

El desarrollo de la capacidades participativas en Colombia

por Josep Zapater

El Departamento de Nariño, en el suroeste de Colombia, ha desarrollado, en respuesta a la demanda, una iniciativa participativa innovadora para favorecer la integración local de los desplazados internos. La sostenibilidad a largo plazo de la colaboración entre la administración y las comunidades locales se basa en la capacidad de influir en los flujos financieros nacionales e internacionales.

Como resultado de un prolongado conflicto interno, Colombia es uno de los países del mundo que acoge mayor número de desplazados internos. El Gobierno de dicho país calcula que son 1,9 millones de personas¹, mientras que la ONU y las organizaciones no gubernamentales estiman esta cifra en más de tres millones.² Nariño, un departamento a orillas del Océano Pacífico que hace frontera con Ecuador, acoge al menos a 59.000 desplazados internos que han abandonado sus hogares debido al conflicto. Muchos de ellos viven en urbes en condiciones de hacinamiento y desnutrición deplorables.

Al darse cuenta de que, probablemente, el regreso de los desplazados no iba a ser la opción más realista a largo plazo, el gobierno departamental y el nacional, con el apoyo de ACNUR, decidieron desarrollar una estrategia de integración local de los desplazados internos. La iniciativa resultante, el Plan Integral Único de Restablecimiento (PIUR)³, tenía como objetivo valorar las necesidades y desarrollar una estructura de diseño de proyectos, obtención de fondos e implementación, centrada en la vivienda y la producción de ingresos. La participación de los desplazados internos sustentaría la iniciativa desde sus inicios.

En 2002, el gobierno departamental organizó una serie de mesas redondas para analizar las necesidades participativas con los desplazados internos en diez municipios. Posteriormente, se pidió a ACNUR que contratara y formara a un equipo técnico para desarrollar proyectos potenciales basados en las necesidades identificadas por los desplazados internos. En 2004 ya se habían diseñado más de 100 proyectos que incluían promesas económicas significativas por

parte de las autoridades municipales y departamentales. Sin embargo, y a pesar de que se presionó a las autoridades nacionales e internacionales y a los donantes, no se consiguieron más fondos. Esto motivó que el gobierno departamental y ACNUR crearan un marco de trabajo más ambicioso con estrategias concretas de selección de proyectos y beneficiarios, así como de participación de los desplazados internos y financiación.

En octubre de 2004, más de 100 representantes de la administración local, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y desplazados internos se reunieron en Pasto, la capital del departamento, para analizar las cuestiones clave de la iniciativa, que eran: principios motivadores del PIUR, implementación económica, criterios de selección de socios y beneficiarios, puesta en práctica y coordinación de proyectos, participación de los beneficiarios, seguimiento, evaluación y sostenibilidad. La intervención de los desplazados internos en todos los niveles de análisis y planificación fue garantizada por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño⁴ y sus más de 40 asociaciones afiliadas. La Mesa Departamental, una organización marco en pro de los desplazados internos, se formó en 2003 con el apoyo de ACNUR y la ONG colombiana Corporación Opción Legal.⁵

En junio de 2005, se presentaron los resultados del seminario al gobierno nacional y a la comunidad internacional en Bogotá.⁶ El gobierno colombiano prometió aportar inmediatamente 700.000 dólares.

A finales de 2006, el PIUR había conseguido 4,2 millones de dólares para vivienda y generación de ingresos: el 77% era financiación pública colombiana,

el 19% procedía de la comunidad internacional y el 4%, de los beneficiarios (principalmente en forma de trabajo y créditos blandos). Hasta la fecha, 1.025 desplazados internos y 353 familias locales en situación de riesgo se han beneficiado de la iniciativa. El PIUR es, en la actualidad, un programa de soluciones duraderas reconocido en todo el país y elaborado sobre la base del consenso y la participación de los beneficiarios que cuenta con un equipo técnico permanente y una red fuerte de instituciones socias. ACNUR financia el equipo técnico y el gobierno departamental ofrece un espacio de oficinas y respaldo institucional.

Con su marcado color local, su estructura participativa en la toma de decisiones y el hecho de que se basa en la demanda, el PIUR no se amolda a las estrategias habituales de soluciones duraderas que son tan del gusto del gobierno colombiano y de algunos donantes, como USAID o la Unión Europea. Dichas estrategias suelen incluir programas definidos por sectores con poca capacidad de integración y flexibilidad, o bien financiación multiobjetivo con normativa financiera y de coordinación centralizada, que no otorga gran capacidad de decisión a los desplazados internos o a las estructuras locales de coordinación. Es interesante contrastar la especial atención que ha dedicado el Estado colombiano a la financiación de esta iniciativa basada en la demanda con el apoyo poco entusiasta que ha recibido por parte de la comunidad internacional.

