

Lineamientos para intervención social en el marco de la política pública de retornos rurales en Antioquia

Resumen

Este artículo presenta algunos lineamientos básicos sobre los referentes conceptuales y metodológicos de la intervención social, que debe considerar la Política Pública Nacional de Acompañamiento de Retornos y Reubicaciones, diseñada por el Estado colombiano. Se fundamenta en el análisis de la manera como ella se ha materializado en la zona rural del municipio de Granada, Antioquia, y en las consideraciones que los mismos campesinos establecen de la experiencia que han tenido con las instituciones, programas y servicios, orientados por los entes territoriales de los órdenes nacional, departamental y local, para la restitución y goce efectivo de derechos de estos grupos poblacionales.

Palabras clave: retornos, retornos rurales, política pública de retornos, intervención social, goce de derechos, restitución de derechos.

Guidelines for social intervention in the framework of the public policy for rural returns in Antioquia

Abstract

This article presents some basic guidelines on conceptual and methodological references of social intervention which should be considered by the national public policy for accompanying returns and relocations, designed by the Colombian government. It's based on the analysis of the way such policy has materialized in rural areas of the town of Granada, Antioquia, and the considerations made by the country people themselves of the experience had with institutions, programs and services, guided by national, departmental and local authorities, for the restitution and effective enjoyment of rights in these populations.

Keywords: Returns, rural returns, public policy for returns, social intervention, enjoyment of rights, restoration of rights.

Martha Valderrama. Trabajadora social de la Universidad de Antioquia, magíster en cultura de la metrópolis contemporánea, Universidad de Catalunya, docente del departamento de trabajo Social de la Universidad de Antioquia, investigadora del grupo GIIS.

Juan Esteban Lopera. Trabajador social de la Universidad de Antioquia, magíster en ciencia política de la misma universidad, actualmente es Profesional en políticas públicas de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas de la Alcaldía de Medellín.

Lineamientos para intervención social en el marco de la política pública de retornos rurales en Antioquia

Martha Inés Valderrama Barrera
Juan Esteban Lopera Morales¹

Presentación

Este artículo surge de las aproximaciones documentales y de campo realizadas en el marco de una investigación sobre “Procesos de retorno de las comunidades afectadas por el conflicto sociopolítico armado en el Oriente antioqueño. Estudio de caso: el retorno rural en Granada”, llevada a cabo por parte del Grupo de Investigación en Intervención Social Giis, línea de problemas sociales contemporáneos.

Luego de lograr un acercamiento a la realidad que enfrenta la población campesina del municipio de Granada que fue desplazada por el conflicto sociopolítico armado y que actualmente ha retornado a sus veredas, y de reconocer

1 Los autores son trabajadores sociales, docentes e investigadores de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Investigadora principal y coinvestigador, respectivamente, en el proyecto “Procesos de retorno de las comunidades afectadas por el conflicto sociopolítico armado en el oriente antioqueño. Estudio de caso: el retorno rural en Granada”, culminado en septiembre de 2012.

en campo los elementos que han caracterizado el acompañamiento institucional a este grupo poblacional en el marco de la Política Pública de Retorno, el equipo de investigación consideró necesario definir algunos referentes para orientar la intervención social en procesos de retorno.

Para desarrollar este artículo, luego de presentar las características básicas de la investigación referenciada, se hará una descripción de los principales lineamientos de la política pública de retorno construidos por el Estado colombiano para guiar su intervención en el acompañamiento a este tipo de procesos, incluyendo el Plan Integral Único —piu— para la atención a la población afectada por el desplazamiento forzado del municipio de Granada (2006), el protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno (Acción Social, 2009) y la Estrategia “Retornar es Vivir”, de Acción Social (2009). Es importante señalar que esta descripción estuvo acompañada, para el caso de la investigación, de un acercamiento pormenorizado a las diferentes experiencias de evaluación de la Política Pública de Retorno realizadas por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales —Ilsa— (2006), Econometría S.A. (2008), Ibáñez (2010), entre otras. El informe final de la investigación da cuenta detallada de los aspectos más relevantes que surgen del acercamiento a estos estudios evaluativos, los cuales se incorporan parcialmente en el presente artículo.

Posteriormente se presenta una síntesis de los discursos y de las conclusiones más relevantes acerca de la manera como se ha desarrollado la política de retorno en la zona rural del municipio de Granada. Estas percepciones fueron identificadas en campo a través de talleres, conversatorios, entrevistas y encuestas realizadas con líderes comunitarios de las diferentes veredas de Granada, familias retornadas y representantes institucionales consultados en el marco de la investigación. Dicho acercamiento permite ratificar los interrogantes y cuestionamientos centrales a la manera como la política se materializa en contextos específicos.

