alto nivel organizativo que permitió su visibilidad y reconocimiento político. No obstante, en el primer caso, recientemente miembros de estas organizaciones y defensores de los derechos de la población desplazada han sido amenazados e incluso asesinados; y, en el segundo, a pesar de la movilización de la población desplazada, ésta no fue consultada en los procesos de decisión y de formulación de la política de atención a la población desplazada. **Teniendo en cuenta esto, es fundamental señalar la importancia que en los procesos de formulación y ejecución de la política de atención a la población desplazada se fortalezca, proteja y promueva la organización de la población desplazada y su participación efectiva. En tanto el Estado provea las condiciones para que estas asociaciones hagan su trabajo de seguimiento, monitoreo e investigación de la política y de su propia situación, éste proceso obtendrá mayor legitimidad.**

- Estudios sobre la población desplazada y retornada en Guatemala y Perú han dado cuenta de las tensiones y relaciones de poder que existen al interior de las familias. Evidenciándose que los que deciden retornar son los hombres, sin contar con la decisión de las mujeres y los jóvenes. **Es importante reconocer la posición de las mujeres y**

los jóvenes al interior de las familias desplazadas y retornadas, proveyendo un enfoque diferencial para estas poblaciones.

3.4.2 Principio de dignidad

- Estudios recientes han mostrado cómo tanto en Guatemala como en Perú, con la culminación del apoyo brindado inicialmente por parte del Estado, en muchas comunidades retornadas existen tendencias regresivas en términos de sus condiciones de vida, poniendo en cuestión la sostenibilidad de los retornos. **Esto da cuenta del alto grado de dependencia de estas comunidades y de la necesidad de que los proyectos y programas diseñados por el Estado y por organizaciones no gubernamentales deben apuntar a que estas poblaciones generen condiciones de autogestión y no de dependencia**. **Más aún, esta atención debe tener un enfoque diferencial, que contemple las particularidades de la población *desplazada y retornada*; por ejemplo, haciendo énfasis en el componente de acompañamiento social, para asegurar que estos procesos sean exitosos.**

- Así mismo, es claro cómo ni en Perú ni en Guatemala se ha resuelto una de las problemáticas fundamentales de los conflictos sociopolíticos: la concentración de la tenencia de la tierra, sobre todo de la tierra fértil, y la ausencia de una política clara de desarrollo rural integral. Aunque en Guatemala, dentro de los Acuerdos de Paz integrales, este tema fue abordado y quedó dentro de los compromisos del Estado, esta situación no se ha revertido de manera alguna. De igual forma, en Perú esta situación se mantiene sin ningún cambio. Esto hace que la población retornada y resistente, es decir, la población de las áreas rurales de estos países, continúe viviendo en unas condiciones de vida muy precarias, con muy pocas oportunidades de desarrollo económico. Los programas de tierras en Guatemala se han caracterizado por estar subfinanciados, por entregar tierras de mala calidad y baja productividad y/o de deficiente extensión para llevar a cabo un proyecto productivo rentable. Esto ha hecho que muchos retornados se devuelvan para las ciudades, emigren a otros países (principalmente Estados Unidos y México), o que parte de la familia obtenga empleo temporal por fuera del campo. Es decir, no ha habido "soluciones duraderas" a los retornos. Por su parte, los retornados en el Perú no tienen capital para trabajar la tierra, ni tampoco asesoría técnica y conocimientos adecuados; la carencia de un apoyo consistente y efectivo por parte del Estado han conllevado a que estos retornos tampoco sean sostenibles en el largo plazo. Se requiere atención diferencial. **Un proceso de retorno sostenible implica tener un enfoque *territorial*, que haga énfasis en el desarrollo rural del territorio (acceso al crédito, encadenamiento productivo, comercialización, etc.) y que brinde todas las facilidades para asegurar la tenencia *de jure* y *de facto* de la tierra por parte de las comunidades retornadas.**

- Así como los Acuerdos de Paz en Guatemala se concibieron como una oportunidad histórica para que el Estado entrara finalmente a atender a poblaciones tradicionalmente abandonadas por éste, el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), establecido en el Perú en 1993, fue concebido no sólo como el punto de apoyo de las comunidades retornadas donde debían convergir las diferentes entidades estatales, sino también como el mecanismo a través del cual el Estado peruano iba a consolidarse en zonas históricamente abandonadas. En uno y otro caso, sin embargo, esa oportunidad histórica se desaprovechó y esas regiones volvieron a quedar en el abandono y recibiendo muy poca atención y recursos por parte del Estado. Esto ha hecho que en los temas de salud, educación e infraestructura física (vivienda y vías) la población retornada siga teniendo los indicadores más bajos de estos países. **Los retornos deben considerarse sólo como el comienzo del largo proceso que implica el restablecimiento socioeconómico de la población retornada y deben constituirse en una buena oportunidad para que el Estado llegue a regiones que ha tenido tradicionalmente abandonadas en términos de proveerles las mínimas condiciones de vida.**

- Uno de los problemas fundamentales que persiste tanto en Guatemala como en Perú tiene que ver con la falta de documentación personal de la población desplazada retornada y desplazada reasentada. Esto hace que esta población no tenga posibilidades de acceder a créditos o subsidios ni tampoco de participar en procesos políticos (elecciones). **La dignidad tiene que ver con el restablecimiento no sólo de las condiciones económicas sino también de los derechos civiles y políticos.**

3.4.3 Principio de seguridad

- De la misma forma que la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) determinó en Guatemala que los retornos que tuvieron lugar entre 1982 y 1983 obedecieron a una lógica militar, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) estableció en el Perú que la insistencia del Estado peruano en apoyar a la población desplazada a través de los retornos tenía un carácter militar. **En ese sentido, la insistencia del Estado de asegurar territorios a través de medios militares, puede conllevar a que los procesos de retorno se conviertan en una estrategia de guerra, que desconoce principios humanitarios.**

- Tanto en Guatemala como en Perú las relaciones entre la población civil y las fuerzas militares quedaron muy deterioradas en las regiones donde se realizaron los operativos militares durante la recuperación de territorios. Sin embargo, el que en Guatemala el ejército se hubiera pasado de sus funciones estrictamente militares a realizar funciones relacionadas con la asistencia humanitaria, no conllevó necesariamente a un incremento de la confianza hacia la autoridad militar por parte de la población civil. La población retornada, que ha sufrido hechos violentos por parte de diferentes actores armados, es particularmente vulnerable con respecto al principio de seguridad y, por eso, es tan importante que la fuerza pública le garantice todas las condiciones y le genere

confianza. **Más allá de que el Ejército asuma funciones que no le corresponden, la confianza y la percepción de seguridad de la población dependen del nivel de cumplimiento por parte de éstas a los derechos humanos; es este estricto seguimiento y acatamiento, de hecho, lo que les confiere su legitimidad como fuerza armada del Estado.**

3.4.4 Lecciones sobre el proceso de reintegración

- Para la directora de la Comisión Nacional de Reparación (CNR)[134] en el Perú existe el riesgo latente de que el tratamiento especial a la población desplazada quede sumergido dentro de los planes de lucha contra la pobreza, sin que se haga suficiente énfasis en la necesidad de resaltar el carácter especial de la población desplazada y de las diferentes instancias que debe tener el proceso de reconciliación. **La ayuda de estabilización socioeconómica no puede concebirse como parte del componente de reparación; debe haber medidas específicas para éste.**

- Tanto en Guatemala como en Perú la atención psicosocial y la oferta institucional relacionada con la salud mental de la población desplazada y retornada han sido muy pobres; en ambos países, el Estado ha relegado estos aspectos a un segundo plano. **Un proceso de reintegración efectivo requiere de mecanismos de apoyo adecuados y sostenidos relacionados con la atención psicosocial y la salud mental de la población.**

[134] Informe del IDMC., tomado de: Macher Sofia (2006, diciembre 5). "Coloquio internacional. Las reparaciones a las víctimas en Colombia y Perú: Retos y Perspectivas" [en línea]. Disponible en: http://www.pucp.edu.pe/idehpucp/images/docs/ponencia%20de%20sofia%20macher.doc

III. EL COMPONENTE DE RETORNOS: UN ANÁLISIS DESDE LOS ESTUDIOS DE CASO

1. CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

Los resultados y principales conclusiones que a continuación se exponen son el resultado de una investigación cualitativa basada en la metodología de *ESTUDIOS DE CASO* dentro de la cual ha utilizado para el análisis de resultado la aplicación de instrumentos estadísticos y econométricos.

1.1 Principales características del estudio

a. La unidad de análisis fueron los retornos; se realizaron 30 estudios de casos para 30 retornos sucedidos en 21 municipios distintos y 11 departamentos entre los años 1996 y 2007[135].

b. La definición de los retornos seleccionados correspondió a criterios relacionados con fechas en que se produjeron (o se iniciaron), lapso de tiempo entre el desplazamiento y el retorno, número de familias retornadas y número de retornos por municipio. Dicha selección se realizó de forma conjunta con el Comité Consultivo interventor del estudio.

c. Es importante anotar que si bien, en el análisis de los casos se utilizaron herramientas que permitieron dar un valor cuantitativo a las experiencias observadas, la naturaleza cualitativa del estudio NO DEBE SER DESESTIMADA. Lo anterior, implica tener en cuenta: (i) que sin dejar de lado la complejidad de las experiencias, es posible hacer un ejercicio de comparación de casos y analizar sus eventos de forma transversal; y (ii) que los resultados de los casos, no pueden ser extendidos ni ser generalizados de forma directa a todo el universo de retornos sucedidos en el país, centrando su valor en la capacidad que tiene para identificar factores de éxito y generar recomendaciones.