Participación y empoderamiento

El PIUR tiene algunos puntos débiles de carácter interno. Es necesario elaborar más proyectos a largo plazo y estudios de viabilidad detallados, reducir el lapso de tiempo entre el diseño del proyecto y su implementación y aplicar mejores mecanismos de evaluación. Sin embargo, sigue siendo uno de los programas para desplazados internos más fundamentado y con más éxito de Colombia. Sobre todo, consigue destacar por el desarrollo eficaz de las capacidades, la participación y el uso de los conocimientos locales.

El proceso de elaboración del PIUR en Nariño ha demostrado claramente que los desplazados internos prefieren establecerse en la zona antes que regresar a sus hogares y, de acuerdo con esto, se han desarrollado políticas de soluciones duraderas en el departamento. Asimismo, el planteamiento participativo del PIUR ha servido para legitimar y capacitar las asociaciones de desplazados internos. A través de la elaboración de proyectos participativos y obtención de recursos importantes, el PIUR ha mostrado a los desplazados internos que la tarea dura, y a veces ingrata, de organizar una comunidad puede dar sus frutos. Al mismo tiempo, las organizaciones de desplazados internos han desempeñado un papel legitimador no menos importante: el argumento más convincente que el PIUR daba a los posibles donantes era que el programa se basa en consultas y en la participación de los beneficiarios, desde la identificación de las necesidades hasta el diseño estratégico.

La relación entre el PIUR y las asociaciones de desplazados internos no ha estado exenta de desacuerdos. Los críticos más duros con el PIUR han sido los representantes de los desplazados internos. Como el programa no cuenta con recursos propios, a veces se producen largos y frustrantes retrasos entre el momento en que se identifican las necesidades y se implementa el proyecto. Los representantes de los desplazados internos, por su parte, se han quejado en ocasiones de que su papel se ve reducido una vez que se ha localizado a los beneficiarios y ha comenzado el proyecto. El equipo del PIUR trató de solucionar esta situación en algunos municipios asignando proyectos a asociaciones concretas de desplazados. Sin embargo, esta práctica estableció que fuera requisito previo pertenecer a una asociación para beneficiarse de un proyecto del PIUR. Al mismo tiempo, los desplazados internos empezaron a abandonar las asociaciones cuyos proyectos tenían pocas expectativas de recibir financiación y a unirse a otras con mejores posibilidades. Entonces se abandonó ese planteamiento y se favoreció la selección de beneficiarios según su situación individual o familiar y según criterios estrictos de riesgo, vulneración de derechos y capacidad para implementar el proyecto. Pero surgieron nuevas dificultades, ya que algunas familias consideraron los proyectos como un medio de organización social más útil que las existentes asociaciones de desplazados internos. Al mismo tiempo, mientras el PIUR ha favorecido el empoderamiento de los desplazados internos en general, su impacto en la democratización y

participación interna de las asociaciones de desplazados es muy difícil de cuantificar. Todas estas cuestiones incitan vivos debates entre el equipo del PIUR y las asociaciones de desplazados internos.

Aunque las numerosas reuniones municipales y departamentales que fueron necesarias para consensuar los programas y metodologías del PIUR se han visto a veces como una carga burocrática, han conseguido revitalizar estructuras de coordinación latentes, desarrollar la concienciación entre los funcionarios, que antes no se interesaban por los problemas de los desplazados internos, y favorecer la colaboración entre las instituciones locales y las organizaciones no gubernamentales. La presencia de un equipo dedicado a tiempo completo a obtener financiación nacional e internacional dio a los alcaldes locales y al gobierno departamental la confianza necesaria para firmar compromisos financieros cuantiosos (que significaron casi un 20% del total alcanzado hasta la fecha). Algunos alcaldes, que en años anteriores habían incluido 8.000 dólares simbólicos para desplazados internos en su presupuesto, contribuyeron con más del triple de dicha cantidad. En Pasto, una generosa donación de tierra por parte de la iglesia católica y el compromiso económico del gobierno local permitieron desarrollar un proyecto de viviendas para 203 familias locales de desplazados internos en situación de riesgo. El gobierno de uno de los departamentos más pobres de Colombia figura entre los mayores contribuyentes a los programas para desplazados internos.