En la parte final de este artículo se expresan los lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos que, bajo la perspectiva de los investigadores, deben ser considerados en razón de la intervención social que acompaña la implementación de la política pública en referencia.

1. Preliminares

El desplazamiento forzado en Colombia continúa manifestándose como parte de una profunda crisis social y humanitaria que se expande por todo el terri-

torio, involucrando cada vez a más sectores sociales, áreas geográficas y grupos poblacionales, y afectando de manera particular a hombres y mujeres víctimas de los intereses de los actores en conflicto que han establecido en cada región formas particulares de poder, agresión, intimidación, dominio y propiedad.

Las cifras al momento conocidas y oficiales son variables y no dan cuenta de la magnitud del fenómeno, porque los sistemas de monitoreo, seguimiento y reporte están todavía por perfeccionarse. Los datos oficiales anuncian que han sido contados en las últimas décadas alrededor de cuatro millones de desplazados que en términos territoriales cubren todo el país, sin excepción alguna, aunque unas regiones de localización estratégica han sido más afectadas por esta especie de epidemia que ataca todo el territorio colombiano. “Colombia tiene la mayor cifra de desplazados internos del hemisferio occidental, y la segunda población desplazada en el mundo después de Sudán” (Acnur, 2007). El desplazamiento forzado, por su magnitud, pervivencia, efectos y reconocimiento público, es considerado como un problema social que junto con la pobreza y la indigencia ocupa los primeros renglones.

A esta situación no ha sido ajeno el departamento de Antioquia, y de manera particular el Oriente antioqueño, región donde se encuentra el municipio de Granada, que en razón de su localización geográfica ha sido considerado por grupos armados al margen de la ley como un corredor estratégico, lugar de macroproyectos económicos asociados con la riqueza natural de esta región y, en consecuencia, afectado por el conflicto y su efecto directo, el desplazamiento.

Según información oficial (Sisbén, 2006), Granada pasó de tener 17.298 habitantes en el año 2000 a una población 7.810 personas en 2006, lo que evidencia unas cifras de desplazamiento del orden del 55%, siendo la zona rural la más afectada, particularmente el corregimiento de Santana, que en 2002 quedó prácticamente deshabitado. Las demás veredas del municipio tuvieron una suerte similar por desplazamientos, desapariciones, masacres, muertes selectivas, vinculación de menores al conflicto, y campos minados con sus consecuentes efectos sobre la población.

La Política Pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento involucra el retorno como estrategia para la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de las familias desplazadas. No obstante, en el panorama nacional y regional los principales obstáculos que han enfrentado las familias para asumir el retorno es el miedo, la pervivencia del conflicto y la presencia de altos niveles de violencia, que en su conjunto expresan condiciones de incer-

tidumbre e inseguridad. De igual manera, la dispersión de los desplazados, la descoordinación institucional, las debilidades político-administrativas y la precariedad financiera de los entes territoriales configuran otro campo de restricciones que afectan y hacen frágiles los programas de retorno.

Bajo este panorama crítico, y teniendo como referente y evidencia el retorno de familias desplazadas, el municipio de Granada asume, mediante un esfuerzo interinstitucional (en el marco de la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos), el diseño y desarrollo del Plan integral único —PUI— para la atención a población afectada por el desplazamiento forzado en su territorio, que integró como componentes de intervención: la prevención y protección a comunidades en riesgo, la ayuda humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica; de igual forma, desarrollaron acciones del orden normativo orientadas a la preservación de predios de la población desplazada, centrando la intervención, en los últimos años, en los procesos de retorno, mediante el programa “Retornar es vivir”, que adelanta la administración municipal con el acompañamiento de Acción Social (hoy Departamento para la Prosperidad Social), cuyos resultados e impactos cuantitativos se identifican como importantes en la medida en que alrededor de 2.000 familias (según información suministrada por la secretaria de gobierno del municipio de Granada) retornaron al municipio en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2011.

Teniendo como premisa la tensión que se plantea en razón de los obstáculos reales para que el retorno se constituya en opción para la reparación y restitución de derechos de la población en situación de desplazamiento, la investigación referida tuvo como eje de análisis conocer las características del retorno rural en el municipio de Granada, las necesidades y condiciones actuales de las familias retornadas, y los requerimientos en materia de política pública que permitan elevar las capacidades locales para que los retornos sean posibles y sostenibles en el tiempo.

