



CONFIDENCIAL

El ACNUR frente a la política y los procesos de retorno de población desplazada.

(Documento Interno de Trabajo)

INTRODUCCIÓN

1. El Presidente Alvaro Uribe Vélez anunció desde el momento de su elección que su propósito frente al problema del desplazamiento consistiría en alcanzar el retorno de más de 30.000 familias a su lugar de origen. Al cumplirse su primer año de gobierno cerca de 40.000 personas han participado en los procesos de retorno impulsados por la Red de Solidaridad Social.
2. Pese a la magnitud de la cifra, a la fecha no ha sido expedido por las autoridades correspondientes un instrumento de política que clarifique el contenido de la misma y los procedimientos y mecanismos aplicables¹. No obstante, es clara la existencia de la política y la prioridad que la misma tiene dentro de la agenda gubernamental.
3. Los avances en la política actual señalan que por encima de la garantía de los derechos de la población desplazada y la generación de soluciones duraderas para los desplazados el objetivo que se persigue es el retorno en si mismo.
4. En este sentido en la actualidad el principal reto del ACNUR en Colombia es propiciar que se ajuste el orden de prioridades en la visión de la política estatal, buscando que el objetivo de la política se centre precisamente en el Desplazado y en sus derechos y no en la visión efectista del retorno por el retorno.
5. La meta de 30.000 familias retornadas no está en contradicción con los objetivos del ACNUR. Sin embargo, la aplicación de procedimientos que no reflejan el contenido de los Principios Rectores, la ausencia de alternativas diferentes al retorno para la población desplazada y la aplicación de mecanismos de presión presentados como incentivos para promover el retorno de la población son aspectos que no pueden pasar inadvertidos para el ACNUR.

¹ La meta del retorno está incluida dentro del Plan Nacional de Desarrollo. A su vez, la Red de Solidaridad ha publicado sus metas en relación con la política de desplazados en su página web – www.red.gov.co De igual manera, tiene diseñado un protocolo interno para el desarrollo de los procesos de retorno.

6. El hecho que la política se desarrolle en un contexto caracterizado por la continuidad del conflicto y con la posibilidad de intensificarse² genera un serio riesgo a la estabilidad de los procesos de retorno. Se trata de una circunstancia objetiva que pondrá siempre en riesgo los derechos y libertades de la población desplazada. En estas condiciones el ACNUR no puede ser el promotor de los procesos de retorno en el país.
7. Sin embargo, el ACNUR en Colombia tiene un claro mandato de asesoría y apoyo a las instituciones estatales con el fin de propiciar una mayor capacidad de respuesta de las autoridades para prevenir el retorno, atender y proteger a los desplazados y promover soluciones duraderas. En este contexto y dado que el retorno de la población es un hecho y que es clara la voluntad política de promoverlo, el ACNUR no se puede sustraer a esa realidad y necesita definir su estrategia de acción en relación con la política de retorno.
8. El objetivo de este documento es precisar la posición del ACNUR en relación con la política gubernamental, el marco y las líneas estratégicas de actuación dentro de su mandato especial en Colombia y del marco inderogable de derechos de la población desplazada que debe buscar que sean respetados y protegidos.
9. Las diferentes FO y unidades del ACNUR han venido trabajando en diversos niveles en relación con los retornos de la población. Desde COLBO, se ha venido promoviendo un ajuste en las prioridades de la política en el que se incluya la alternativa de la integración local como parte de un marco general de búsqueda de soluciones duraderas para la población desplazada. Al igual que, en coordinación con otras agencias del sistema ha venido impulsando el diseño y ejecución de propuestas de protección humanitaria para las comunidades en riesgo, dentro de las cuales se encuentran las comunidades retornadas.
10. Por su parte la unidad de programa y, en especial, la coordinación con la Unidad Técnica Conjunta está discutiendo los mecanismos para asesorar al Gobierno Nacional en la definición de una política que garantice un marco mínimo de garantía de derechos de la población desplazada.
11. Protección, por su parte ha entregado insumos para el desarrollo de esta actividades (documentos que se anexan). Igualmente, ha venido el impulsando el ajuste de los programas con Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación con el propósito de promover, a través de los órganos de control del Estado, al ajuste de la política.

² En la actualidad se percibe un cambio de estrategia por parte de los grupos armados que parece estar relacionada tanto con el proceso de diálogo con las AUC como con el fortalecimiento de la iniciativa militar del Gobierno que hacen prever un escenario de intensificación del conflicto.

I. Política de Atención a la Población Desplazada.

12. El único documento oficial donde se recoge de manera integral la política de atención a la población desplazada es el Plan de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el cual fue aprobado mediante la ley 812 del 27 de junio del 2003. En su anexo “Bases del Plan de Desarrollo “ se condensan los objetivos estratégicos de la política.
13. La política de atención a la población desplazada hace parte del objetivo de “Brindar Seguridad Democrática”: La estrategia para alcanzar este objetivo incluye el fortalecimiento de la fuerza pública; la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas; el fortalecimiento de la justicia; y la atención de zonas deprimidas y de conflicto.
14. La atención de la población hace parte de una estrategia complementaria a las tres anteriores cuyo propósito es promover y proteger los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
15. La política prevé el desarrollo de acciones en materia de prevención, atención humanitaria y restablecimiento y, un eje transversal de fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención.
16. Como instrumento de prevención se establece la consolidación democrática en las zonas afectadas por el conflicto y la protección de comunidades en riesgo mediante el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas³. A su vez, la Atención Humanitaria prevé la atención de carácter temporal en nutrición, refugio (albergue) educación y salud.
17. En cuanto al restablecimiento se indica que éste se entenderá realizado en la medida en que el desplazado pueda “rehacer integralmente su proyecto de vida”. Para lo cual se otorgarán subsidios en materia de vivienda, se desarrollarán programas de titulación de tierras, se apoyarán proyectos productivos y de generación de ingresos y se impulsará la capacitación productiva.
18. La consolidación de esta política presenta como punto de partida el desarrollo del programa piloto de retorno de 30.000 familias campesinas a sus lugares de origen.
19. Para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención se plantean entre otras medidas el funcionamiento regular del Consejo Nacional y de los comités locales.