Sostenibilidad

Las esperanzas que se tenían en un primer momento de que la comunidad internacional financiara el 70% del coste del PIUR se han desvanecido. Los socios económicos más importantes han sido los programas de vivienda nacionales de carácter urbano y rural, que han aportado el 38% de la financiación. Los socios más fiables, a pesar de sus escasos recursos económicos, han sido las autoridades locales, que han contribuido incondicionalmente con casi el 20% de los fondos garantizados. La respuesta más escasa ha provenido de la comunidad internacional (18,5%) y de la principal institución del gobierno nacional que aborda la problemática de los desplazados internos y la obtención de ingresos (Acción Social, con un 16,5%). Estos resultados indican que las políticas muy centralizadas orientadas a sectores determinados pueden minar los esfuerzos participativos y basados en la demanda. El reforzamiento de los sectores de actuación no debería

influir negativamente en el desarrollo de programas más integrados. Los donantes internacionales deberían desprenderse un poco más de la normativa inflexible y de los ciclos de financiación. El PIUR se acoge claramente a los estándares internacionales para programas de soluciones duraderas fundamentados en la participación, la programación basada en los derechos, el liderazgo local y el compromiso económico. Los donantes internacionales y el gobierno central deberían mostrar mayor interés. Sólo una respuesta económica fuerte y flexible puede mantener la participación de los desplazados internos y motivar a las autoridades locales no sólo a implementar planes y programaciones de alta calidad, sino también a aceptar la participación de los desplazados internos.

Por otra parte, el PIUR no se ha integrado en el plan y presupuestos de desarrollo plurianuales del departamento. El equipo del PIUR sigue recibiendo fondos de ACNUR, en vez de autofinanciarse. Aunque el gobierno departamental ofrece recursos logísticos y espacio de oficinas, ninguno de los ministerios más relevantes (como el de agricultura o desarrollo) aporta personal de forma permanente. Las elecciones locales de octubre de 2007 podrían configurar un gobierno menos comprometido con el apoyo institucional y económico. Aparte del compromiso continuo de ACNUR, las esperanzas se centran ahora en la fuerte presión que pueden ejercer las asociaciones de desplazados internos (presión que subraya el vínculo entre la participación de los beneficiarios y la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo de la capacidad) y en la gran visibilidad del PIUR en el ámbito local y nacional.

El PIUR ilustra la tensión que existe entre las soluciones duraderas de tipo participativo basadas en la demanda y en los derechos y la inflexibilidad de los sistemas actuales de diseño de políticas y gasto económico. En países con sistemas burocráticos relativamente sofisticados, como es el caso de Colombia, las políticas humanitarias deben asentarse inevitablemente sobre estructuras administrativas y normativas establecidas. El éxito de las iniciativas encaminadas hacia el desarrollo de la capacidad de planificación de la administración y la comunidad locales dependerá, en gran medida, de la capacidad de estas entidades para acceder a la financiación nacional e internacional. El éxito relativo del PIUR demuestra que la administración local, con su larga tradición participativa, y las asociaciones populares pueden

implementar programas basados en la demanda cuando se alían eficazmente. El PIUR ofrece motivos de reflexión a la comunidad de donantes de Colombia sobre el mejor método para maximizar las repercusiones y promover la sostenibilidad de las políticas humanitarias.

Joseph Zapater (ZAPATER@unhcr.org) fue Jefe de Oficina de ACNUR en Pasto, Colombia. En la actualidad es Oficial de Protección de ACNUR en Herat (Afganistán). Consulte el informe de ACNUR sobre Colombia de diciembre de 2006 en: www.unhcr.org/home/PUBL/455443b311.pdf

1. www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?ca tid=383&conID=556
2. Informe por países: Colombia, Observatorio de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org
3. <http://despnar.idsn.gov.co/articulos-noticias/documento-piur.pdf>
4. www.disaster-info.net/desplazados/informes/narino/informet025/index.htm
5. www.corporacionopcionlegal.org
6. www.despnar.idsn.gov.co/articulos-noticias/documento-piur.pdf

Liberia durante la posguerra: la asistencia sanitaria en la cuerda floja

por Katharine Derderian, Helene Lorinquer y Stéphan Goetghebuer

Tras un conflicto, la salud de la población y su capacidad de supervivencia se debilitan, al tiempo que las infraestructuras básicas son de mala calidad, están dañadas o no existen. Surgen profundas lagunas allí donde se unen la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo, en situaciones donde los servicios sanitarios disponibles y asequibles que puedan responder a necesidades médicas urgentes son escasos.