Desde la perspectiva metodológica, la investigación privilegió los métodos cualitativos, en tanto tuvo como objetivo recuperar sistemática y reflexivamente el conocimiento y la experiencia institucional y social acumulada acerca del retorno de la población afectada por el conflicto sociopolítico armado en el área rural de Granada. Este tipo de investigación dio lugar al análisis de la experiencia para la comprensión del fenómeno y para el reconocimiento de las prácticas significativas que se constituyen en factores favorables al retorno, bajo el entendimiento de que cuando un municipio en su totalidad es afectado por el con-

flicto armado y por el desplazamiento masivo, las posibilidades de reparación y desarrollo territorial están determinadas por acciones de resitencia colectiva que permitan reconstituir el tejido social, económico e institucional, ante lo cual el retorno se constituye en un requerimiento imperativo.

Se logró un acercamiento al fenómeno y al objeto y propósitos de la investigación a través de fuentes directas y documentales para descifrar los diversos discursos y acciones que han favorecido el retorno, así como los riesgos y vulnerabilidades actuales que pueden estar desestabilizando esta ruta, que pretende el restablecimiento poblacional y territorial.

En la indagación se combinaron dimensiones cuantitativas y cualitativas y se utilizó un proceso de georreferenciación de las familias asentadas en los territorios rurales, con el fin de hacer un balance prospectivo, reflexivo, sistemático y propositivo que permitió no solo conocer el estado actual de los procesos de retorno en Granada, sino también plantear recomendaciones en diversos órdenes que garanticen la sostenibilidad de estas experiencias.

La hermenéutica, como interpretación y entendimiento crítico y objetivo del sentido y de la comprensión del contexto y de las prácticas sociales, nutrió esta propuesta investigativa. Se tomó del enfoque hermenéutico su posibilidad interpretativa y el análisis crítico que orienta el acercamiento comprensivo de la realidad de la población retornada y asentada en la zona rural del municipio de Granada.

De la teoría fundada se consideró el método de la comparación constante entre los contenidos del material documental y la recuperación de las experiencias vividas por los mismos retornados, las cuales fueron confrontadas a través del diseño de un sistema categorial que soportó tanto el trabajo de campo como la sistematización y análisis de la información.

De la investigación documental se retomaron los procesos de rastreo, selección y ubicación de materiales, que permitieron profundizar en los referentes teóricos, de contexto, normativo, y en el acercamiento a experiencias de retorno, lo que implicó la revisión cuidadosa y sistemática de material escrito asociado al tema.

La unidad de análisis la constituyó el total de la población retornada en el área rural del Municipio, aproximadamente 4.500 personas. Tanto la información de campo generada por las familias retornadas como la información documental fue complementada y confrontada con información obtenida a través de

entrevistas, conversatorios, reuniones, foros y talleres constituidos por actores institucionales locales, regionales y nacionales.

Las fuentes para la realización de este trabajo las constituyeron: las bases de datos que permitieron acercarse a la cuantificación de la población desplazada y retornada en el municipio de Granada; material documental sobre el tema y las familias, personas y grupos poblacionales retornados, así como funcionarios, líderes institucionales y de organizaciones sociales con conocimiento en el tema, los cuales fueron consultados a través de medios directos.

El hecho de descifrar, analizar y documentar los procesos de retorno en Granada, con énfasis en el retorno de la población localizada en el área rural, permitió referenciar una experiencia significativa en el Oriente antioqueño y en el país, la cual se deriva de un trabajo institucional y comunitario que ha permitido enfatizar el desarrollo municipal hacia este propósito, con la necesidad imperante de recuperar las condiciones y capacidades locales desde la perspectiva poblacional, organizativa y productiva, como ruta de recuperación y reparación institucional, territorial, familiar y comunitaria.

Bajo esta perspectiva, la investigación realizada constituye un material de gran valor porque reconstruye de manera sistemática los procesos que hicieron posible el retorno en Granada, y advierte acerca de las acciones requeridas para consolidar esta experiencia como referente para otros retornos en Antioquia y en el país.

Como un producto puntual de la investigación surge este artículo que se centra en generar algunos lineamientos centrales para acompañar la intervención social en el marco de los procesos de implementación de la política pública de retorno.