³ El avance del Sistema de Alertas Tempranas es considerado como un éxito por parte del Gobierno Nacional. No obstante, la forma como esta estructurado en la actualidad lo hace inoperante en relación con situaciones de emergencia.

20. Como se observa, las medidas previstas son compatibles con el marco general de derechos de la población. Mas aún cuando el mismo plan establece que los cuatro componentes de la política buscan promover el cumplimiento de los preceptos establecidos en materia de DDHH, DIH, al igual que los Principios Rectores y las recomendaciones emanadas de las Naciones Unidas.
21. En la práctica, el desarrollo de estos componentes ha sido heterogéneo. Los postulados generales previstos en el plan de desarrollo continúan careciendo del instrumento de planificación previsto en la ley 387. El Consejo Nacional aún no ha sido convocado, el SAT no ha sido fortalecido y en materia de restablecimiento no se observa la articulación a programas de vivienda, tierra y proyectos productivos.
22. Por el contrario, se observa la aplicación de políticas regresivas en materia de salud⁴, vivienda⁵ y en materia de tierras existe incertidumbre derivada del procesos de reestructuración del sector agropecuario. Por su parte, en relación con los programas de desarrollo productivo y generación de ingreso, por lo incipiente de la política aún no se puede conocer su impacto real sobre la población desplazada.
23. Como se señaló la política de reestablecimiento se está concentrando exclusivamente en el tema de retornos y éstos, a su vez, fundamentalmente en la meta de retornar 30.000 familias independientemente de las condiciones de seguridad y dignidad en el retorno.
24. La relación entre la política de impulso del retorno de la población y la política de seguridad democrática es estrecha y de doble vía. En particular, el propósito de consolidar la presencia legítima del Estado en las zonas de conflicto. De una parte, el éxito de la política de seguridad permitirá el retorno de la población. Al mismo tiempo, la presencia de la población en sus lugares de origen es un instrumento para impulsar la presencia del Estado en ellas.

II. Primera aproximación a los resultados de la política de retorno.

25. No existe un proceso sistemático de seguimiento a lo retornos⁶. Ni siquiera dentro de la Red de Solidaridad Social. De conformidad con sus funcionarios una de las prioridades que tienen en la actualidad es desarrollar un modelo que les permita evaluar los resultados de los retornos y su situación actual.

⁴ El decreto 2131 de 2003 puede generar en la práctica una restricción en la prestación de los servicios de salud a los 3 meses de atención humanitaria previstos en la Ley 387 de 1997 y a la incorporación definitiva en el Sistema General de Seguridad Social y Salud.

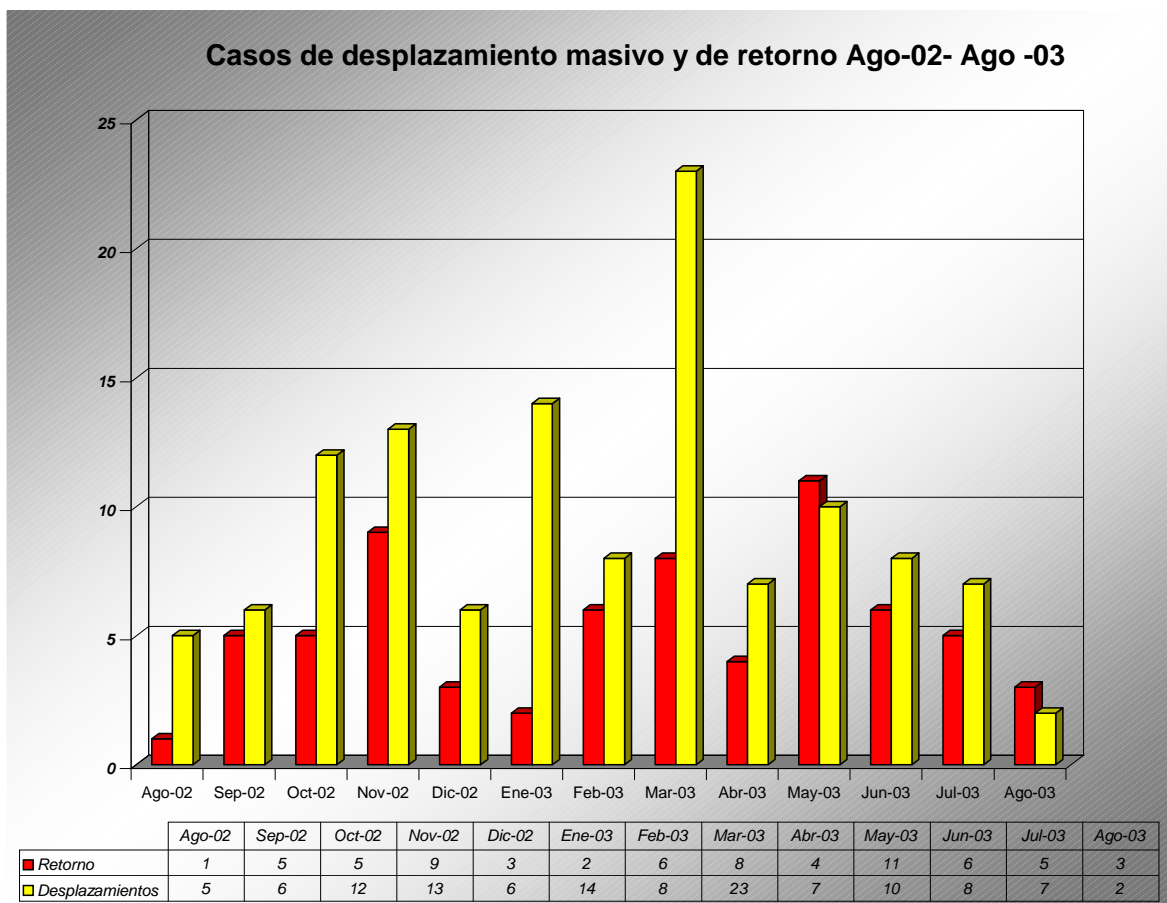
⁵ La discriminación positiva prevista en el decreto 921 de 2001 no está siendo aplicada por el Inurbe.