   En este sentido, si bien se presentan unas calificaciones que "ranquean" a los procesos de retornos observados en una posición comparativa entre sí, este aspecto pasa a ser secundario, no siendo el fin del estudio, sino sólo el medio para conocer aquello qué permite/facilita/dificulta que un retorno sea o no, exitoso.

d. El cuadro que se presenta a continuación presenta los retornos que se tomaron como Estudios de Caso, organizándolos por departamento, municipio, corregimiento o vereda, año de desplazamiento, año de retorno, número de familias retornadas, percepción del porcentaje de familias que retornaron del total de desplazadas, acompañamiento o no institucional, tipo de población (mestizo, indígena o afrocolombiano), retorno urbano o rural y tipo de retorno (individual o colectivo). Para este último aspecto es de aclarar que si bien el retorno pudo contemplar una

[135] En el anexo 5, se encuentran recopilados todos los Estudios de caso.

cantidad muy grande de familias, el proceso de retorno se presentó atendiendo un procedimiento gota a gota y no eventos masivos que congregaran a más de 10 familias, tal y como lo tiene estipulado el protocolo de retornos de Acción Social.

Cuadro 1.1

SÍNTESIS CARACTERÍSTICAS DE RETORNOS OBSERVADOS EN ESTUDIOS DE CASOS

#	D/mento	Municipio	Corregimiento(s) y/o vereda(s)	Año desplaz.	Meses desplaz.-retorno	Año retorno	# familias retorn.	proporción retornadas/ desplazadas	Acomp.	Tipo de población	Lugar retorno	Tipo de retorno
1	Antioquia	Granada	Vereda El Tabor	2002	1	2002	45	80%	NO	mestizo	rural	colectivo
2	Antioquia	Granada	Casco Urbano*	2000	60	2005	50†	40%	NO	mestizo	c. poblado	individual
3	Antioquia	Apartadó	San José de Apartadó	1996	48	2000	1.300	80%	NO	mestizo	mixto	individual
4	Antioquia	Turbo	San Vicente del Congo, San José de Mulatos, Pueblo Bello	1996	36	1999	2.155	80%	NO	mestizo	mixto	individual
5	Bolívar	San Juan Nepomuceno	San José de la Peña	2002	9	2003	67	40%	SI	mestizo	c. poblado	colectivo
6	Bolívar	El Carmen de Bolívar	El Salado	2000	24	2001	300	50%	SI	mestizo	mixto	colectivo
7	Caldas	Riosucio	El Salado	2001	3	2002	40	60%	SI	indígena	c. poblado	colectivo
8	Caldas	Riosucio	La Iberia	2001	2	2002	78	38%	NO	indígena	mixto	colectivo
9	Caldas	Samaná	Florencia	2006	1,5	2006	1.750	90%	SI	mestizo	rural	colectivo
10	Cauca	Caloto	Cacerío Altos del Palo	2002	2	2003	146	97%	SI	afro	c. poblado	colectivo
11	Cauca	Caloto	Bajo Palo*	2005	1	2005	68	100%	SI	mestizo	c. poblado	colectivo
12	Cauca	Paez	Resguardo Toez	2006	1	2006	72	100%	SI	indígena	mixto	colectivo
13	Cesar	Pailitas	15 veredas	2003	36	2006	199	63%	SI	mestizo	rural	colectivo
14	Córdoba	Tierra Alta	Batata	1998	2	1998	970	80%	NO	mestizo	mixto	individual
15	Córdoba	Tierra Alta	Saiza	1999	48	2003	1.100	105%	NO	mestizo	mixto	individual
16	Córdoba	Tierra Alta	La Ossa	1996	48	1999	200	80%	NO	mestizo	mixto	individual
17	Córdoba	Tierra Alta	Diamante	1998	3	1999	260	38%	NO	mestizo	mixto	individual
18	Nariño	El Charco	Vereda el Rosario	2007	4	2007	22**	73%	SI	afro	c. poblado	colectivo
19	Guajira	San Juan del Cesar	C/mientos de la Junta, La Peña y Curazao	2002	23	2004	178	89%	SI	mestizo	c. poblado	colectivo
20	Guajira	San Juan del Cesar	Vereda Potrerito	2003	19	2004	50	27%	NO	indígena	rural	colectivo
21	C/marca	Silvania	Vereda Loma Alta Sector Alto	2003	0,17	2003	10	42%	SI	mestizo	rural	colectivo
22	C/marca	La Palma	9 veredas	2002	3	2002	170	100%	SI	mestizo	rural	colectivo
23	C/marca	La Palma	8 veredas	2002	24	2004	173	80%	SI	mestizo	rural	colectivo
24	M/lena	Pivijay	Avianca	1999	98	2005	57	46%	SI	mestizo	c. poblado	colectivo
25	M/lena	Cienaga	Vereda Mocaita	2003	19	2005	50	100%	NO	mestizo	rural	colectivo
26	M/lena	Fundación	Cristalina Baja	2000	54	2006	103***	38%	NO	mestizo	mixto	individual
27	Chocó	Bojayá	Bellavista	2002	4	2002	289	91%	SI	afro	c. poblado	colectivo
28	Chocó	Bojayá	La Loma	2005	6	2005	125	98%	SI	afro	c. poblado	colectivo
29	Chocó	Quibdó	Río Munguidó: Comunidad Altagracia*	2003	3	2003	19º	35%	SI	afro	c. poblado	colectivo
30	Chocó	Medio Atrato	Comunidad Tanguí	2007	2	2008	112	78%	SI	afro	c. poblado	colectivo

† Estas 50 familias hacen referencia a la unidad de análisis observada en el casco urbano. Sin embargo, en total, en el municipio de Granada, que tuvo un desplazamiento masivo, ha habido un proceso de retorno amplio, del que no se tienen cifras concretas, ni desagregadas por área urbana y rural. Un dato que da cuenta de la magnitud del fenómeno del desplazamiento en este municipio es el siguiente: en 2001, Granada tenía 17.298 habitantes, en 2006 pasó tener 7.810 a raíz del desplazamiento.

* Excluidos del análisis econométrico; **Si se toma la población retornada de toda la cuenca del Río Tapaje serían más de 900 familias retornadas a mayo 2007.

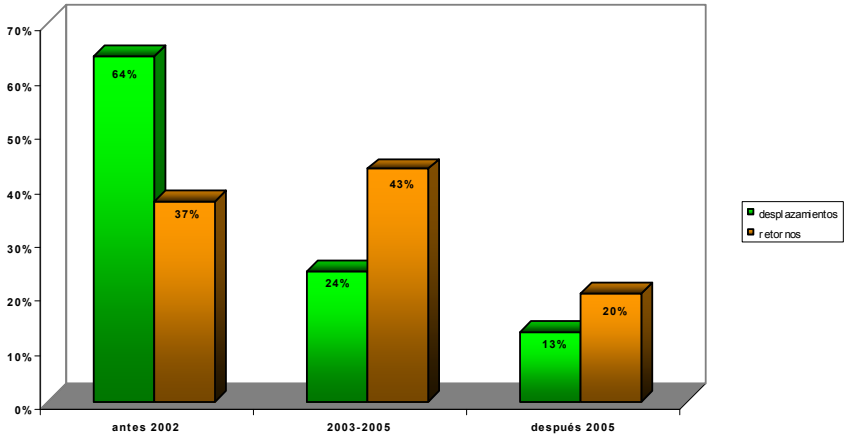
*** Si se toma todo el corregimiento de Santa Clara serían 863 familias a junio de 2007; ºSe conoció que de la Cuenca del Río Munguidó se desplazaron alrededor de 700 familias, pero no se pudo conocer cuántas han retornado.

1.2 Principales características de los procesos de retorno analizados

El universo del estudio, fue clasificado en tres rangos de tiempo, donde se contemplaba tanto el año de desplazamiento como el año de retorno. El primer grupo incluye aquellos procesos que se dieron antes del 2002, el segundo grupo contempla un lapso de tiempo del 2003 al 2006 y el último incluye a los procesos acaecidos después del 2006. Al caracterizar los procesos de retornos analizados, se tiene que a medida que se avanza en el tiempo, disminuyen los procesos de desplazamiento y se presentan más retornos.

Gráfica 1.1

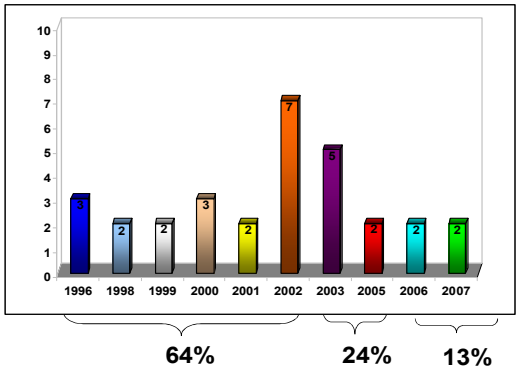
COMPARACIÓN PORCENTAJES DE DESPLAZAMIENTO VS. PORCENTAJES DE RETORNOS PARA LAS UNIDADES DE ANÁLISIS



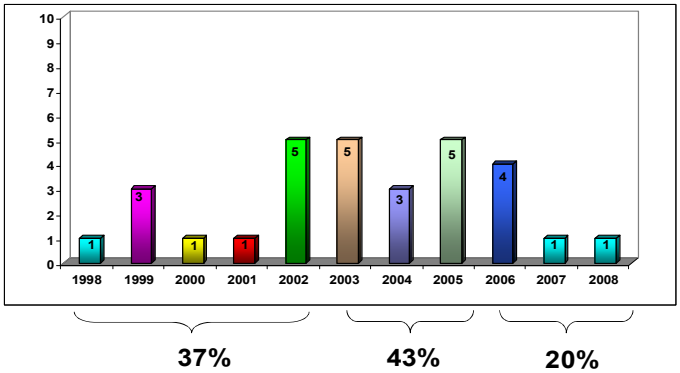
Fuente: Econometría S.A.