2. Principales lineamientos de la política pública de retorno

La política de retorno, aunque fue lanzada a finales de 2009 en el municipio de Granada (Antioquia), es una de las iniciativas más recientemente movilizadas por el gobierno nacional para intentar restablecer los derechos de la población desplazada, tal y como lo exige la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-025 del 2004 y sus autos de seguimiento. Se ubica entre las tres estrategias estipuladas por el ordenamiento jurídico nacional para la superación del problema del desplazamiento forzado interno, ley 387 de 1997; ellas son: la integración local,

la reubicación y el retorno, referido al restablecimiento en los lugares de expulsión bajo el cumplimiento de unos mínimos que los lineamientos de política han denominado principios: voluntariedad, seguridad y dignidad (Snaipd, 2009). Durante los últimos años, algunos actores territoriales, particularmente de Antioquia, vienen hablando de un cuarto principio que han definido como sostenibilidad; concepto que si bien aparece numerosas veces en la política de retorno, no es definido como principio, y es entendido como las acciones de política encaminadas a garantizar la permanencia de la población.

Para los fines que plantea el presente documento, se hará énfasis en el proceso de *hechura (diseño y formulación)* de la política de retorno, puesto que es el que guían la intervención en materia de retornos y reubicaciones de la población desplazada. En la definición del diseño y formulación de la política se identifican diferentes marcos, a saber: marco conceptual, marco programático, marco institucional y marco presupuestal (Granada y Lopera, 2008: 8-9).

Los lineamientos territoriales, hacen referencia a construcciones locales o departamentales que establecen los alcances de cada uno de los niveles respecto a los objetivos de la política nacional.

- **Política territorial. Ordenanza 06 de 2006.** Por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento de Antioquia.
- **Política territorial. Acuerdo municipal 49 de 2007.** Por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín.

2.1. Marco conceptual en la política de retorno

Al respecto la Política Pública de Retornos Para la Población en Situación de Desplazamiento sostiene que “la mejor alternativa para una persona desplazada por causa del conflicto y la violencia, debería ser la posibilidad de retornar a su lugar de origen y lo que significa por sí mismo: la recuperación de su entorno, la oportunidad de continuar con su proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad, contribuir al desarrollo de su municipio y volver al ejercicio pleno de la ciuda-

danía. [...] Todo “retorno, debe contar con [las] condiciones básicas, tales como Voluntariedad, Seguridad y Dignidad” (Acción Social, 2006).

Por *voluntariedad* se entiende “la libre elección que toma la persona en situación de desplazamiento para regresar a su lugar de origen. Antes de tomar esta decisión, el hogar debe contar con la información suficiente acerca de las condiciones de seguridad y los demás elementos previstos en el Protocolo de Retornos. La Voluntad de regresar deberá pasar por reflexiones al interior de la familia sobre la posibilidad de su retorno; por tanto no puede entenderse o asumirse como una decisión espontánea, emotiva o presionada por factores distintos.

Seguridad. Está orientada a garantizar los derechos a la vida, integridad personal, la libertad y la seguridad personales de los retornados, así como la protección de sus propiedades y la garantía de los modos de vida necesarios para su integración y estabilización socioeconómica.

Dignidad. Consiste en la restitución de los derechos vulnerados, con el acceso a los programas sociales del Estado y el trato no discriminatorio, que permita la inserción en los procesos sociales, económicos y culturales de los hogares retornados” (Acción Social, 2006).

Se entiende que el retorno “Es el regreso e integración de la población desplazada a la localidad de residencia o al lugar donde realizaba las actividades económicas habituales, es decir es el regreso al lugar de residencia con el ánimo de permanecer en ella, o, el equivalente al entorno del municipio o vereda, de una persona u hogar que se hubiese desplazado por las circunstancias descritas en el artículo Primero de la Ley 387/97.” (Acción Social, 2006).

Los retornos y reubicaciones pueden ser individuales o colectivos coordinados, asistidos, apoyados o impulsados desde los Comités Departamentales o Municipales de Atención a la Población Desplazada, acompañados por La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, u otra entidad pública o privada.

Por retorno colectivo se entiende “el regreso e integración de más de 10 familias o más de cincuenta (50) personas, a su localidad de residencia o en donde realizaban las actividades económicas habituales antes de la situación del desplazamiento, con el ánimo de permanecer en ella”; y por retorno familiar se asume el “regreso e integración de menos de 10 familias o menos de cincuenta (50) personas a su localidad de residencia o en donde realizaban las actividades

económicas habituales antes de la situación del desplazamiento, con el ánimo de permanecer en ella” (Acción Social, 2006).