⁶ Por esta razón en los proyectos con Defensoría del Pueblo y con la Procuraduría General de la Nación se han establecido mecanismos para diseñar y poner en marcha procesos de seguimiento a los retornos.

Este hecho impide realizar una evaluación completa de los avances de la política. No obstante, la información disponible permite obtener algunas conclusiones.

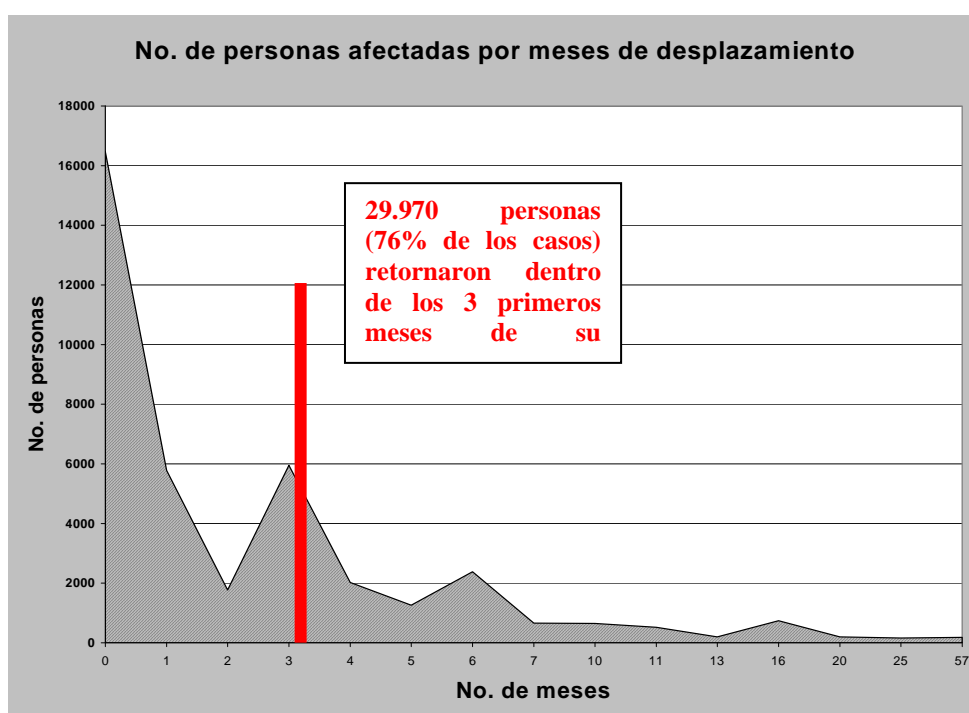
26. El Gobierno Nacional considera que la estrategia de retorno de la población está siendo exitosa. De conformidad con los datos de la Red de Solidaridad Social, entre el 7 de agosto de 2002 y el 26 de agosto de 2003 retornaron 39.039 personas en 68 procesos de retorno.
27. Sin embargo, la meta de poner en marcha un proyecto piloto de retorno tal y como esta definida por el Plan de Desarrollo no se está cumpliendo. En la medida en que no existe una política integral de retorno tampoco existe un proyecto piloto en marcha. Lo que existe es un procedimiento ágil y ejecutivo encaminado a contener los procesos de desplazamiento y devolver a las comunidades a su lugar de origen en forma inmediata. De allí que el único indicador públicamente conocido es el número de personas retornadas:

Que hoy señalaría que durante el primer año de gobierno se ha cumplido parcialmente con el 28 % de la meta establecida⁷.



⁷ El indicador sería: No. de familias retornadas/ la meta de 30.000 familias = 1. Luego, ho se tiene que 8.490 familias retornadas / 30.000 familias como meta = 0.28 de la meta establecida.