Al desagregar la anterior gráfica mostrando el comportamiento que se tuvo para los procesos de desplazamiento y de retorno dentro de los lapsos de tiempo, se observan unos porcentajes inversamente proporcionales entre dichos procesos.

Gráfica 1.2
PORCENTAJE DE CASOS OBSERVADOS DE ACUERDO CON LOS AÑOS EN QUE SE PRESENTÓ EL DESPLAZAMIENTO.



Gráfica 1.3
PORCENTAJE DE COMUNIDADES OBSERVADAS DE ACUERDO CON LOS AÑOS EN QUE SE PRESENTÓ EL RETORNO



Fuente: Econometría S.A.

El 27% de los casos demoraron desde el momento del desplazamiento hasta el retorno, entre cero y dos meses. Igual porcentaje presenta el lapso de tiempo comprendido entre los 3 y los 6 meses. El 20% de los retornos observados se dieron entre 13 y 24 meses y el 17% entre 25 y 48 meses. Un porcentaje muy bajo se presentó para casos de 48 meses en adelante.

El 40% de los retornos (12 de 30) no contó con acompañamiento institucional durante la Fase de Retorno. Más adelante se explica en detalle cómo fue definida dicha fase y cómo se complementa con la Fase de Estabilización dentro del análisis realizado.

De las 30 comunidades retornadas visitadas, seis (20%) son de población afro colombiana, mientras que cuatro (13%) son de población indígena. El resto (77%) son de población mestiza. El 40% de los retornos se realizó a centros poblados; el 33% combinaron centros poblados con áreas rurales y el 27% se llevaron a cabo sólo en áreas rurales.

Finalmente de acuerdo a los datos obtenidos mediante fuentes secundarias, el 73% de los retornos fueron colectivos y en promedio, de cada 100 familias que se desplazaron, 77 retornaron.

2. SISTEMA DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Dada la metodología sobre la cual se basa la evaluación, a continuación se presenta el sistema de indicadores que complementa la evaluación y análisis individual de cada uno de los casos analizados.

El sistema de indicadores se desagrega en dos fases, por un lado, la *Fase de Retorno*, entendido éste como el proceso por medio del cual la población que se encuentra desplazada toma la decisión y efectivamente retorna a su lugar de origen, apoyándose o no, en la institucionalidad. Por otro lado, la *Fase de Estabilización*, la cual comprende las acciones tendientes a lograr la restitución de los derechos vulnerados de la población que tuvo que desplazarse como consecuencia del conflicto armado.

De acuerdo con la metodología propuesta cada indicador fue calificado dentro de un rango de 1 a 5, según su existencia o grado de cumplimiento. La calificación de cada uno de los indicadores permitió identificar los casos exitosos y aquellos que no han logrado cumplir sus objetivos.

A continuación se presenta las escalas que orientaron el proceso de calificación para cada fase y el significado que representaba dicha calificación.

- Fase de Retorno:

Valor puntaje	Significado
1 =	Inexistente
2 =	Acciones insuficientes
3 =	Acciones que garantizan condiciones básicas
4 =	Acciones que garantizan condiciones superiores a las básicas
5 =	Situación optima

- Fase de Estabilización:

Valor puntaje	Significado
1=	La situación está mal y no hay acciones
2 =	La situación está mal y hay acciones
3 =	La situación ha mejorado pero las acciones son insuficientes
4 =	La situación ha mejorado significativamente y las acciones tienden a la sostenibilidad
5 =	La situación es sostenible

2.1 Estructura del Sistema de indicadores

Como ya se mencionó el sistema de indicadores fue desagregado de acuerdo a las Fases. Para la Fase de Retorno, los indicadores fueron agregados en las siguientes categorías:

- Condiciones de seguridad durante el retorno
- Voluntariedad de la población desplazada frente al retorno
- Condiciones de asistencia durante el retorno
- Coordinación institucional durante el retorno
- Rol activo de la comunidad

El cuadro 2.1 presentan los indicadores de la Fase de Retorno incluidos en el análisis.

Cuadro 2.1

INDICADORES FASE DEL RETORNO

INDICADORES RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD DURANTE EL RETORNO
Presencia de la Fuerza Pública durante el retorno
Denuncia de amenazas durante el retorno
Violación de DH durante el retorno
Presencia de grupos armados ilegales en el área del retorno
Existencia de campos minados en el área del retorno
Infracciones al DIH durante el retorno
Documento de certificación de la condición de seguridad de la Fuerza Pública o de alguna autoridad civil
Combates durante el retorno
Ausencia de la causa o razón del desplazamiento
INDICADORES RELACIONADOS CON LA VOLUNTARIEDAD DURANTE EL RETORNO
Las condiciones del sitio donde estaban desplazados obligaron a tomar la decisión de retornar
Manifestación de pérdida de derechos para la población que no retorne
Existencia de evidencia documental de manifestación expresa de querer retornar
Conocimiento de las condiciones en que se va a retornar
La comunidad recibió presiones para retornar
INDICADORES RELACIONADOS CON LAS CONDICIONES DE ASISTENCIA DURANTE EL RETORNO
Existencia de documentos que evidencien información a los desplazados sobre el retorno
Atención a necesidades básicas de salud durante el retorno
Atención a necesidades básicas de alimentación durante el retorno
Atención a necesidades básicas de alojamiento durante el retorno
Atención a necesidades básicas de descanso durante el retorno
INDICADORES ASOCIADOS CON LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL
Coordinación de instituciones municipales en el proceso de retorno
Coordinación de instituciones departamentales en el proceso de retorno
Coordinación de instituciones nacionales en el proceso de retorno
Adecuado flujo de información entre la comunidad y las instituciones
INDICADORES RELACIONADOS CON EL ROL ACTIVO DE LA COMUNIDAD
Evidencia de la disposición de la comunidad para querer retornar
Evidencia de la planeación del retorno
Evidencia del proceso de designación de representantes de la comunidad
Evidencia de la participación de la comunidad en la planeación, ejecución y evaluación del retorno
Reuniones con la comunidad para discutir el plan de retorno

De otro lado, en la Fase de Estabilización además de ser tenidos en cuenta los criterios sobre los cuales se basó el análisis individual de los casos, también se incluyeron aquellos aspectos definidos en la *Línea de base sectorial de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia*. Los indicadores fueron agregados en las siguientes categorías:

- Salud
- Nutrición y seguridad alimentaria
- Educación
- Vivienda

- Vida, integridad personal, libertad y seguridad
- Infraestructura
- Generación de ingresos
- Coordinación institucional

A continuación se presentan los indicadores de la Fase de Estabilización previstos en el análisis.

Cuadro 2.2

INDICADORES FASE DE ESTABILIZACIÓN

INDICADORES ASOCIADOS CON LA SALUD
Cobertura de la población retornada al sistema de seguridad social (régimen subsidiado)
Acceso a los servicios de salud por parte de la población retornada
Oportunidad en la atención en salud
Dotación de la infraestructura en salud en el lugar del retorno
La población infantil tiene acceso a programas de vacunación
La población retornada recibió atención psicosocial
INDICADORES ASOCIADOS CON LA NUTRICIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
La comunidad retornada cuenta con la disponibilidad de alimentos en el área de retorno
La comunidad retornada cuenta con los medios para obtener los alimentos
La comunidad retornada cuenta con algún programa de seguridad alimentaria
La comunidad de adultos mayores que retorno está vinculada a algún programa de seguridad alimentaria
La comunidad de menores de edad que retorno está vinculada a algún Programa de seguridad alimentaria
Las mujeres gestantes y lactantes que retorno está vinculada a algún Programa de ayuda alimentaria
Existencia de comedores o cocinas comunitarios
Cobertura del Programa Familias en Acción
INDICADORES ASOCIADOS CON LA EDUCACIÓN
La población retornada en edad escolar cuenta con un cupo en alguna institución educativa
Dotación de la infraestructura en educación en el lugar del retorno
Existencia de los docentes necesarios para atender a la población en edad escolar
Acceso de los menores a educación preescolar
Acceso de los menores a educación básica primaria
Acceso de los menores a educación secundaria y media
Alternativas de transporte escolar para los niños que asisten a un lugar diferente a la zona de retorno
INDICADORES ASOCIADOS CON LA VIVIENDA
La población tiene acceso a vivienda digna
La población tiene acceso a programas, subsidios o créditos para VIS
INDICADORES ASOCIADOS CON LA VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL, LIBERTAD Y SEGURIDAD
Presencia de fuerza pública posterior al retorno
Existencia de amenazas o actos intimidatorios posteriores al retorno
Accidentes o incidentes con minas antipersonales o presencia de campos minados en el área del retorno
Infracciones al DIH o violaciones de DH por parte de la Fuerza Pública
Infracciones al DIH o violaciones de DH por parte de la grupos armados ilegales
Percepción de seguridad por parte de la comunidad
Existencia de organizaciones o grupos comunitarios de base
Restricciones a la movilidad de las personas y bienes en el área de retorno

INDICADORES ASOCIADOS CON LA INFRAESTRUCTURA
Acceso o medios de transporte hacia la zona del retorno
Existencia de medios de comunicación comunitarios
Cobertura y continuidad del servicio público de energía eléctrica
Cobertura y continuidad del servicio público de acueducto
Cobertura y continuidad del servicio público de alcantarillado
INDICADORES ASOCIADOS CON GENERACIÓN DE INGRESOS
Existencia de organizaciones o asociaciones productivas
Existencia de programas de apoyo a iniciativas productivas
Sostenibilidad de estas iniciativas productivas
La población retornada cuenta con fuentes propias de ingreso
La población retornada tiene acceso a tierras aptas para el cultivo
Acceso a crédito por parte de la población retornada
INDICADORES ASOCIADOS CON LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL
Coordinación de instituciones municipales en el proceso de estabilización
Coordinación de instituciones departamentales en el proceso de estabilización
Coordinación de instituciones nacionales en el proceso de estabilización
Adecuado flujo de información entre la comunidad y las instituciones
Mecanismos de seguimiento y monitoreo en la Fase de Estabilización
Rol de las autoridades que defienden los derechos de la población

Adicionalmente, el sistema de indicadores fue complementado con un conjunto de *variables de caracterización* de cada uno de los casos analizados. A continuación se presentan dichas variables.