Al trabajar en contextos de posguerra parecidos, Médicos sin Fronteras (MSF) ha sido testigo de los continuos peligros para la salud que padece la población tras una situación de emergencia. Cuando comienzan las fases de transición y reconstrucción y los equipos humanitarios dan paso a los agentes de desarrollo, las prioridades del gobierno y de los donantes cambian. En un periodo de transición, la atención que se le presta a la salud a menudo corre el riesgo de decaer en la política global y las listas de prioridades de los donantes, incluso si la vida y la salud de la población vulnerable penden de un hilo.

Liberia es un ejemplo como tantos otros. Tras catorce años de guerra civil, la población sigue sumida en una situación precaria. Tres cuartas partes de los habitantes del país viven con menos de un dólar al día y el 23% de los niños muere antes de alcanzar los cinco años de edad. Las entrevistas que se mantuvieron con algunos pacientes en las clínicas que reciben apoyo de MSF en Bushrod Island (barrio de Monrovia que cuenta con medio millón de habitantes, aproximadamente) revelaron que más de la mitad sólo había comido una vez el día antes de la entrevista. El 36% no disponía de una fuente de ingresos directa, mientras que los ingresos medios del restante 64% no alcanzaban los 0,30 dólares por persona y día. Debido a la escasa disponibilidad de agua, letrinas y servicios de salud, las

enfermedades contagiosas son comunes, en especial las infecciones respiratorias y cutáneas, así como la malaria y la diarrea. Las dos clínicas de MSF que existen de la zona reciben 20.000 consultas por mes, entre las que se incluyen los partos. En la actualidad, son las ONG internacionales y las organizaciones confesionales quienes dispensan el 77% de la asistencia sanitaria en Liberia.

El gobierno, los donantes internacionales y otros responsables políticos se enfrentan a necesidades ingentes y acuciantes durante la fase de reconstrucción. Pero todavía no queda claro qué sectores se deben favorecer, durante cuánto tiempo, qué montante debe tener la ayuda necesaria y qué políticas deben establecerse en relación con la asistencia. La salud siempre corre el riesgo de desaparecer de los programas de los responsables políticos y los donantes. La agenda provisional de la tan esperada Conferencia de Donantes para Liberia, celebrada en Washington en febrero de 2007, ni siquiera incluía cuestiones de asistencia sanitaria.

Ofrecer este tipo de asistencia es mucho más difícil cuando la situación de emergencia ha pasado y las políticas de asistencia gratuita y de apoyo a las instalaciones secundarias de salud ya no se aplican. Según la experiencia de MSF, la introducción del principio de recuperación de los gastos y la retirada del apoyo a

las estructuras sanitarias secundarias, en nombre de la responsabilidad del gobierno y la "sostenibilidad", han reducido enormemente la posibilidad de que la población afectada por un conflicto y en situación de riesgo acceda a la asistencia sanitaria tras una crisis. Fuimos testigos de primera mano de las desastrosas consecuencias que provocó la introducción de tasas para los usuarios en Liberia en los años 2001 y 2002, que redujo hasta el 40% las consultas en los centros que recibían apoyo de MSF en Monrovia. Cuando se suspendieron dichas tasas en el año 2003, aumentaron las consultas en un 60%. Este hecho no sólo repercutió en el servicio de tratamiento, sino también en el uso de los servicios de prevención, como el de vacunación. La población de Liberia no cuenta con los medios necesarios para pagar la cobertura médica.

Redemption Hospital es uno de los principales hospitales públicos de Monrovia. Dispone de 150 camas. Tras seis años de apoyo y una renovación y ampliación finales, MSF completó una transferencia gradual del hospital al Ministerio de Salud en junio de 2006. Desde entonces, la situación en Redemption se ha deteriorado considerablemente. Existen carencias importantes en cuestión de personal, ya que la dirección no puede pagar salarios decentes. Los pacientes deben adquirir sus propios medicamentos fuera del hospital y se vuelven a aplicar tasas por servicios y medicinas. Como consecuencia, se ha reducido drásticamente el número de ingresos de pacientes, desde las 1.200 por mes en 2005 a los niveles actuales, casi inexistentes. Si durante la fase de transición ni siquiera se encontraban alternativas para Redemption Hospital, la única estructura secundaria de salud perteneciente al Ministerio de Sanidad en Monrovia, capital de Liberia, no es