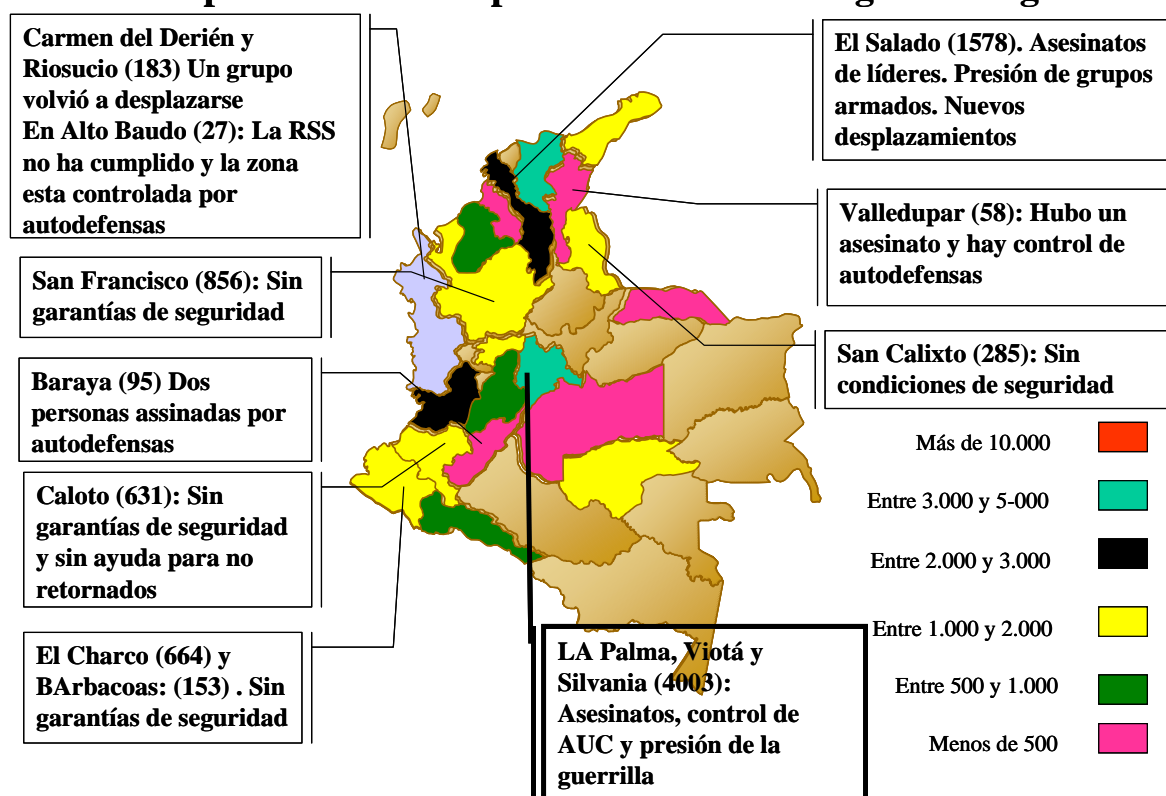
28. Este 28% solamente significa que 8.490 personas que se desplazaron se encuentran en su lugar de origen. No entrega información acerca del respeto de sus derechos, ni del avance hacia el logro de una solución duradera y tampoco en relación con la situación actual que están viviendo. La información disponible tampoco permite inferir conclusiones acerca de los resultados de un programa piloto.
29. El procedimiento aplicado tiene el grave riesgo de convertirse en un mecanismo para evitar el desplazamiento, disminuir la presión política de los desplazados en los cascos urbanos, en especial de las grandes ciudades, y con ello limitar las distorsiones del desplazamiento sobre las políticas sectoriales pero que al mismo tiempo desconoce que el desplazamiento es un mecanismo de protección de la población y que ésta tiene el derecho a no ser devuelta a lugares donde su vida, integridad, libertad y salud puedan estar en peligro⁸.
30. La experiencia durante este año puede inducir a conclusiones erróneas en relación con las virtudes de la política. Es claro que el tiempo de duración del desplazamiento afecta las probabilidades de retorno y que mientras más corta es la duración del desplazamiento hay más posibilidades de lograr el retorno de la población. Los resultados de la política de este año corroboran esta hipótesis. El 40% de las personas que retornaron lo hicieron dentro del mes siguiente al desplazamiento, el 76% dentro de los primeros 3 meses y tan solo el 5 % entre los meses séptimo y duodécimo.



⁸ En forma expresa el Principio Rector No. 15 establece que el desplazado estará protegido contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

31. El riesgo de la práctica esta en el hecho de que en forma premeditada o no, lo que se está aplicando es un procedimiento de devolución de los desplazados y probablemente negándose el derecho a buscar protección en otra zona del país. La respuesta estatal no está previniendo el desplazamiento. Se presentaron 121 casos de desplazamiento masivo durante el primer año de Gobierno. Lo que existe es una reacción rápida frente a los eventos del desplazamiento encaminada principalmente a la contención del proceso migratorio. De las 44.000 personas que se desplazaron en forma masiva durante el primer año de gobierno, 25.000 de ellas fueron retornadas mediante la aplicación de estos procedimientos.

Departamentos con procesos de retorno Ago.2002/Ago 2003



32. El 58% de la población retornada se concentra en los departamentos de Chocó, Cundinamarca, Magdalena y Bolívar. Los principales procesos de Cundinamarca (La Palma y Viotá) y Bolívar (El Salado) son los que mayor nivel de inestabilidad han tenido y en donde precisamente se han reportado incidentes que ponen en riesgo el éxito de los retornos.
33. El seguimiento efectuado por ACNUR, a partir de las cifras aportadas por la Red de Solidaridad Social indica que en el 22% de los casos hay dudas en relación con las garantías de seguridad en los retornos. Esta situación está afectando, por lo menos, a 7.000 de las personas que han participado en estos procesos. En 14 procesos de los 25 a los que se le ha efectuado seguimiento se han encontrado indicios que señalan que durante el

procedimiento de retorno no se observaron los principios de seguridad y de voluntariedad del mismo.