- Año del desplazamiento
- Tiempo transcurrido entre el desplazamiento y el retorno (meses)
- Tipo de retorno (individual o colectivo)
- Acompañamiento o respaldo institucional
- Proporción de familias retornadas con respecto a las desplazadas
- Tipo de población que retorno (indígena, afro, mestizos, otro)
- Tipo de población residente en el área del retorno (indígena, afro, mestizos, otro)
- Enfoque diferencial en el plan de retorno (género, discapacitados, minorías)
- Voluntad política de la autoridades municipales en el proceso de retorno y estabilización
- Voluntad política de la autoridades departamentales en el proceso de retorno y estabilización

3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS E IDENTIFICACIÓN DE FACTORES DE ÉXITO

La metodología utilizada en la identificación de los factores de éxito se basó en la técnica estadística de *componentes principales*. Con esta técnica es posible reducir un número de variables correlacionadas entre sí (indicadores) en un número inferior de factores no correlacionados. La reducción de variables se lleva a cabo a través de una combinación lineal de todas las variables de tal forma que el primer componente principal es una combinación lineal que explica la mayor proporción de la variabilidad de la muestra; el segundo componente la segunda mayor y así sucesivamente. Como resultado de la combinación lineal, fue posible obtener un índice que permitió clasificar cada uno de los casos como exitosos o no exitosos.

Inicialmente, los indicadores fueron desagregados en variables resultado[136] y variables de caracterización[137]. Esta desagregación fue posible, al tener en cuenta que algunos indicadores se relacionan con el resultado y otros son condicionantes para que estos resultados se den. Identificadas las variables resultado se realizaron correlaciones entre las variables componentes de cada indicador ó categoría agregada; excluyéndose del análisis aquellas que presentaban baja correlación con el resto de variables.

Una vez hecha la depuración y la desagregación, se calculan cada una de las categorías de indicadores globales identificadas en las diferentes fases. Además, es importante mencionar que el análisis se realizó de forma independiente para cada una de las fases, retorno y estabilización.

En esta fase del análisis fueron excluidos tres de los retornos documentados y en total se contó con información de 27 retornos. La razón de excluir los retornos de Granada (Antioquia), Caloto (Cauca-Corregimiento del Palo) y Quibdó (Chocó-Comunidad Altagracia-Río Munguido) fue por la deficiencia de información que se tuvo para algunos indicadores.

3.1 Fase de Retorno

En la Fase de Retorno, de las cinco categorías ó indicadores globales sólo fueron incluidos en el análisis tres de ellas. Estos indicadores globales corresponden a: seguridad, voluntariedad y rol activo de la comunidad. La razón de excluir del análisis los indicadores asociados con las condiciones de asistencia y coordinación institucional durante la Fase de

[136] Variable resultado es un indicador que expresa en qué medida se ha cumplido el objetivo de un proceso.
[137] Variable de caracterización es aquella que es propia de la población que se quiere afectar con la intervención desde lo público, que no depende directamente de dicha intervención y que podría servir para explicar parte de los efectos de los indicadores de resultado.

Retorno, es que el 40% de los casos analizados no cuentan con información respecto a estos indicadores, ya que fueron retornos individuales o sin acompañamiento institucional.

Así mismo, los indicadores no fueron incluidos uno a uno, sino que fueron incluidos por categorías o grupos de indicadores. Por lo tanto, cada categoría corresponde al promedio simple de la calificación de cada uno de los indicadores que la componen. Teniendo en cuanta las consideraciones anteriores, los indicadores que fueron incluidos corresponden a:

- Indicadores asociados a la seguridad durante el retorno: presencia de fuerza pública, denuncia de amenazas, violación de derechos humanos, presencia de grupos armados ilegales en la zona del retorno, existencia de campos minados en la zona del retorno, combates durante el retorno y ausencia o causa del desplazamiento.

- Indicadores asociados con la voluntariedad durante el retorno: evidencia de la manifestación expresa de querer retornar, conocimiento de las condiciones en que se va a retornar y presiones recibidas por la comunidad para retornar.

- Indicadores asociados con el rol activo de la comunidad: evidencia de la disposición de la comunidad para querer retornar, evidencia de la planeación del retorno, evidencia de la designación de representantes de la comunidad, evidencia de la comunidad en la planeación, ejecución y evaluación del retorno, y reuniones de la comunidad para discutir el plan de retorno.

3.1.1 Resultados para la Fase de Retorno

Los resultados obtenidos con la metodología de componentes principales muestran cómo a través de un (1) sólo factor fue posible explicar el 75% de la variabilidad de la muestra analizada. En el factor resultante los indicadores asociados con la voluntariedad y rol activo de la comunidad son los más relevantes, en cuanto a la proporción de la variabilidad de estos indicadores explicada por el factor. Sin embargo, la variabilidad de los indicadores asociados con la seguridad es explicada en cerca del 50% por este factor. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

Cuadro 3.1

RESULTADOS ANÁLISIS COMPONENTES PRINCIPALES – FASE DE RETORNO

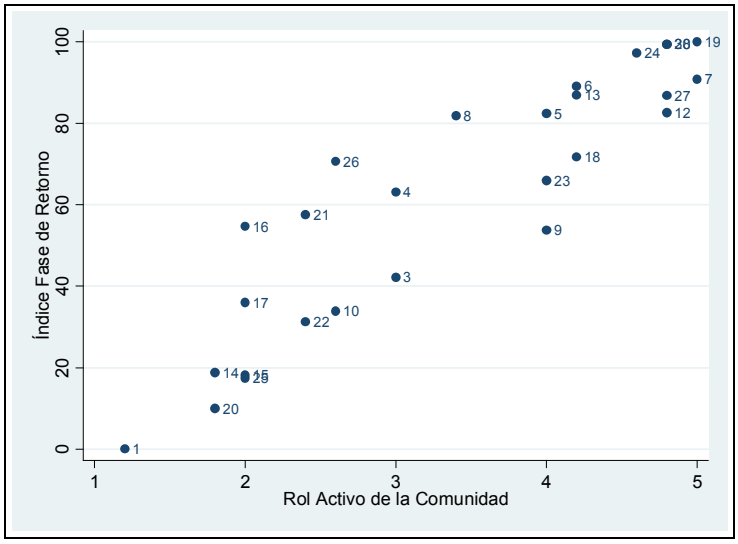
```
Principal components/correlation                  Number of obs    =        27
                                                  Number of comp.  =         3
                                                  Trace            =         3
     Rotation: (unrotated = principal)            Rho              =    1.0000

    --------------------------------------------------------------------------
     Component |   Eigenvalue   Difference         Proportion   Cumulative
    -----------+--------------------------------------------------------------
        Comp1  |      2.247      1.70253            0.7490       0.7490
        Comp2  |     .544474     .335948            0.1815       0.9305
        Comp3  |     .208526           .            0.0695       1.0000
    --------------------------------------------------------------------------

                     Principal components (eigenvectors)

              ----------------------------------------------------------
                  Variable |    Comp1     Comp2     Comp3 | Unexplained
              -------------+------------------------------+-------------
                        r1 |   0.5173    0.8557    0.0120 |           0
                        r2 |   0.6042   -0.3751    0.7030 |           0
                        r5 |   0.6061   -0.3564   -0.7111 |           0
              ----------------------------------------------------------
          r1: Seguridad - r2: Voluntariedad r5: Rol activo de la comunidad
```

Fuente: Econometría S.A.

Posterior a la identificación de las categorías de indicadores relevantes en el componente se procedió a construir un índice con base en el puntaje obtenido de la combinación lineal de los coeficientes de cada una de las categorías de indicadores. Los resultados del comportamiento comparado entre el índice y cada una de las categorías de indicadores permiten observar una relación directa, es decir, el resultado de la Fase de Retorno se ve afectado positivamente por las condiciones favorables de seguridad, la voluntariedad y el rol activo de la comunidad.