De otro lado, la reubicación es entendida como una “alternativa de estabilización socioeconómica definitiva de un hogar en situación de desplazamiento, es la decisión libre y voluntaria de la población desplazada a determinar un lugar distinto al habitual de residencia de donde fue desplazado, para iniciar su proceso de estabilización. Dicha reubicación puede ser rural o urbana” (Acción Social, 2006).

Según la política, todos los procesos de retorno o reubicación deben estar guiados por el enfoque de derechos, que a su vez se concreta en el goce efectivo de derechos (ged), que para este caso es definido como

el conjunto integral de derechos fundamentales que se debe garantizar a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado, con el objetivo de alcanzar su estabilización socioeconómica y restituir los derechos que le fueron vulnerados. El Estado tiene la obligación de prevenir y mitigar los efectos del desplazamiento y garantizar los derechos a: Subsistencia Mínima, Alimentación, Reunificación Familiar, Educación, Identidad, Salud, Vivienda, Tierras, Generación de Ingresos, Vida, Integridad, Libertad y Seguridad Personal, Verdad Justicia y Reparación, Participación, Retorno y/o Reubicación. Cada uno de estos derechos cuenta con una Batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (Acción Social, 2006).

Como se puede observar, la Política Pública de Retornos para la Población en Situación de Desplazamiento recoge referencias conceptuales específicas para el retorno; lo anterior se debe a que este es el único lineamiento construido para los temas de retorno o reubicación. Otros asuntos asociados son referenciados como estrategias para la superación del problema, con base en las directrices construidas para el restablecimiento de los derechos vulnerados a las víctimas del desplazamiento, que puede hacerse tanto en los procesos de retorno y reubicación como en los de integración local.

2.2. Marco programático en la política de retorno

En la promulgación de la ley 387 de 1997, con relación al retorno se establece en el artículo 4, sobre la creación de los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la necesidad de “Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia, que en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana

na”. Más adelante, en el establecimiento de los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada se advierten los siguientes, asociados al retorno:

Diseñar y adoptar medidas que posibiliten el retorno voluntario a las zonas de origen o reubicación en nuevas zonas de asentamiento. [...] Adoptar medidas que posibiliten el retorno voluntario a sus zonas de origen o reubicación en nuevos asentamientos. [...] Garantizar la atención especial a comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus costumbres y propiciando el retorno a sus territorios.

En el desagregado de las secciones que debería contener el Plan Nacional, se hace alusión directa al retorno; al respecto la ley 387 de 1997 establece: “El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a los lugares de origen de acuerdo a las previsiones en esta ley en materia de protección, consolidación y estabilización económica”; sin embargo, no se advierte un mayor desarrollo que permita visibilizar las estrategias para lograrlo.

Una de las principales disposiciones de la ley 387 fue la creación del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada; en lo referido al retorno se comenta: “El Fondo tiene como objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica, y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.”

Por su parte el Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, en 2006 formula la Política Territorial para la Prevención del Desplazamiento y la Atención a la Población Desplazada en Antioquia. En este texto se retoman las tres estrategias planteadas por la política nacional para la superación del problema asociado al desplazamiento forzado, entre ellas la integración local, la reubicación y el retorno. Para el cumplimiento de este objetivo dispone

Definir y orientar programas, proyectos y acciones que apunten al restablecimiento de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales; vía retorno, reubicación o integración local; en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad; con la interlocución y participación de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia, según sus características diferenciales poblacionales, étnicas, de género y territoriales (Asamblea del Departamento de Antioquia, Ordenanza 06, 2006).

En cuanto a la definición e implementación de un protocolo para la gestión de programas de restablecimiento, se advierten mayores contenidos asociados al retorno; al respecto se insiste en la necesidad de

construcción de una ruta de realización de derechos en vivienda, asociados con la definición y creación de protocolos para facilitar el acceso oportuno, integrar la vivienda en los procesos de retorno y reubicación en áreas rurales y urbanas, disponibilidad de vivienda digna y búsqueda del marco jurídico que defina responsabilidades para la protección de bienes urbanos.

En el ámbito de Medellín, el acuerdo 049 de 2007, “por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, establecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín”, propone como uno de sus objetivos

Definir y orientar programas, proyectos y acciones que garanticen el acceso al restablecimiento de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales, sea mediante el retorno, la reubicación, integración e inclusión local, en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, y con la interlocución y participación de la población afectada.