34. La información acerca de las condiciones de seguridad no fue suficiente. En cuatro de los casos se han presentado homicidios dentro del grupo de retornados. Estos retornos se han efectuado a zonas en donde persiste el control por alguno de los grupos armados. En 6 procesos de retorno ACNUR recibió información en relación con que algunas de las familias involucrados se vieron obligadas a desplazarse nuevamente⁹.
35. Además del tema de seguridad han sido comunes las críticas en relación con la desatención de las personas que no se integran al proceso de retorno y la manifestación expresa de la Red de Solidaridad Social, en el sentido que la política del Gobierno es el retorno y que ni la reubicación ni la integración local hacen parte del actual programa de las autoridades¹⁰.
36. Dentro de los instructivos internos de la RSS se consagran los elementos básicos que deben ser considerados en todo proceso de retorno, al igual que las fases que deben ser adelantadas en procura de garantizar la sostenibilidad del respectivo proceso. No obstante, la velocidad con que se presentan los hechos de desplazamiento masivo y la prioridad que el Gobierno le está dando al alcance de la meta planteada hacen que en la práctica se este omitiendo el conjunto de pasos que la misma institución había establecido.

III. Derechos de la Población desplazada.

37. Como se señaló, en concepto del ACNUR, **la respuesta Estatal al problema del desplazamiento debe tener como eje fundamental al desplazado y la protección de sus derechos**. En este orden de ideas, cualquier política que se defina en la materia debe reconocer el contenido de las obligaciones estatales y los derechos de la población desplazada.
38. **Las políticas públicas para la prevención, atención y protección de los desplazados en Colombia, deben ceñirse al marco jurídico que el mismo Estado ha definido** como mecanismo para responder a esta problemática generada por el conflicto armado interno.

⁹ Se han presentado homicidios en El Salado – Bolívar-, La Palma – Cundinamarca -, Baraya – Huila – y Valledupar en el César. De igual manera, se tiene información de nuevos desplazamientos en los tres primeros casos y en Carmen del Darién y Pedeguita – Chocó -, y Silvana y Viotá – Cundinamarca.

¹⁰ El director de la RSS en presentación efectuada el 9 de septiembre en la Universidad Santo Tomás señaló las metas de la RSS en relación con la población desplazada las cuales se concretan en la política de retorno, programas de seguridad alimentaria y atención humanitaria de emergencia. De igual manera indicó que la RSS había decidido desmontar el derecho al restablecimiento. No obstante, en documento entregado al ACNUR manifestó que la reubicación y la reintegración local siguen siendo alternativas contempladas por el Gobierno Nacional.

39. En términos generales, este marco legal esta compuesto por la Ley 387 de 1997 y su decreto reglamentario 2569 de 2000, los cuales están complementados por un conjunto de instrumentos de política sectorial en los que se han venido afirmando los derechos de la población desplazada y precisando los procedimientos para acceder a las prestaciones que el Estado ha definido con el propósito de propiciar la estabilización de la población.
40. Las normas señaladas se encuentran subordinadas al marco constitucional que en virtud del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia incluye los tratados y convenios de derechos humanos ratificados por el Congreso de la República. **Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, por vía de interpretación de la Corte Constitucional hacen parte de este bloque de constitucionalidad por lo que las políticas deben estar ajustadas también a estos principios**¹¹.
41. Los Principios Rectores de los desplazamientos reiteran la obligación primaria del Estado en materia de prevención, protección, atención y restablecimiento de la población desplazada. El Estado colombiano reconoció en la Ley 387 el contenido de su responsabilidad cuando señaló que “Es responsabilidad del Estado formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento, la atención, la protección y la consolidación y estabilización socio – económica de los desplazados internos por la violencia” (art.2 Ley 387 de 1997).
42. Como lo expresó la Defensoría del Pueblo, el desplazamiento forzado es consecuencia del “deber de protección por parte del Estado. Así el causante del desplazamiento no sea un agente suyo, éste no puede sustraerse de sus obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de la población desplazada”¹²
43. **El desconocimiento del derecho a no ser desplazado continúa presentándose.** En este sentido las acciones encaminadas a prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas no están cumpliendo sus objetivos (P.R.5).
44. **El hecho de establecer un procedimiento para retornar en el corto plazo a la población desplazada no puede ser interpretado como un mecanismo de prevención.** Por el contrario, dado que en los tiempos en que se está realizando el retorno de la población es poco probable que las condiciones objetivas que dieron origen al desplazamiento hayan variado, es muy posible que se esté presentando un desconocimiento al derecho de los desplazados de ser protegidos contra el regreso forzado a lugares en donde “su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro” (P.R. 15).

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2000.

¹² Ver Defensoría del Pueblo: Informe Defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Bogotá D.C., agosto de 2002. Y, Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000.

45. **Mientras no exista certeza sobre las condiciones de seguridad** y su estabilidad, **cualquier duda razonable** en términos de la seguridad de los desplazados **debería resolverse de tal manera que su vida, salud y libertad no se pongan en peligro**(P.R.28).
46. **El desplazamiento es un mecanismo de protección** por lo que la **población desplazada tiene el derecho a buscar protección en cualquier área del país.** (P.R.15. Art. 24 de la Constitución Política).
47. **El objetivo del retorno no es el retorno en sí mismo. El retorno es un instrumento para el logro de un objetivo superior: “la solución duradera frente al desplazamiento”.** En la medida en que el desplazamiento constituye una continua violación de los derechos para el desplazado, mientras se alcanza la solución, la violación de los derechos se seguirá presentando. Si las condiciones de seguridad no están dadas en el lugar de retorno, además de estar poniendo en riesgo la vida e integridad de las personas, se está desconociendo el derecho a “acceder soluciones definitivas a su solución” (P.R. 28 y art. 2. Ley 387 de 1997).
48. **En consecuencia el derecho al retorno debe ser interpretado de manera armónica con el derecho a acceder a soluciones duraderas.** Este es el sentido práctico del cumplimiento de los requisitos de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad. Estos elementos esenciales no son sólo una formulación jurídica deóntica, sino que en la práctica constituyen los fundamentos que permitirán que el objetivo – mandato principal del ACNUR – de alcanzar la solución duradera al problema del desplazamiento se cumpla.
49. No se trata en consecuencia de posición maximalista del derecho. De por sí la formulación de los principios parte de los mínimos que no podrán ser desconocidos en circunstancia alguna y que, en el caso práctico de la estabilidad del retorno como solución duradera, significan las condiciones mínimas para propiciar la estabilidad del proceso. Si la población no está convencida de la solución, sus probabilidades de éxito serán menores. Si no existen condiciones de seguridad será probable que se presente un nuevo desplazamiento y si no existen las condiciones de seguridad alimentaria y de desarrollo productivo éstos serán factores que pondrán en riesgo el futuro del proceso.
50. Para que exista **voluntariedad** se requiere, al menos, contar con dos elementos. El primero: que la población cuente con **información suficiente** acerca de las condiciones reales del lugar al que van a retornar y de los programas que desarrollará el Estado para garantizar las sostenibilidad del proceso retorno y su integración socio económica.
51. El segundo: **La voluntariedad también implica libertad y alternativas.** La decisión debe estar libre de presiones y debe poder ser valorada frente a otras posibilidades. Si no se dan estas condiciones no se puede hablar de decisiones libres tomadas por la comunidad. La negación de la atención a las