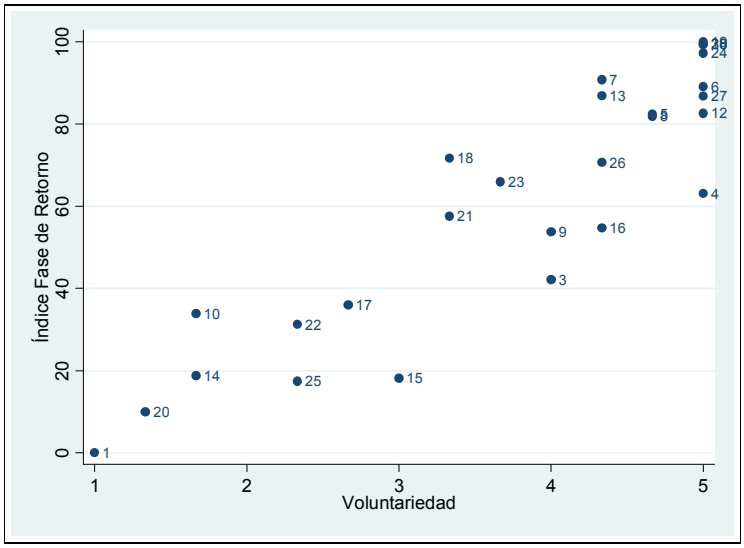
Gráfica 3.1

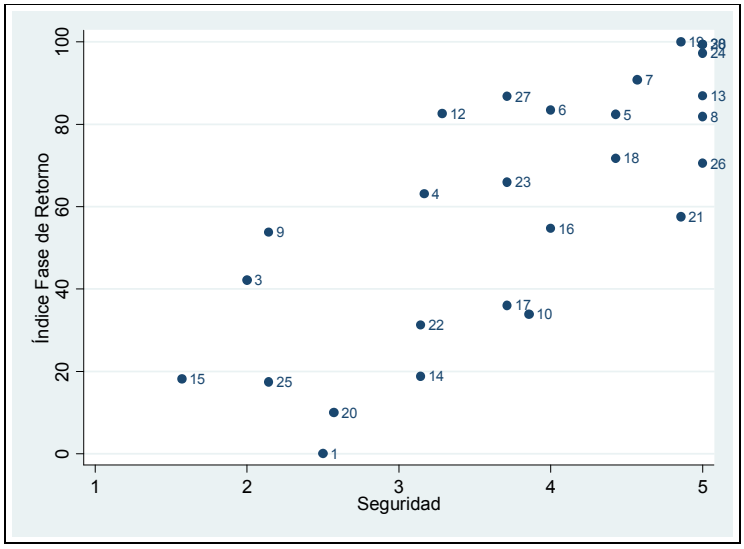
IDENTIFICACIÓN DE CASOS EXITOSOS EN LA FASE DEL RETORNO



Gráfica 3.1 (Cont.)

IDENTIFICACIÓN DE CASOS EXITOSOS EN LA FASE DEL RETORNO





Fuente: Econometría S.A.

3.1.2 Factores asociados al éxito para la Fase de Retorno

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la identificación de casos exitosos es tratar de encontrar los factores asociados a dicho éxito, a continuación se presentan dos tipos de análisis: (i) un análisis descriptivo de las variables de caracterización y, (ii) un análisis estadístico basado en el método de regresión lineal, con el cual es posible identificar aquellas variables que son estadísticamente significativas y, por tanto, pueden explicar el éxito en la Fase de Retorno.

De los 27 (100%) casos analizados, 11 (40%) son considerados como exitosos en la Fase de Retorno, ubicando esta denominación de éxito en aquellas observaciones que son iguales o superiores a 80. Es importante resaltar que este índice toma como valor máximo 100. A continuación se presentan los resultados asociados con las variables de caracterización.

Al analizar el año del retorno se observa que los casos exitosos en la fase del retorno se dieron en mayor proporción en los años posteriores al diseño y entrada en vigencia del marco de política establecido por la RSS/Acción Social, a través del Plan Estratégico para el manejo del Desplazamiento interno por el conflicto armado (2001) la implementación de los Protocolos de Retornos definidos por Acción y Social (2004) y la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional (2004).

Cuadro 3.2

AÑO DEL RETORNO

Año del retorno	Casos no exitosos	Casos exitosos	Total
Antes de 2002	64%	36%	100%
Entre 2003 - 2005	60%	40%	100%
Posterior a 2005	50%	50%	100%
Total	59%	41%	100%

Fuente: Econometría S.A.

En el tiempo transcurrido entre el desplazamiento y el retorno los resultados muestran que en los casos más exitosos en la fase del retorno este periodo es inferior, lo cual se puede atribuir a factores como la cohesión de la población desplazada y la voluntad política ante hechos más recientes.

Cuadro 3.3

TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE EL DESPLAZAMIENTO Y EL RETORNO

Casos	Meses promedio
Casos no exitosos	19.5
Casos exitosos	18.9
Promedio Total	19.24

Fuente: Econometría S.A.

En cuanto al tipo de retorno, los casos exitosos son en su totalidad retornos colectivos. Esto se puede deber a que los esfuerzos institucionales se centran en un solo proceso, mientras que en los retornos individuales la dispersión de la comunidad es una gran dificultad que se incrementa con el no acompañamiento institucional.

Cuadro 3.4

TIPO DE RETORNO

Año del retorno	Casos no exitosos	Casos exitosos	Total
Individual	100%	0%	100%
Colectivo	45%	55%	100%
Total	59%	41%	100%

Fuente: Econometría S.A.

En este sentido, uno de los factores a los cuales se puede atribuir el éxito en la fase del retorno es el acompañamiento institucional y este hecho se evidencia en la alta proporción (superior al 90%) de retornos acompañados que fueron exitosos.

Cuadro 3.5

PROPORCIÓN DE RETORNOS QUE CONTÓ CON ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL

Casos	Proporción de retornos
Casos no exitosos	44%
Casos exitosos	91%
Total	63%

Fuente: Econometría S.A.

En los casos identificados como exitosos en la Fase de Retorno, se observó una menor proporción de familias que retornaron en relación con las que se desplazaron.

Cuadro 3.6

PROPORCIÓN DE FAMILIAS QUE RETORNARON EN RELACIÓN CON LAS QUE SE DESPLAZARON

Casos	Proporción de familias
Casos no exitosos	74%
Casos exitosos	68%
Total	72%

Fuente: Econometría S.A.

Aunque la población mestiza es la que presenta una mayor proporción (67%) de procesos de retorno; dicha proporción contrasta con el bajo porcentaje de casos (28%), en los que en la Fase de Retorno han sido exitosos. De acuerdo con el total de retornos, resultan más exitosos aquellos donde participaron comunidades indígenas o afro colombianos.

Cuadro 3.7

TIPO DE POBLACIÓN QUE RETORNO

Año del retorno	Casos no exitosos	Casos exitosos	Total
Indígena	25%	75%	100%
Afro colombianos	40%	60%	100%
Mestizos	72%	28%	100%
Total	59%	41%	100%

Fuente: Econometría S.A.

Los resultados muestran cómo los casos exitosos en la fase del retorno son en su mayoría hacia centros poblados.

Cuadro 3.8

UBICACIÓN DEL RETORNO

Zona del retorno	Casos no exitosos	Casos exitosos	Total
Urbano	12%	64%	33%
Rural	44%	9%	30%
Mixto	44%	27%	37%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Econometría S.A.

Como se mencionó anteriormente en la identificación de factores asociados con el éxito en la Fase de Retorno adicional al análisis descriptivo se llevo a cabo un análisis estadístico basado en la metodología de regresión lineal.

Las variables que fueron identificadas como estadísticamente significativas y, por tanto, explican el éxito en la Fase de Retorno son el acompañamiento y respaldo institucional, y los retornos hacia centros poblados. Es decir, existe una marcada diferencia en un retorno relacionada con esta primera fase, en el hecho de si el retorno se hace con acompañamiento institucional o no; y en el hecho de si se va a retornar a un centro urbano o a zonas rurales. Estos dos factores resultan claves para ser afectados y como se expondrán en las conclusiones y recomendaciones, requieren ser manejados de forma estratégica.

Cuadro 3.9

RESULTADOS ANÁLISIS DE REGRESIÓN – FASE DE RETORNO

```
      Source |       SS       df       MS              Number of obs =      27
-------------+------------------------------           F(  2,    24) =    8.87
       Model |  10476.0349     2  5238.01747           Prob > F      =  0.0013
    Residual |  14172.7299    24  590.530411           R-squared     =  0.4250
-------------+------------------------------           Adj R-squared =  0.3771
       Total |  24648.7648    26  948.029416           Root MSE      =  24.301

 ------------------------------------------------------------------------------
       Indice  |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
 --------------+---------------------------------------------------------------
Acompañamiento |   24.49534    11.5269     2.13   0.044     .7049965    48.28569
centropoblado  |   22.46841   11.80808     1.90   0.069     -1.90227    46.83909
     constante |   37.67254   7.684598     4.90   0.000     21.81231    53.53277
  ------------------------------------------------------------------------------
Se tomaron aquellas variables con un nivel de significancia del 10%
```

Fuente: Econometría S.A.

3.2 Fase de Estabilización

En la Fase de Estabilización, de los ocho grupos de indicadores incluidos en el sistema de indicadores no fueron incluidos los indicadores asociados con la coordinación institucional, al considerar que estos indicadores son más una característica que un resultado mismo de la Fase de Estabilización.

Al igual que en la Fase de Retorno, los indicadores no fueron incluidos uno a uno, fueron incluidos por categorías o por grupos de indicadores. Por tanto, cada categoría de indicadores corresponde al promedio simple de la calificación de cada uno de los indicadores que la componen.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, los indicadores que fueron incluidos corresponden a:

- Indicadores asociados con la salud: cobertura al sistema de seguridad social en salud, acceso a los servicios de salud, oportunidad en la atención en salud, acceso a programas de vacunación por parte de la población infantil y acceso a atención psicosocial.

