

## Paz en Colombia y soluciones para las personas desplazadas

Martín Gottwald

**Con la perspectiva de la paz viene la necesidad de encontrar soluciones para los desplazados durante 50 años de lucha. No se hallarán soluciones sino se presta atención a los factores que afectan a los desplazados internos y refugiados.**

Desde 2012, el Gobierno colombiano ha participado en las conversaciones de paz con el grupo de guerrilla más grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en medio de un conflicto armado que se ha prolongado durante más de 50 años y ha desplazado a más de 6 millones de personas. Las partes negociadoras han llegado a acuerdos sobre desarrollo rural, sustitución de la droga, participación política, justicia transicional y reparaciones para las víctimas. Los restantes puntos del programa constituyen un acuerdo sobre cómo desmovilizar y desarmar a los guerrilleros, y cómo implementar los acuerdos de paz.

El acuerdo de paz será solo el comienzo de un período de transición que abarcará una serie de medidas encaminadas a reducir el riesgo que tiene el país de una recaída en el conflicto. Encontrar soluciones integrales y duraderas para la población desplazada del país es un aspecto clave de ese proceso porque, entre otras razones, la reintegración de los desplazados internos y refugiados repatriados validará el orden político posterior al acuerdo y contribuirá a la recuperación de las economías lícitas locales y al desarrollo participativo.

El concepto de soluciones integrales se basa en la creencia de que tanto la finalidad de las soluciones como la naturaleza sistémica del problema de los desplazados internos y refugiados exigen que el enfoque adoptado para lograr una restauración duradera de los derechos humanos debe basarse en una comprensión completa de los factores interconectados en torno al desplazamiento y debe abordarlos de manera inclusiva.<sup>1</sup> Esto contrasta con los enfoques no exhaustivos para hallar soluciones que traten los factores de desplazamiento, los grupos de la población de interés y las soluciones de forma aislada unas de otras, o que esperan que se obtengan soluciones de modo automático a partir de las intervenciones genéricas de construcción de la paz.

En términos sustantivos, el concepto de soluciones integrales requiere un enfoque integrado y multisectorial para la protección y soluciones duraderas que se centre en la autonomía, con poblaciones desplazadas significativamente involucradas en los procesos de toma de decisiones. Es necesario crear sinergias de refuerzo mutuo entre las soluciones propuestas, ya sea el retorno voluntario, la integración local o el resentamiento, para los desplazados, los repatriados y refugiados. El objetivo final y el resultado deben ser la restauración de los derechos humanos en consonancia con el marco conceptual del IASC sobre soluciones duraderas para personas internamente desplazadas<sup>2</sup> y normas definidas por la corte constitucional de Colombia en su histórica sentencia T-025 de 2004. En términos de procesos y estructuras, el concepto exige que el Gobierno y la ONU elaboren una estrategia de soluciones integrales en el marco de alianzas coordinadas entre varios actores interesados.

### Aún desplazados

Desde 1985, 6,9 millones de personas han sido desplazadas internamente, de las cuales cerca del 60% han huido a los barrios de chabolas de las 25 ciudades más grandes de Colombia. Además, hay unos 360 000 refugiados colombianos en países vecinos y otras regiones. La mayoría de estos últimos no pasaron por los procedimientos de asilo formal y, por lo tanto, no poseen un estatus migratorio regular, lo que los hace “invisibles” en los territorios de los países de asilo.<sup>3</sup> Los desplazados internos y refugiados (y refugiados repatriados) viven, en su mayoría, en situaciones de desplazamiento prolongado.

Aunque las hostilidades armadas han disminuido gracias al proceso de paz y a los alto al fuego, se estima que los grupos armados no estatales, como lo que se encuentran arraigados en los paramilitares desmovilizados formalmente, tienen miembros en más de 400 municipios, en particular en las zonas urbanas. Del mismo modo, es posible que

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

con un acuerdo de paz no se logre convencer a algunos frentes guerrilleros muy involucrados en las actividades económicas ilícitas a que depongan las armas. Los conflictos también pueden surgir en relación con la aplicación del acuerdo de paz, en particular con respecto a las tierras. En resumen, el conflicto se ha transformado; si bien han ido disminuyendo los enfrentamientos armados entre las partes en conflicto, la violencia organizada ha tomado nuevas formas y sigue desencadenando situaciones de emergencia y desplazamiento.