personas que no participan en el proceso de retorno además de constituir una presión indebida sobre su libertad constituyen discriminación no positiva que establece una desigualdad no permitida en los Principios Rectores, la constitución política y la ley. (P.R: 4 y 24. Art. 13 C.P. y Art. 2 Ley 387 de 1997)

52. Por seguridad, el ACNUR entiende:

- a. **Física:** La vida y libertad de las personas que retornan voluntariamente no se van a ver afectadas por el retorno. Lo cual presupone el conocimiento responsable de las autoridades sobre las condiciones de seguridad en el lugar de retorno y la definición de mecanismos de respuesta en el evento en que estas condiciones varíen. El supuesto básico – más no suficiente – es que las condiciones de seguridad que obligaron la salida de la población han variado sustancialmente y que, este hecho hace pensar en la sostenibilidad del retorno, pese a la existencia de un escenario complejo como la continuidad del conflicto.
- b. **Material:** Que existen condiciones para que la población que retorna voluntariamente cuente con medios para su **subsistencia** – programas de emergencia alimentaria – y para derivarse su sustento – acceso a medios de producción –.
- c. **Legal:** Que en el caso del desplazamiento interno se materializa en la posibilidad de ejercer sus **derechos políticos**.
- d. Finalmente, la **dignidad** involucra aspectos relacionados el desarrollo de acciones afirmativas, con el trato respetuoso de las autoridades para con los desplazados, el ámbito de integración social y económica en términos de derechos económicos y sociales y el ejercicio de su derecho de propiedad. (P.R. 28)

En relación con derechos económicos y sociales el D. 2569 en desarrollo de lo previsto en los artículos 17 y 19 de la ley 387 expresa el conjunto de condiciones objetivas que deben ser cumplidas y que se resumen en el acceso, en forma autónoma o con el apoyo de las autoridades, a **programas que “garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación”** y a programas de estabilización socio – económica, que en el ámbito rural deben permitir el acceso a la tierra como factor de producción.

En términos concretos, en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad este aspecto consiste en la identificación de la situación en que se encuentran sus propiedades y bienes en el momento del retorno y la forma como las mismas van a ser recuperadas para el uso de las personas que retornan. Si el Estado, tal y como lo ha manifestado la RSS no cuenta con los recursos para garantizar la recuperación de éstas, ni para ofrecer la indemnización correspondiente debe, al menos, procurar los mecanismos para que la

población a futuro logre ser resarcida en sus daños. (El hecho de que en la actualidad se carezca de recursos y mecanismos específicos para el logro de este objetivo no exime de responsabilidad a las autoridades nacionales).

53. Los procedimientos para adelantar procesos de retorno están parcialmente señalados en el D. 2569. Según esta norma, en los procesos de retorno se deberá:

- A. Efectuar una evaluación sobre las condiciones de orden público en la zona de retorno. (art. 28)
- B. Informar a las comunidades sobre el resultado de la evaluación.(art.28)
- C. Obtener la manifestación de voluntariedad de las comunidades (Art.28)
- D. Si no existen condiciones de seguridad pero las comunidades insisten en retornar deberán expresar por escrito su decisión y su conocimiento sobre las condiciones. (Art. 28)
- E. Desarrollar los componentes de consolidación y estabilización socioeconómica. Que incluyen la definición, junto con la población desplazada, de los mecanismos mediante los cuales puede acceder a programas que garanticen satisfacción de necesidades básicas de
 - i. Vivienda
 - ii. Salud.
 - iii. Alimentación
 - iv. Educación
 - v. Adicionalmente, la definición de la forma cómo la población logra incorporarse a la dinámica productiva de la región que en el ámbito rural implica establecer el acceso a tierra para fines productivos. (art. 25 y 26)
- F. La coordinación operativa corresponde a los comités territoriales (art. 33 No. 6)
- G. Una vez presentando el retorno el Comité Municipal deberá evaluar cada seis meses las condiciones de las comunidades retornadas. (Art. 33 No. 8)

54. La Red de Solidaridad Social tiene diseñado un protocolo para la puesta en marcha de procesos de retorno¹³. En términos generales este protocolo se ciñe al contenido del marco constitucional y legal. No obstante, en tres aspectos entra en contradicción o no desarrolla el marco normativo: (i) Va en contravía de la jurisprudencia constitucional al interpretar en forma restrictiva la condición de desplazado¹⁴. (ii) No respeta el procedimiento establecido en el D.2569 de efectuar visita previa a la zona de retorno. Y (iii) No se plantea el

¹³ Red de Solidaridad Social. Proceso de Retorno. Documento Interno.