- Indicadores asociados con la seguridad alimentaria: disponibilidad de alimentos en el área de retorno, medios para obtener alimentos, existencia de programas de seguridad alimentaria, vinculación de adultos mayores a programas de seguridad alimentaria, vinculación de menores de edad a programas de seguridad alimentaria y vinculación de mujeres gestantes y lactantes a programas de ayuda alimentaria.

- Indicadores asociados con la educación: la población retorna en edad escolar cuenta con un cupo en alguna institución educativa, acceso de los menores a educación preescolar, acceso de los menores a educación básica primaria y acceso de los menores a educación secundaria y media.

- Indicadores asociados con la vivienda: acceso a vivienda digna y acceso a programas, subsidios o créditos para vivienda de interés social.

- Indicadores asociados con la vida, integridad personal, libertad y seguridad: indicador de seguridad (existencia de amenazas o actos intimidatorios posteriores al retorno, accidentes o incidentes con minas antipersonales o campos minados e infracción al DIH o violaciones de DH por parte de la fuerza pública o de actores armados ilegales), percepción de seguridad por parte de la comunidad y restricciones a la movilidad de personas o bienes en la zona.

- Indicadores asociados con la infraestructura: dotación de la infraestructura en salud, dotación de la infraestructura en educación, acceso o medios de transporte hacia la zona del retorno, cobertura y continuidad del servicio público de energía eléctrica y cobertura y continuidad del servicio público de acueducto.

- Indicadores asociados con la generación de ingresos: sostenibilidad de iniciativas productivas, la población cuenta con fuentes propias de ingreso y acceso a tierras aptas para el cultivo.

Los resultados obtenidos con la metodología de componentes principales muestran como a través de dos factores fue posible explicar el 70% de la variabilidad de la muestra analizada. En el primer factor no se observan categorías de indicadores más relevantes que otras, por tanto, este indicador refleja la integralidad de los procesos de estabilización (educación, salud, seguridad, vivienda, etc.) y más puntualmente el *goce de derechos* de la población desplazada. Por su parte, en el segundo factor los indicadores de generación de ingresos, acceso a tierras aptas para el cultivo y de seguridad alimentaria son los más relevantes, por tanto, este factor fue asociado con *la sostenibilidad* de la población retornada. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

Cuadro 3.10

RESULTADOS ANÁLISIS COMPONENTES PRINCIPALES – FASE DE ESTABILIZACIÓN

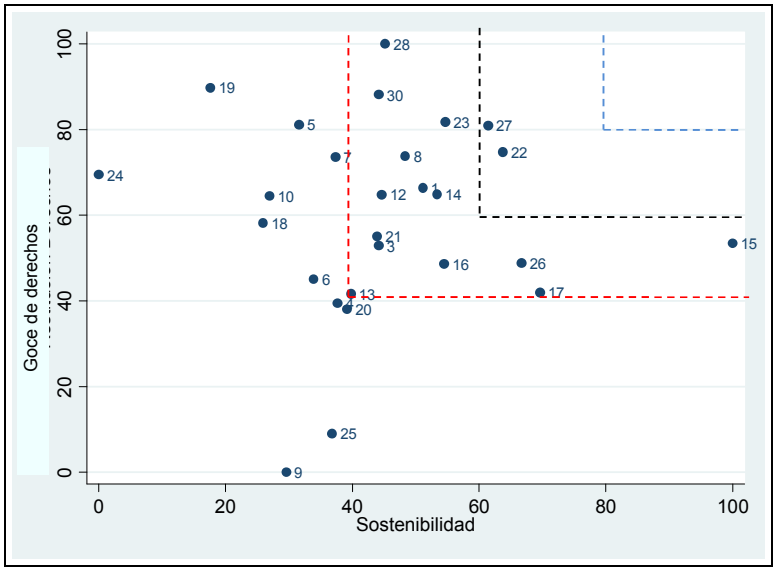
```
          Principal components/correlation                  Number of obs    =        27
                                                            Number of comp.  =         7
                                                            Trace            =         7
              Rotation: (unrotated = principal)             Rho              =    1.0000
              --------------------------------------------------------------------------
                 Component |   Eigenvalue   Difference         Proportion   Cumulative
              -------------+------------------------------------------------------------
                     Comp1 |      3.51924      2.19295             0.5027       0.5027
                     Comp2 |       1.3263      .546014             0.1895       0.6922
                     Comp3 |      .780281       .24736             0.1115       0.8037
                     Comp4 |      .532922      .177285             0.0761       0.8798
                     Comp5 |      .355637     .0429025             0.0508       0.9306
                     Comp6 |      .312735      .139849             0.0447       0.9753
                     Comp7 |      .172885            .             0.0247       1.0000
              --------------------------------------------------------------------------
Principal components (eigenvectors)
    ------------------------------------------------------------------------------------------------------
        Variable |    Comp1     Comp2     Comp3     Comp4     Comp5     Comp6     Comp7 | Unexplained
    -------------+----------------------------------------------------------------------+-------------
              e1 |   0.4335   -0.1955   -0.2647   -0.1348   -0.5066    0.6451   -0.1137 |           0
              e2 |   0.2709    0.5569    0.5329    0.0617    0.3290    0.4650   -0.0653 |           0
              e3 |   0.4462    0.2291   -0.0973   -0.4264    0.0097   -0.4560   -0.5908 |           0
              e4 |   0.3664   -0.2422    0.6523    0.0674   -0.4367   -0.3321    0.2759 |           0
              e5 |   0.3702   -0.3790   -0.0824    0.7029    0.3359   -0.0435   -0.3221 |           0
              e8 |   0.2736    0.5875   -0.4117    0.4010   -0.2458   -0.2176    0.3767 |           0
              e6 |   0.4399   -0.2274   -0.1865   -0.3697    0.5207   -0.0109    0.5586 |           0
    ------------------------------------------------------------------------------------------------------
```

Fuente: Econometría S.A.

Posterior a la identificación de las categorías de indicadores relevantes en cada uno de los componentes se procedió a construir un *Índice de goce de derechos*[138] y un *Índice de sostenibilidad* con base en el puntaje obtenido de la combinación lineal de los coeficientes de cada una de las categorías de indicadores. Los resultados del comportamiento comparado entre los índices de goce de derechos y de sostenibilidad muestran que de los casos analizados, aunque en algunos retornos se ha logrado restituir de forma favorable los derechos vulnerados de la población retornada, casi en su totalidad, en los procesos analizados la población retornada no tiene garantizada su sostenibilidad si ésta es definida desde la capacidad de los retornados de generar sus propios ingresos, contar con seguridad alimentaria y acceso a tierras para el trabajo.

Gráfica 3.2

IDENTIFICACIÓN DE CASOS EXITOSOS EN LA FASE DE ESTABILIZACIÓN



Fuente: Econometría S.A.

Los resultados obtenidos del análisis de regresión permitieron identificar las variables estadísticamente significativas y, por tanto, explican el éxito en la Fase de Estabilización:

- En cuanto al *goce de derechos* (atención a la salud, educación, seguridad, vivienda, etc.), se observó que la coordinación institucional, la existencia de organizaciones o asociaciones productivas y los retornos ubicados en centros poblados afectan positivamente dicha restitución.

[138] La construcción de los índices se baso en la combinación lineal de los coeficientes de cada una de las variables que hacen parte del componente principal tenido en cuenta. Posteriormente, para facilitar el análisis e interpretación de los resultados el valor obtenido de la combinación lineal fue convertido en un índice de base 100, es decir, que toma valores entre 0 y 100. La construcción del índice base 100 se baso en la siguiente formulación:
$indice_100 = ((p_i - p(mínimo))/(p(máximo) - p(mínimo)))*100$

Cuadro 3.11

RESULTADOS ANÁLISIS DE REGRESIÓN

```
                          Seemingly unrelated regression
  ----------------------------------------------------------------------
  Equation          Obs   Parms   RMSE       "R-sq"       chi2     P
  ----------------------------------------------------------------------
  Restitución       27      3    12.85558    0.6765      56.34   0.0000
    Sostenibilidad     27      3    12.51279    0.5438      32.50   0.0000
  ----------------------------------------------------------------------

------------------------------------------------------------------------------
             |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
                                  Restitución
coordinacion |    11.1466   3.801703     2.93   0.003     3.695399     18.5978
asociaciones |    13.0058   5.999877     2.17   0.030     1.246257    24.76534
centropobl   |   19.52672   6.542142     2.98   0.003     6.704355    32.34908
       _cons |   7.269453   10.59157     0.69   0.492    -13.48964    28.02854
-------------+----------------------------------------------------------------
                                Sostenibilidad
coordinacion |   10.89686   3.209113     3.40   0.001     4.607112     17.1866
  individual |   13.80861   6.102848     2.26   0.024      1.84725    25.76997
centropobl   |  -23.11989   6.538588    -3.54   0.000    -35.93529   -10.30449
       _cons |   11.98878   10.15976     1.18   0.238    -7.923988    31.90156
------------------------------------------------------------------------------
```

Fuente: Econometría S.A.