### El papel del Gobierno

Mientras que el Gobierno ha hecho un esfuerzo importante mediante políticas y medidas en áreas como salud pública, educación, generación de ingresos y reparación de víctimas a través de la restitución de tierras, las autoridades civiles están ausentes o poco presentes en diferentes partes del país, en particular en las zonas más afectadas por el desplazamiento forzado. Al mismo tiempo, sus recursos y capacidades con frecuencia son insuficientes para prevenir, tratar y resolver el desplazamiento, en especial en los municipios con bajos ingresos.

La complejidad de los problemas relacionados con el desplazamiento exige respuestas colaborativas de todo el Gobierno y un enfoque basado en los derechos humanos; sin embargo, la poca coordinación entre las autoridades —en forma horizontal entre diferentes instituciones estatales y vertical entre autoridades centrales y locales— a menudo genera ineficacia a la hora de abordar cuestiones relacionadas con el desplazamiento. Por ejemplo, aunque la mayoría de los desplazados internos han huido a los centros urbanos, el Gobierno aún no ha adoptado una estrategia de integración local e integral para los desplazados internos en contextos urbanos. Asimismo, se han limitado la capacidad y disposición de las autoridades estatales para acompañar y hacer un seguimiento sistemático de los movimientos de reasentamiento y retorno voluntario.

En la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras sancionada en 2011, se reconoce abiertamente la existencia de un conflicto armado y el alcance del desplazamiento forzado, y se prevé una reparación integral para las víctimas del conflicto armado, incluidos



Esta comunidad indígena de Unión Embera Katío (Bajo Atrato, en el departamento de Chocó, Colombia) ha sido desplazada en varias ocasiones.

los desplazados internos. La reparación está destinada a servir de puente hacia la reintegración sostenible de los desplazados internos. Sin embargo, en la práctica, gran parte de la labor del Gobierno se ha centrado en la compensación económica y la asistencia a corto plazo, más que en el proceso de reintegración a largo plazo y la intervención coordinada y sostenida de las instituciones del Estado.

### Planes de desarrollo rural y urbano

Las partes negociadoras del acuerdo de paz se han comprometido a impulsar una infraestructura económica, servicios sociales y una buena gobernanza en las zonas rurales que hasta el momento habían controlado las FARC. Esto tiene sentido dado que la persistencia de la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales fue lo que dio origen al conflicto armado.

No es de extrañar, entonces, que los planes de desarrollo integral del Gobierno, el marco de asistencia de desarrollo de la ONU que responde a las prioridades de desarrollo del Gobierno y el marco de consolidación de la paz de la ONU para Colombia se centren en las zonas rurales. Al mismo tiempo, la mayoría de los desplazados internos han huido a las zonas urbanas y no están dispuestos a regresar a sus comunidades rurales de origen. Mientras que los actores internacionales promueven un abordaje integral del desarrollo que reconozca los vínculos urbanos y rurales, los acuerdos sobre las políticas necesarias para integrar a los millones de desplazados urbanos

son casi inexistentes. Es significativo que ninguno de los planes proponga un marco de soluciones estratégicas para los desplazados internos y los repatriados refugiados.

Asimismo, el Equipo Humanitario en el País se dedica a satisfacer las necesidades humanitarias asociadas con las emergencias humanitarias en curso en el país y, por lo tanto, ignora las necesidades de reintegración a largo plazo de desplazados internos y repatriados. La ausencia de estructuras que tienden un puente entre la arquitectura de coordinación humanitaria y los mecanismos de coordinación definidos por el equipo país de la ONU implica que los actores humanitarios y del desarrollo, en la actualidad, no trabajan sistemáticamente en grupo para asistir en forma conjunta a los desplazados internos y a las autoridades con el fin de buscar soluciones sostenibles para ellos.