¹⁴ Su interpretación de persona desplazada desconoce el contenido de la Sentencia T-268 del 2003 al restringir el concepto residencia a la definición del Código Civil

mecanismo de manejo y protección de los bienes de la población desplazada, bien sea su derecho real u otro tipo de derecho personal o real.

55. El protocolo diseñado por la Red de Solidaridad contempla dentro de los componentes de retorno los siguientes: (i) Seguridad; (ii) Protección (iii) Vivienda; (iv) Salud; (V) Educación; (VI) Vías y comunicaciones; (VII) Fortalecimiento del aparato judicial; (VIII) Servicios básicos; (IX) Seguridad alimentaria (X) Proyectos Productivos; (XI) Acompañamiento Humanitario (XII) Organización social ; y (XIII) Gobernabilidad.
56. El retorno se plantea en 5 fases, en todas ellas se deben tener en cuenta cada uno de los 13 componentes establecidos. La fase inicial o “exploratoria” partiría del acuerdo entre las comunidades y el Estado en donde se plasma la voluntariedad y los compromisos estatales. De allí se pasa a recoger información sobre el conflicto, sobre la población y se hace un diagnóstico acerca de cada uno de los componentes. Posteriormente en la fase de alistamiento se efectúan los preparativos logísticos. La cuarta es el retorno y la última el seguimiento al proceso.
57. Al parecer el protocolo no se está cumpliendo en forma integral. En términos de un funcionario de la misma Red de Solidaridad Social “ si la institución se ciñera a los términos del protocolo no se hubiera efectuado ninguno”. En otros términos, si el protocolo se cumpliera y se ajustarán los tres aspectos señalados se estarían respetando los derechos de la población desplazada.

IV EL ACNUR Y LA POLÍTICA DE RETORNO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

58. En el marco del mandato del ACNUR, el diseño por parte del Gobierno de políticas que tiendan a propiciar condiciones para el logro de soluciones duraderas a la situación que están enfrentando las personas desplazadas es un hecho positivo. Desde el inicio de la política pública de atención a desplazados en 1995, esta es la primera vez que se aborda de manera estructural el diseño de una política de retorno.
59. No obstante, dada la existencia del conflicto el tema de la política de retorno es al mismo tiempo una preocupación para el ACNUR por lo que ésta puede significar en términos de seguridad y respeto de derechos y libertades para la población desplazada.
60. Por analogía a los casos de repatriación de refugiados, la imposibilidad de asegurar la seguridad de la población como consecuencia de la presencia activa de grupos armados es un factor de riesgo que hace de un retorno en este contexto una situación compleja que **no puede ser promovido por el ACNUR.**
61. Teniendo en cuenta que el interés superior del ACNUR es la protección de los derechos y la promoción de soluciones duraderas para la población

desplazada y el contenido del memorando de intención suscrito con el Estado Colombiano el **ACNUR** en Colombia en relación con el tema del retorno esta está llamado a desarrollar las siguientes acciones:

- (i) Brindar asistencia y asesoría al Estado en la formulación de sus políticas públicas.
- (ii) Promover la protección de las comunidades y el respeto de un marco mínimo de derechos en el desarrollo de los procesos de retorno de la población desplazada. Y,
- (iii) Promover el ajuste de las políticas mediante el seguimiento y la evaluación de las políticas y los procesos de retorno efectuados.

62. **En cuanto a la política brinda asesoría a las autoridades nacionales** con propósito de fortalecer los mecanismos nacionales de protección, la atención de los desplazados y las soluciones duraderas para la población. **El papel de asesoría debe estar destinado a encausar la política, de tal manera que el desplazado y sus derechos sean el objetivo principal de la acción estatal y no que el retorno de la población desplazada sea la razón de ser de la política.**
63. **En el papel de asesoría y apoyo técnico a las autoridades nacionales el marco de derechos de la población desplazada es inderogable y en esa medida innegociable.** Los derechos consagrados tanto en los instrumentos internacionales como en el marco constitucional y legal colombiano establecen el punto de partida del ámbito de actuación del ACNUR en materia de protección de los derechos de la población desplazada. En este orden de ideas, la asesoría a las autoridades nacionales busca promover la realización de los derechos allí consagrados.
64. La actuación en la asesoría a la formulación de la política pública debe estar siempre concentrada en la **promoción de las soluciones duraderas**, el **rechazo a procedimientos de devolución** de los desplazados y el respeto a la ley Colombiana a partir del parámetro orientación e interpretación establecido en los Principios Rectores.
65. El marco jurídico colombiano desarrolla los Principios Rectores de los desplazamientos internos y reconoce de manera expresa y amplia los derechos de la población desplazada. Por esta razón, en primera instancia la labor del ACNUR se enfocará en promover el respeto a los derechos consagrados en la normatividad interna y el cumplimiento de los procedimientos establecidos por las autoridades tanto el D. 2569 de 2000, como en el protocolo interno de la Red de Solidaridad.
66. En el caso de ser invitado a participar en un proceso específico los funcionarios del ACNUR solicitarán a las autoridades que intervienen dar a conocer a las comunidades el contenido de los Principios Rectores, la Ley 387

de 1997, el D. 2569 en lo pertinente al tema de retornos, al igual que el protocolo interno de la Red de Solidaridad Social.