El acuerdo, incluye, dentro de sus criterios orientadores, igual que en la política pública departamental, aspectos relacionados con el fortalecimiento de las redes sociales en los nuevos ámbitos de retorno, reubicación o integración local, fortaleciendo el desarrollo de los proyectos de vida y el ejercicio de los derechos de ciudadanía, con el fin de lograr el restablecimiento individual, familiar y colectivo de la población en situación de desplazamiento forzado.

En el año 2009 aparece el lineamiento de política más importante en materia de acompañamiento a la población en proceso de retorno o reubicación: la Política Pública de Retornos para la Población en Situación de Desplazamiento. Este documento fue construido con base en el protocolo de retornos que había diseñado la antigua Acción Social. En sentido estricto, recoge las nuevas disposiciones de política emanadas durante el periodo 2006-2009, lapso en el cual la Corte Constitucional fue bastante prolífica en la construcción de lineamientos de política al respecto.

Frente al marco programático, la política consagra como objetivos: lograr el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento a través de la

generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar de donde se vio forzada a salir, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad. Esto implica proporcionar un marco conceptual y metodológico básico que oriente las acciones que en materia de retorno de población en situación de desplazamiento se adelanten en el país, con el fin de fortalecer los procesos participativos, la instalación de capacidades técnicas y la consolidación de la institucionalización de los procedimientos para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento; promover la concertación, planeación, ejecución y evaluación conjunta intersectorial e interinstitucional de planes, programas, proyectos y estrategias para el retorno de población desplazada, en los órdenes nacional, regional y local; garantizar el Goce Efectivo de Derechos —ged— de la población en situación de desplazamiento a través del fortalecimiento de las intervenciones de las entidades nacionales y territoriales (Acción Social, 2009: 5).

Las líneas estratégicas para el cumplimiento de estos objetivos son:

Seguridad. Debido a que el desplazamiento es una situación en la que se pone en riesgo la vida e integridad de la población,

se deberá garantizar antes, durante y después de iniciado el proceso de retorno, las condiciones de seguridad propicias para el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. La participación de la Fuerza Pública antes de iniciar acciones tendientes al retorno, deberá generar las condiciones de estabilidad del orden público que reduzca el riesgo y evidencie una percepción de seguridad por parte de los hogares desplazados (Acción social, 2009).

Garantía del goce efectivo de derechos. La sostenibilidad de un proceso de retorno depende en gran medida de las acciones que las entidades territoriales logren en términos de la articulación institucional para avanzar en la estabilización socioeconómica de los hogares retornados; por lo tanto, es necesario realizar acciones tendientes a definir necesidades, estrategias, presupuestos y cronogramas de trabajo que permitan avanzar en la generación de condiciones de dignidad y goce efectivo de derechos de las personas retornadas.

Participación. La participación es uno de los aspectos más importantes dentro del proceso de retorno; se ha designado como criterio general que en cada una de las fases previstas para el retorno “se deberá garantizar la participación real y efectiva de la población desplazada que ha manifestado libremente su voluntad de retornar, sea este colectivo o individual”. Adicionalmente, se debe contar con la más amplia intervención de la comunidad a retornar, “proponiendo que los distintos grupos de la comunidad (mujeres, niños, jóvenes

y adultos mayores) sean partícipes de las decisiones y propuestas. El Plan de Retorno, debe expresar el proceso de concertación construido entre las Instituciones y la comunidad en el marco del Comité Municipal o Departamental de Atención a la Población Desplazada” (Acción Social, 2009).

Enfoque diferencial. La adopción de un enfoque diferencial en el marco de esta política está dirigido en dos líneas: la primera orientada a garantizar el acceso a los programas diseñados por las entidades del orden Nacional y Territorial para atender las necesidades específicas de personas de especial protección constitucional; tal es el caso de los niños, niñas y adolescentes, mujeres, discapacitados y adulto mayor. La segunda línea se orienta a la ejecución de los compromisos institucionales en cada uno de los elementos a partir de un enfoque diferencial de etnia; esto es garantizar que la población encuentre concordancia entre lo ejecutado y su cosmovisión, tradiciones, usos y costumbres.

Corresponsabilidad entre instituciones. Esta estrategia de política está dirigida a la articulación entre los entes territoriales y la nación. Las instancias de coordinación serán los Comités Municipales y Departamentales de Atención Integral a Población Desplazada, donde se construirán los Planes de Retorno y se definirán responsables en el ámbito territorial. En caso de no contar con la capacidad, idoneidad o recurso para cumplir con los compromisos, deberá convocarse el apoyo de las entidades del siguiente orden (nacional), conforme a los principios de complementariedad, subsidiaridad o la concurrencia.