### Asilo y repatriación

Si bien el Gobierno ha comenzado a ofrecer indemnizaciones por violaciones de derechos humanos producidas en relación con el conflicto armado, se ha mantenido al margen del establecimiento de un marco de reintegración y repatriación voluntaria e integral para las denominadas “víctimas del extranjero”. Por ejemplo, el Gobierno proporciona asistencia de repatriación a colombianos residentes en el extranjero que organizan su regreso a través de los consulados en los países de asilo. No obstante, los refugiados que se repatrian de manera espontánea o se ven obligados a regresar no reciben asistencia de reintegración a largo plazo por parte del Estado.

A su vez, el Gobierno no ha realizado esfuerzos para establecer mecanismos tripartitos con cada país de asilo y ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) para la integración local de los refugiados colombianos que no desean retornar. Esto sucede a pesar de las súplicas realizadas por asociaciones de víctimas y organizaciones no gubernamentales de Colombia en el extranjero en cuanto a crear, en el marco de las negociaciones de paz, una subcomisión sobre refugiados. Según el ejemplo de la Conferencia y del Proceso de CIREFCA, que puso el problema del desplazamiento en el primer plano de la iniciativa de paz en América Central y buscaba soluciones regionales para los desarraigados, también defienden la realización de una conferencia regional para promover el acceso a soluciones duraderas para las comunidades de acogida

y los refugiados de la región mediante un enfoque integrado de desarrollo y asistencia.<sup>4</sup>

### El papel de ACNUR

Hasta ahora, ACNUR ha sido el único actor internacional en la región que ha definido estrategias de soluciones integrales para las poblaciones desplazadas en Colombia y países vecinos. Además de asistir a las autoridades para facilitar el retorno, la reubicación o la integración local de comunidades desplazadas en lugares cuyas condiciones conduzcan a soluciones, ACNUR trabaja con personas desplazadas y comunidades de acogida en todas las fases del proceso. También ha asistido a asociaciones de víctimas en los países de asilo para reconectar con el Gobierno.

En el marco de la Iniciativa de Soluciones de Transición (TSI por sus siglas en inglés),<sup>5</sup> un proyecto conjunto de ACNUR y PNUD, cuyo objetivo era reunir a las autoridades nacionales y a desplazados y comunidades de acogida con el fin de encontrar soluciones sostenibles, ACNUR seleccionó 17 comunidades de todo el país, tanto de zonas rurales como urbanas, y siguió tres líneas de trabajo: la mejora en la calidad de vida (tierra, vivienda, acceso a servicios básicos y desarrollo económico local), el fortalecimiento de instituciones y organizaciones, y la protección de víctimas y sus derechos. La TSI abarca proyectos de integración urbanos y locales, como la legalización de asentamientos informales y proyectos de retorno y reubicación. En la actualidad, ACNUR utiliza la experiencia de estos proyectos para promover una política integral en soluciones entre las autoridades nacionales, para que el Gobierno pueda reproducir los proyectos en otras zonas del país una vez que se haya firmado un acuerdo de paz.

En países como Ecuador y Costa Rica, que albergan una gran cantidad de refugiados colombianos, ACNUR adoptó estrategias amplias de integración local y reasentó también a refugiados colombianos procedentes de Ecuador y Costa Rica en otros países de la región. El marco de esto han sido los planes de acción de Brasil y México y los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida entre los principales países receptores de refugiados y el resto de los países de la región.

También se ha prestado especial atención a la migración regional. Por ejemplo, en el marco de un proyecto de movilidad transnacional de trabajadores, los refugiados colombianos

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

en Ecuador tienen acceso a un permiso de residencia de dos años en Brasil sin perder su condición de refugiado en Ecuador. El permiso de residencia brinda el acceso a derechos, en particular a trabajar y estudiar, y a servicios públicos, y se puede tornar permanente.<sup>6</sup>

### Conclusión

El Gobierno de Colombia, los países donantes y las Naciones Unidas abordan la cuestión de los desplazados internos y los refugiados colombianos fundamentalmente como un asunto humanitario. Esto explica por qué los diferentes marcos de desarrollo y construcción de la paz carecen de un abordaje unánime de los gobiernos y las organizaciones y, por lo tanto, no atienden las necesidades de reintegración de poblaciones desplazadas de manera integral y explícita.