67. De igual manera recomendarán que se cumpla en forma integral con los procedimientos establecidos en los dos últimos instrumentos y advertirán a las autoridades acerca de cualquier riesgo previsible en términos de seguridad para la población que desea retornar. En particular se insistirá en la necesidad de visitar las zonas de retorno, tal y como lo establece el D. 2569.
68. Es fundamental analizar cual fue la causa específica del desplazamiento para poder valorar si las razones que dieron origen a él ya fueron superadas. Esa es la importancia de insistir en la verificación en el terreno de las condiciones de la zona de retorno.
69. El ACNUR no participará, ni siquiera en calidad de observador, en procesos en los cuales se estime, de manera objetiva, que la población no cuenta con información suficiente o que la población está siendo manipulada o presionada y que, en consecuencia, se tengan dudas en relación con su libertad en la toma de decisiones. Tampoco se participará en procesos de los cuales se pueda prever que el carácter civil de la población pueda ser cuestionado por los actores armados o que la comunidad pueda ser convertida en objetivo militar por parte de los grupos armados. En estos casos se presentará un informe que será remitido por el Representante ante la dirección de la Red de Solidaridad Social.
70. Con el fin de promover la garantía de los requisitos de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la fase 1 de los procesos de retorno (acuerdo entre comunidades y Gobierno), se recomendará a las autoridades informar con precisión el contenido de los programas que se van a desarrollar y la fuente y monto de los recursos que serán destinados para propiciar la sostenibilidad del proceso.
71. En estos términos el grado participación del ACNUR se definirá caso por caso, de conformidad con los criterios señalados y que resumen en el siguiente cuadro:

Tipo de Participación	Evento
1. Promoción del Retorno	Nunca. Mientras persista conflicto armado.
2. Facilitación	Cuando estén dadas todas las condiciones y se respeten los principios enunciados. En estos casos, incluso puede facilitar el proceso y las relaciones entre autoridades y comunidades.

3. Presencia y acompañamiento	Procesos autogestionados por las comunidades. Sin que signifique promover el proceso se buscará que exista participación de las autoridades nacionales.
4. Seguimiento y presencia en las zonas de retorno	Las FO realizarán visitas periódicas a los procesos de retorno con el propósito de efectuar seguimiento y advertir a las autoridades los factores de riesgo y vulnerabilidad que afectan la sostenibilidad del proceso. De todas formas dado el interés superior del ACNUR en la situación de los desplazados se buscará con la presencia generar condiciones mínimas de sostenibilidad a los procesos.
5. No participa	En procesos en donde se advierta: I. Presión y manipulación para el retorno de la población II. Riesgo para la población. III. Posibilidades reales de ser cuestionado el carácter civil de la población IV. Incumplimiento de los requisitos establecidos por las normas y procedimientos administrativos, si después de advertida tal circunstancia las autoridades no efectúan los ajustes correspondientes.

72. En los procesos de seguimiento se recogerá información de conformidad con el formato diseñado por el ACNUR para el efecto. Esa información permitirá evaluar en términos agregados la situación en que se encuentran los procesos de retorno y promover los ajustes que sean necesarios por parte de las autoridades competentes.
73. De manera complementaria, ACNUR recogerá información a través del trabajo que con sus recursos vienen adelantando tanto la Procuraduría General de la Nación, como la Defensoría del Pueblo. El objetivo de la actuación por parte del Ministerio Público es promover el auto control de la política por parte de las autoridades estatales y que sean ellas mismas las que promuevan los ajustes correspondientes.

Bibliografía

- ACNUR COLBA (Josep Zapater). Comentarios al segundo borrador ACNUR y las política de retornos de la PID. Barrancabermeja, 12 de diciembre de 2002.
- ACNUR COLBO. ACNUR y la política de retornos de la PID. Documento interno para la discusión. Bogotá 12 de noviembre de 2002.

- ACNUR-COLBO. Unidad de Programa. Términos de Referencia para diseñar un protocolo para el manejo de los procesos de retorno de la población desplazada. Bogotá. 29 de mayo de 2003
- ACNUR-COLBO. Unidad de Protección. Comentarios a los Terminos de referencia para diseñar una guía para el manejo de los procesos de retorno de la población desplazada
- ACNUR COLBO. Unidad de Protección. Posición del ACNUR en relación política del Gobierno en el tema de retorno. Bogotá 1 de noviembre de 2002
- ACNUR Departamento Internacional de la Protección. “Returnee Monitoring Guidelines.
- ACNUR. Handbook for Emergencies. Second edition. Geneva. June 2000
- ACNUR. Handbook. Voluntary Repatriation. International Protection. Geneva 1996.
- Comisión Colombiana de Juristas, Mencoldes, otros. El derecho a un retorno con garantías. Analisis y evaluación de la política pública. Bogotá 19 de julio de 2003.
- Drietmatler, Matilde. . Politica de retornos del gobierno Colombiano. Informe de gestión en la pasantía desarrollada en el ACNUR Colombia. Bogotá Julio 2003
- Global Consultations on International Protection. Voluntary Repatriation. EC/GC/02/5. 25 de abril de 2002
- Grupo de Protección Humanitaria: Protección de comunidades en riesgo o severamente afectadas por el conflicto. Prevención del desplazamiento y promoción de soluciones duradera. Documento colectivo de trabajo. Enero 2003.
- Leckie, Scott, “Housing and Property Issues for Refugees and Internally Displaced Persons in the context of return – Key Considerations for UNHCR policy and Practice”.
- Ministerio de Defensa Nacional. Política de defensa y seguridad democrática. Bogotá, Junio 2003.
- Red de Solidaridad Social. Proceso de Retornos. Documento Interno de Trabajo. Bogotá 2003.
- Red de Solidaridad Social. Registro de procesos de retorno. Documento Interno. Bogotá 26 de agosto de 2003.

Andres Celis
 Oficial de Protección
 ACNUR – COLBO
 Septiembre 15 de 2003.