Sistemas de información. El proceso para el acompañamiento de un retorno colectivo o familiar implica el desarrollo de unas fases que van a permitir explorar desde el inicio la viabilidad del regreso de las personas a sus sitios de origen.

Para implementar esta estrategia la política pública establece las siguientes fases:

Exploratoria. Para retornos individuales o masivos se debe sondear primero si existen las condiciones básicas; identificar y valorar el origen de la iniciativa de retorno: población desplazada, entidad gubernamental, ong, entre otros. Se debe tener en cuenta de quién o de quiénes parte la iniciativa de retornar.

Análisis situacional. Este análisis incluye: comportamiento del desplazamiento (recepción y expulsión del lugar exacto; municipio, corregimiento y vereda del retorno), al menos en los seis meses anteriores al desplazamiento. Durante el tiempo que dure o haya durado el desplazamiento, se debe analizar

el número de homicidios, desapariciones, víctimas de minas antipersonal, hostigamientos, retenes ilegales, presencia de grupos al margen de la ley, u otras infracciones al diH o a los Derechos Humanos

Alistamiento. En esta fase cada entidad, de acuerdo con su competencia, ratifica la disponibilidad de recursos oportunos para llevar a cabo el retorno.

Retorno o reubicación. Se materializa con el traslado de las personas y enseres desde su lugar de ubicación actual hasta el lugar de donde fueron desplazadas o hasta el lugar de la reubicación. El traslado requiere una planeación en detalle de los componentes logísticos necesarios para el traslado (transporte: terrestre, fluvial, transporte de tiro, combustible, alimento para el día, salud, comunicaciones, rutas y planos, protocolo para la caravana, equipos de trabajo, etc.).

Seguimiento al retorno o reubicación. El Comité Municipal o Departamental definirá un plan de trabajo y un cronograma no inferior a seis meses posteriores al retorno o reubicación, que garantice un trabajo sostenido y permanente de cada una de las entidades con la comunidad, buscando con esto la estabilización y sostenibilidad del retorno. La Unidad Territorial de Acción Social (ut), en coordinación con las entidades del Comité, efectuarán visitas periódicas a la comunidad retornada o reubicada, y se diligenciará el formato de seguimiento al retorno, anexos al presente documento.

2.3. Marco institucional para el acompañamiento a los retornos y reubicaciones

Una de las primeras referencias en la construcción o disposición de una arquitectura institucional para el acompañamiento de los retornos y reubicaciones se advierte en la ley 1190 de 2008; es así como en el artículo 7 se dispone: “Se autoriza a los alcaldes de los municipios receptores de personas en situación de desplazamiento, para realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a los municipios de origen”. Este artículo tiene particular impacto en las iniciativas territoriales (localidad/localidad) de acompañamiento a los retornos y las reubicaciones, en la medida que les permite a los municipios receptores de población desplazada invertir recursos propios en los municipios expulsores (potenciales escenarios de retorno). Es así como abre la puerta para que los grandes centros urbanos interesados en promover el retorno de la población desplazada, identifiquen y prioricen las rutas para apoyar los retornos, e inviertan recursos allí.

Además de los avances en materia institucional, esta disposición amplía el espectro de actores que pueden invertir recursos en el retorno, debido a que descentraliza la inversión que estaba abocada solo a la nación, y permite la entrada de actores territoriales. Ahora bien, este último aspecto se ve limitado por la falta de competencias por parte de las administraciones locales, de tal suerte que la inversión de recursos estaría condicionada a los intereses de estas dependencias, o a la incidencia política que movilicen los actores locales.

Un nuevo desarrollo del marco institucional se advierte en la Política Pública de Retornos para la Población en Situación de Desplazamiento, en la cual se establecen responsabilidades en cada uno de los sectores de implementación de la política.

En la Ley 1448 de 2011 y en la Política Pública de Retornos se advierten nuevos desarrollos en materia institucional. En este sentido destaca en el artículo 66 que

Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento. Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

Para el cumplimiento de este objetivo la ley establece como arquitectura institucional lo siguiente:

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, *salud* a cargo del Ministerio de la Protección Social, *educación* a cargo del Ministerio de Educación Nacional, *alimentación y reunificación familiar* a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, *vivienda digna* a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y *orientación ocupacional* a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.