Si el desplazamiento prolongado de 6,9 millones de desplazados internos (el 14 % de la población colombiana) continúa sin resolverse, es probable que se vuelva una tensión importante en el proceso de construcción de la paz. Al mismo tiempo, la búsqueda de soluciones para desplazados internos y refugiados puede recuperar impulso una vez que se firme un acuerdo de paz definitivo. Pese a que el Gobierno quizá no elabore una estrategia de soluciones integrales para los desplazados internos y los refugiados, ACNUR

puede, en colaboración con comunidades de desplazados internos, asociaciones de víctimas y ONG, lograr que se incorpore el tema de las soluciones en el plan de respuesta rápida del Gobierno y en los planes de desarrollo local. Según el plan de acción de Brasil de 2014,<sup>7</sup> también es conveniente desarrollar una estrategia integral de soluciones regionales que reúna a Colombia, a los países de asilo y a la comunidad internacional con el fin de crear una sinergia entre la integración local, el reasentamiento y la repatriación voluntaria de refugiados colombianos y de otras víctimas de un conflicto armado.

Martin Gottwald [gottwald@unhcr.org](mailto:gottwald@unhcr.org)

Representante adjunto, ACNUR Colombia  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

1. Gottwald M (2012) 'Back to the Future: The Concept of Comprehensive Solutions' [Volver al futuro: el concepto de soluciones integrales], *Refugee Survey Quarterly* 31 (3) <http://rsq.oxfordjournals.org/content/31/3/101.full.pdf+html>
2. <http://tinyurl.com/IASC-IDP-Framework>
3. Gottwald M (2004) 'Protecting Colombian Refugees in the Andean Region: the fight against invisibility', *International Journal of Refugee Law* 16 (4)
4. CIREFCA [www.refworld.org/pdfid/4370ca8b4.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4370ca8b4.pdf)
5. [www.refworld.org/docid/517511934.html](http://www.refworld.org/docid/517511934.html) y actualización de 2015 en [www.unhcr.org/55534200540.html](http://www.unhcr.org/55534200540.html)
6. Véase Montenegro C (2016) "La protección social: ¿una cuarta solución duradera?", *Revista Migraciones Forzadas* n.º 51 [www.fmreview.org/es/destino-europa/montenegro](http://www.fmreview.org/es/destino-europa/montenegro)
7. [www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/](http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/)

## Una perspectiva del Banco Mundial

Joanna de Berry

**El Banco Mundial aporta cualidades características al papel que puede desempeñar en promover la transición del ámbito humanitario al del desarrollo y está aumentando de manera significativa su compromiso con el desplazamiento forzado.**

El valor agregado del Banco Mundial no es identificar y abordar la protección o las necesidades humanitarias a corto plazo de los desplazados, un enfoque que adoptan de manera adecuada otros organismos. En cambio, como institución de desarrollo, el Banco Mundial tiene como objetivo abordar el impacto sistémico a largo plazo del desplazamiento y resolverlo dentro del contexto de desarrollo más amplio en el que surgen esas necesidades.

Su participación actual comprende la preparación o ejecución del financiamiento de proyectos que abordan el desplazamiento y los efectos en las comunidades de acogida de

Azerbaiyán, Yibuti, República Democrática del Congo (RDC), Etiopía, Jordania, Líbano, Tanzania, Uganda y Zambia, y el examen y la revisión de políticas sobre desplazamiento, por ejemplo, la evaluación de nuevas pautas para los esquemas de subsidios para desplazados internos en Georgia.<sup>1</sup> Asimismo, incluye una amplia variedad de trabajos analíticos, como el análisis de las necesidades de desarrollo de los desplazados en la región de los Grandes Lagos de África<sup>2</sup> y el Cuerno de África,<sup>3</sup> y la elaboración del perfil de pobreza de los refugiados sirios en el Líbano y Jordania<sup>4</sup> y los desplazados de Mali en África occidental.<sup>5</sup>