- Por su parte, los resultados obtenidos muestran como la coordinación institucional y los retornos individuales favorecen *la sostenibilidad* de la población retornada, mientras que la ubicación en centros poblados afecta negativamente dicha sostenibilidad, esta situación se puede deber al hecho de que la sostenibilidad (generación de ingresos y seguridad alimentaria) se centran en la sostenibilidad de fuentes autónomas de ingreso asociadas generalmente con la producción agrícola y el acceso a tierras aptas para el cultivo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Dado que el análisis de los resultados de los Estudios de Caso se efectuó a partir de la construcción de dos fases distintas del proceso (Fase de Retornos y Fase de Estabilización), y ambas fases identificaron distintos aspectos dentro de cada una, a continuación se exponen las conclusiones atendiendo a dichas diferenciaciones.

Sobre Participación social y garantías civiles en la Fase de Retorno

Una primera conclusión hace referencia a que un factor determinante del éxito de la Fase de Retorno consiste en lograr que la percepción de seguridad para tomar la decisión de retornar de las comunidades afectadas, esté en concordancia con la percepción de seguridad de la fuerza pública. De manera coloquial se puede decir que la probabilidad de éxito de un retorno se incrementa de manera sustancial cuando comunidad y fuerza pública coinciden en la percepción de seguridad para el retorno, como resultado de un proceso concertado y participativo.

Este aspecto indica que se trata de dos condiciones que deben actuar de manera complementaria y no simplemente paralela, de tal manera que la participación de las comunidades desplazadas afecte directamente la decisión de considerar seguro o no seguro un retorno.

Al revisar los procedimientos del protocolo, se encuentra que no es muy preciso el papel o rol que "debe" o "puede" cumplir la comunidad frente al tema de la seguridad. En este aspecto el riesgo de que la comunidad pase a ser únicamente receptora pasiva de las certificaciones de seguridad que expide la fuerza pública sobre la situación de un territorio y la presencia o no de actores violentos, está siempre latente.

Si bien en los protocolos está contemplada la participación de las comunidades en los Comités de atención a población desplazada o en reuniones institucionales de preparación del retorno, no siempre esta acción se realiza y no se tienen previstos mecanismos claros por parte de la institucionalidad para saber que aquellos que dicen representar a la comunidad, definitivamente están legitimados como sus voceros y representantes y que pueden tener un peso específico en el ámbito de la definición de las condiciones de seguridad.

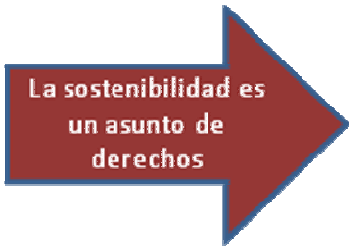
Lo que señala el indicador acumulado de *Participación social y garantías civiles* es ni más ni menos la necesidad de que, al igual que en otras esferas, como la planeación del retorno o la verificación de las condiciones sectoriales para el retorno, la comunidad pueda tener garantías de que en la valoración de

la seguridad va a ser tenido en cuenta su conocimiento de la situación, va a ser favorecida su capacidad para conocer de primera manera lo que está pasando y finalmente la decisión de retornar como consecuencia de determinadas calidades en la seguridad, será producto de un consenso.

De otra parte el hecho de que los retornos a centros poblados y el acompañamiento institucional sean dos características altamente relacionadas con el éxito en la Fase de Retorno, permite concluir que si bien la primera (centro poblado) no es una característica fácilmente afectable, se debe reconocer la particular dificultad inherente a los retornos en zona rural y en consecuencia adoptar de antemano las medidas necesarias para que esta barrera reduzca su impacto negativo en el logro de un retorno exitoso. En particular, y aquí entra a jugar la segunda característica relevante, el acompañamiento institucional que se diseñe e implemente. En tal sentido, cuando se trata de un retorno a zona rural deberá tenerse en cuenta que éste exige un componente diferencial que debe reflejarse en las medidas en la organización y el seguimiento institucional, de modo que examine en sus propuestas aquellas particulares condiciones de vulnerabilidad que puede tener la población rural retornada.

Sobre Goce de derechos y sostenibilidad en la Fase de Estabilización

La conclusión fundamental tiene que ver con que para lograr un proceso de estabilización no basta con trabajar de manera puntual en la restitución formal de los derechos de los retornados, si este esfuerzo no está acompañado en forma simultánea de acciones sostenibles para garantizar el acceso a procesos productivos y de seguridad alimentaria. Al observar los resultados se puede inferir cómo Si se observa la ubicación de los distintos retornos estudiados (Gráfica 3.2) se podrá ver que es precisamente la falta de sostenibilidad la que afecta de manera más importante aquellos retornos que se ubican en un segundo nivel de éxito. Por el contrario retornos como Bojayá y La Palma Uno que logran el mayor puntaje, tienen como diferencial, la presencia de proyectos productivos y de condiciones de seguridad alimentaria que permiten pensar que se trata de condiciones sostenibles.



Las dificultades para la sostenibilidad no sólo afectan de forma directa las posibilidades vitales de las familias, también afecta el fortalecimiento o construcción del capital social de las comunidades y la atención que éstas puedan prestar al cuidado y desarrollo de los bienes públicos o colectivos. Mientras las familias concentren todas sus energías en tratar de sobrevivir, serán muy limitados los

recursos que destinen a la atención de, por ejemplo, cómo está siendo la calidad de la educación o de la salud, o para participar en procesos de veeduría ciudadana. Estas dificultades para la participación ciudadana de las comunidades, representan sin duda costos para el Estado y las instituciones, pues el esfuerzo que les demanda trabajar en solitario, es mayor y tenderá a tener menores probabilidades de sostenibilidad.

En este orden de ideas cabe resaltar que dentro de las características asociadas al éxito en la Fase de Estabilización la existencia de organizaciones sociales y comunitarias que se interesen y apoyen acciones para el beneficio colectivo y la coordinación interinstitucional, repercuten fuertemente en ello. Así mismo, aquellos espacios donde la gente está territorialmente más cerca una de otra, como es el caso de los centros poblados, es otra variable que debe ser considerada.

Tanto la presencia de organizaciones sociales y comunitarias, como la coordinación interinstitucional, son aspectos que afectan el goce de derechos, ya que una comunidad fuerte que es apoyada por una institucionalidad organizada y comprometida puede hacer cumplir de manera más eficiente el efectivo goce de derechos. Aspecto que como bien lo señalan los resultados, parece que resulta más fácil en los centros poblados que en los espacios rurales donde la población se encuentra dispersa y tiene mayores dificultades para estar más cerca de la "centralidad" institucional.

Con respecto a la sostenibilidad los resultados muestran como factor de éxito contar en la Fase de Estabilización con una coordinación interinstitucional que apoye y acompañe la sostenibilidad alimentaria. Sin embargo, es de resaltar que otro aspecto que afecta positivamente la sostenibilidad está en el hecho de retornar de forma individual que colectiva. Si bien, esto podría estar en contravía a la lógica que señala cómo lo colectivo logra mayores éxitos, se podría contemplar una explicación referida al hecho de que cuando los retornados deciden volver de forma individual están mucho más comprometidos con sus proyectos de vida productivos y mucho más claros sobre sus capacidades y posibilidades involucradas para su consecución. Su expectativa sobre aquello que pueden recibir de la institucionalidad en lo concerniente a la generación de ingresos se reduce centrándose mucho más en aquello que se puede conseguir a partir del logro de sus propios esfuerzos.

Finalmente un factor que afecta de forma negativa la sostenibilidad de los retornos en su Fase de Estabilización está en el hecho de que estos se produzcan en centros poblados más que en rurales. Si bien, como se decía anteriormente, en los centros poblados es más alta la probabilidad de lograr un goce de derechos, en lo concerniente a la generación de ingresos y la seguridad alimentaria, el asunto es inverso. Al respecto hay que contemplar la

necesidad de diversificar acciones relacionadas con estos dos temas, de modo que se contemplen para quienes retornan a los centros poblados, proyectos que vayan más allá de aquellos asociados con la producción agrícola y el acceso a tierras aptas para el cultivo.

Recomendaciones

Las recomendaciones relacionadas con la Fase de Retorno pueden sintetizarse en los siguientes cuatro puntos:

- Incrementar en la atención a la población desplazada las actividades de organización comunitaria y fortalecer los sistemas de comunicación de los grupos desplazados así como su contacto con poblaciones resistentes o vecinos de la región, con el fin de cualificar y fortalecer su participación en el eventual proceso de retorno, con particular énfasis en el rol de la comunidad frente al tema de la seguridad.

- Contemplar en el protocolo de retorno un espacio de participación para las comunidades en el seno de las reuniones que se realicen para tratar el tema de seguridad, que garantice que la percepción y el conocimiento de éstas va ser tenido en cuenta y analizado de manera complementaria a las opiniones y conocimiento de la fuerza pública.

- Cualificar los mecanismos de formalización de la voluntariedad entre la población desplazada y optimizar su socialización de tal manera que el evento de formalización de voluntariedad se constituya en un hito relevante y significativo para la población y los funcionarios, y no en un trámite más que pocos recuerdan.

- Ante retornos a zonas rurales dispersas fortalecer de manera especial el acompañamiento teniendo en cuenta las particularidades de desprotección y vulnerabilidad propias de estas zonas. Diferenciar de manera clara el acompañamiento a centros poblados del de zonas rurales dispersas.

- Es de anotar que una política diferencial para los retornados, no implica olvidar a la comunidad que permaneció en los sitios donde se produjo el desplazamiento. Tanto su percepción sobre la seguridad, como sus necesidades en cuanto a goce de derechos también deben ser tenidos en cuenta para ser trabajados.

Con respecto a la Fase de Estabilización, las recomendaciones estarían centradas en los siguientes tres puntos:

- Mantener y potenciar las organizaciones comunitarias sean estas de retornados o en general de comunales o productores, con el fin de cualificar la capacidad de demanda y veeduría de la población en aspectos asociados con el goce de derechos (educación, salud, vivienda, seguridad, etc.). Esto implica destinar funcionarios del sector social que trabajen en la consolidación de formas asociativas y organizaciones de base y no

simplemente que administre y provea de proyectos sin que previamente se de un proceso de acompañamiento en lo social.

- Estimular aquellos proyectos productivos que den prioridad a la construcción de redes de gestión entre actores (productores, grupos sociales, comercializadores, proveedores, etc) y procurar que en la formulación de dichos proyectos se incluya modalidades de comercialización viables que involucren aún más las posibilidades de desarrollo que se pueden dar desde los centros urbanos. Todo ello, sin descuidar que lo rural tiene sus propia particularidad y fragilidad, especialmente en lo que concierne al acceso efectivo a derechos y al acceso a redes de comercialización.

- Es necesario fortalecer la estrategia de atención psicosocial con la que se atienden los esfuerzos de reintegración. El ejercicio debe ser producto de una coordinación que convoque además del ICBF, a las escuelas, a las JAC, y a las instituciones de salud, entre otros; pues la atención no debe ser sólo para personas desplazadas que han retornado. Una dinámica desde el territorio de la situación, debe contemplar a toda la comunidad en su conjunto desde un proceso de inclusión que facilite la generación de condiciones subjetivas para reconstruir nuevamente los lazos sociales.

Finalmente, es de anotar que conexo a los resultados obtenidos en la consultoría, se considera que la metodología utilizada en el estudio puede ser un valor agregado que aporte al conocimiento de las dinámicas propias de procesos sociales complejos, ya que la combinación de metodologías cualitativas con herramientas estadísticas y econométricas, hizo posible llegar a conclusiones que superaron la suma lineal de éxitos o barreras, y mostraron aspectos relevantes desde las distintas experiencias analizadas.

BIBLIOGRAFÍA

"Acuerdo para el reasentamiento de las comunidades desarraigadas por el enfrentamiento armado". (1994). Naciones Unidas. Disponible en: http://www.pnudguatemala.org/acuerdos_paz/Acuerdo%20para%20el%20Reasentamiento.DOC

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2006). "Desplazados Internos", en *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Capítulo 7. Disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4839.pdf

_____ (1998). *Principios rectores de los desplazados internos*. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998.

Aragón González (2000). "Los próximos escenarios para la implementación de los acuerdos de paz en Guatemala", en *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/aragon.pdf

Asamblea de la Sociedad Civil (ASC). "Balance del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz 1997-1999", Ciudad de Guatemala.

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) (1992). ¿Dónde está el futuro? Procesos de reintergración en comunidades de retornados. Cuadernos de Investigación No. 8. Guatemala.

Beristain, Carlos Martín (2000, febrero). *Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia*, Hegoa, Cuadernos de Trabajo, núm. 27.

Borges Méndez, Ramón. (1995). *El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Brosnan, Greg (2002, enero 1). "Guatemala War Refugees have Second Thoughts", en *Reuters*. Disponible en: http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/225037.htm

Centro de Estudios sobre Refugiados (2005, enero). "¿En casa por fin? Desafíos del retorno y de la reintegración", en *Revista Migraciones Forzadas*, Núm 21.Disponible en: http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF21/RMF_21.pdf

Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA). (2007, octubre 16). "Resarcimiento: "PNR contribuye a resolver problemas económicos, pero no repara daños" Disponible en: http://www.cerigua.org/portal/Article11559.html

_____ (2007, octubre 12). "Resarcimiento: Negligencia estatal acrecienta el sufrimiento y el dolor de las víctimas". Disponible en: http://www.cerigua.org/portal/Article11516.html

_____ (2007, octubre 9). "Resarcimiento: PNR presentó en Quiché logros y dificultades" Disponible en: http://www.cerigua.org/portal/Article11455.html

CEPAL (2006). "Estadísticas sociales", en *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe,* 2006, CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B_1.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1993, junio 1). "La situación de los refugiados y desplazados en Guatemala y sus derechos humanos", en *Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Capítulo 7. Disponible en: http://cidh.org/countryrep/Guatemala93sp/cap.7.htm

_____ (2000). "Introducción", en *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, Disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm

_____ (2001). "Los derechos humanos de la población desarraigada por el enfrentamiento armado", en *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, Capítulo 14. Disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala01sp/cap.14.htm

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) (2003a). "Los períodos la violencia", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Capítulo 1, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php.

_____ (2003b). "El despliegue regional", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Capítulo 2, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php.

_____ (2003c). "Rostros y perfiles de la violencia", en *Comisión de la*

Verdad y Reconciliación. Informe Final, Tomo I, Capítulo 3, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php.

_____ (2003d). "La violación de los derechos colectivos", en *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, Tomo I, Sección 1.9, Disponible en: http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) (1989). *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina,* Ciudad de Guatemala, 29 a 31 de mayo de 1989, Disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1582.pdf

Coral Cordero, Isabel (2002). "Desplazamiento, inserción y retorno en Ayacucho, en *Amérique Latine Historie et Mémoire*, Núm 5 - Migrations dans les Andes, Chili et Pérou. Disponible en: http://alhim.revues.org/document661.html

Corte Constitucional (2004, enero 22). Sentencia T-025. Disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf

Defensoría del Pueblo (2005, junio). *Informe de seguimiento a la política pública de retornos*. Bogotá.

Gómez Méndez, Maria Paula (2006). *Una mirada hacia adelante: Elementos para la reparación colectiva en Colombia*. Bogotá: Fundación Social – Fundación Konrad Adenauer.

Fundación Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) (2007, febrero). "La negociación de paz en Guatemala: una agenda de desarrollo. Entrevista con Juan Pablo Corlazzoli", en *Punto de Encuentro*, Núm 41, Bogotá, pp. 78-83.

Global Internally Displaced People (IDP) Project (2004). *Guatemala: Falta de avances en la implementación de los acuerdos de paz deja a los desplazados internos en olvido*. Disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2902.pdf

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2007, junio 8). "Perú: Compensation Pending for Victims of Forced Displacement. A profile of the internal displacement situation". Disponible en: http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/505CBB8F1D7F0F7CC12572F400336E45/$file/Peru+-June+2007.pdf

_____(2007). *Global Overview of Trends and Developments in 2006*. Norwegian Refugee Council. Disponible en: http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/9251510E3E5B6FC3C12572BF0029C267/$file/Global_Overview_2006.pdf

Kaldor, Mary y Vashee, Basker (1997). "Reestructuring the Global Military Sector, en *New Wars*, Vol. 1. Londres: Pinter.

Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

Kirk, Robin (1991). *The Decade of Chaqwa: Peru's Internal Refugees.* Washington: U.S. Committee for Refugees.

Le Rutte, Mathijs (2006, abril) "La realidad del retorno: desplazados internos en Darfur", *Revista Migraciones Forzadas*, Centro de Estudios para los Refugiados. Núm 24, pp. 28-29. Disponible en: http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF24/RMF24.pdf

Mesa Nacional sobre Desplazamiento (2002). "Balance del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú (1980-1997)", en *Amérique Latine Historie et Mémoire*, Núm 5 - Migrations dans les Andes, Chili et Pérou. Disponible en: http://alhim.revues.org/document647.html

PNUD (1999). "Población y migración en el área rural", en *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano*, Capítulo 2. Disponible en: http://www.desarrollohumano.org.gt/UserFiles/PDF/Informes/El%20Rostro%20Rural%20del%20Desarrollo%20Humano/020_Capitulo_2.pdf

Procuraduría General de la Nación (2006, abril). *Informe de resultado del seguimiento y control preventivos al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada*. Disponible en:

http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/C7635B838815C3CBC1257122004DD672/$file/05INFORME+DE+GESTI%C3%93N+COORD.doc

Refugees International (2005, julio 12). "Forgotten People: Internally Displaced Persons in Guatemala". Disponible en: http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/9B3742CBE13D7097802570B7005943EA/$file/6341_file_Guatemala_Forgotten_People.pdf

Ross, Michael J. (2003). "Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War", en Ballentine, Karen y Sherman, Jake (edits.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 47-50.

Secretaría de Gobierno (2006). *Derechos de las personas en situación de desplazamiento*. Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación. Núm. 12. Bogotá: Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, Secretaría de Gobierno.

Schiappa-Petra, Oscar (1991). *Apuntes sobre el desplazamiento violento de poblaciones en el Perú. 1980-1990.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Schirmer, Jennifer (1999). *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

Stølen, Kristi Anne (2001). "Experiencias de retornados guatemaltecos en el Petén", en *Les Cahiers Amérique LatineHistorie et Mémoire (ALHIM)*, Núm 2. Disponible en: http://alhim.revues.org/document587.html

Subdirección de atención a población desplazada, emergencias y retornos, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL). (2006)."Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada". Documento Interno. Versión 2.

UNHCR (1995, Abril 1). "Guatemala: Displacement, Return and the Peace Process". Disponible en: http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/print?tbl=RSDCOI&id=3ae6a6b98

Marco normativo colombiano:

Documento Conpes 2804 de 1995.

Documento Conpes 2924 de 1997.

Documento Conpes 3057 de 1999.

Documento Conpes 3400 de 2005.

Ley 387 de 1997.

Decreto 173 de 1998.

Decreto 250 de 2005.