[...] La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3.º de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.

Se advierte entonces la poca claridad de los lineamientos de política en la identificación y definición de las competencias institucionales, lo que sin duda limita la capacidad de la institucionalidad para asumir campos de trabajo en el diseño, implementación y evaluación de la política de retornos y reubicaciones.

2.4. Marco presupuestal ubicado en los contenidos de los lineamientos normativos auscultados

Es paradójico el poco desarrollo en materia de la financiación de la política. Más allá de los recursos que invierten los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Educación, ninguno de los lineamientos de política aborda con suficiencia el músculo financiero que debe soportar los desarrollos programáticos e institucionales. Esta lógica puede igualmente advertirse en la política de desplazamiento forzado, donde solo hasta la intervención de la Corte Constitucional se logró construir una propuesta de costos y financiación de la política. Sin duda, solo en la medida que se avance en la concreción de este marco se podrían obtener avances en la implementación de la política.

2.5. La estrategia de retorno dentro del Plan Integral Único del Municipio de Granada. Lineamientos territoriales

El municipio de Granada, mediante el Acuerdo 156 del 27 de mayo de 2006, adopta la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia en el municipio de Granada, Antioquia. En cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, el Municipio diseñó y formuló el piu 2007-2012, adoptado por el acuerdo 56 de 2006 como un instrumento de la política, del cual se derivan compromisos del orden administrativo y territorial para su gestión, financiación, ejecución y seguimiento (Alcaldía de Granada, 2010). El Plan Integral Único se concibe desde tres líneas estratégicas cuyos contenidos programáticos pretenden garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado: prevención y protección, ayuda humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

En el piu se desarrolló la línea estratégica de estabilización socioeconómica que contempla como componentes el restablecimiento y el retorno de la población en situación de desplazamiento, fase que propende por promover acciones y medidas de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población víctima de desplazamiento forzado en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen.

Las acciones y medidas que se promueven, según el piu municipal, son: mejorar las condiciones de hábitat y vivienda; mejorar el nivel de ingresos familiares; ampliar la cobertura de programas orientados a la atención de población desplazada; mejorar las condiciones de escolaridad; diseñar e implementar eficientemente un Sistema de Información para atención a Población Desplazada, y promover la organización y participación de la población víctima de desplazamiento forzado en la toma de decisiones.

En este sentido, el piu del municipio de Granada intenta armonizar los principios rectores del ejercicio de competencias de las entidades territoriales (subsidiariedad, concurrencia y complementariedad) con los criterios estratégicos derivados de la adopción de los estándares cualitativos que orientan el piu Municipal en términos del reconocimiento de la población desplazada, en su condición de víctimas y sujetos de derechos y deberes; el reconocimiento de su identidad y diversidad; la reconstrucción de proyectos de vida individual, familiar y colectiva; la equidad de género, y la atención específica y diferenciada, en zonas rurales y urbanas; su participación en las decisiones que la afectan, y en el control ciudadano y de veeduría en la aplicación de la política, de acuerdo con las particularidades de la subregión y del municipio, y de su pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia y desarrollo. No obstante, esta labor de armonización ha sido compleja y los logros hasta el momento de escribir este informe no alcanzan a impactar positivamente las precarias condiciones que enfrentan los campesinos que han retornado a sus veredas, debido a dificultades en la coordinación interinstitucional, en la gestión y asignación oportuna de recursos, en la planeación y ejecución concertada del piu, entre otras.

3. Acerca del seguimiento y la evaluación a la implementación de la política de retornos y reubicaciones

Del acercamiento documental a las evaluaciones realizadas en el tema entre 2006 y 2012, y de las percepciones observadas en la población retornada a la zona rural de Granada acerca de los procesos de acompañamiento institucional al retorno, se plantean a continuación las principales consideraciones.

3.1. Consideraciones generales que surgen de evaluación de la política pública de retorno

De los diferentes estudios analizados se puede colegir que la implementación de la política de retorno no ha logrado establecer, para los retornados y reubicados, soluciones duraderas que logren materializar los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, que en conjunto conllevarían a la reparación integral de las víctimas, el goce efectivo de sus derechos y la sostenibilidad en el tiempo de los retornos y reubicaciones.

Algunas de las evaluaciones realizadas son claras en plantear que los procesos de retorno sin el adecuado acompañamiento institucional hasta que se logre la estabilización o reintegración, no logra la efectividad que se pretende. En tal sentido, la Política ha demostrado pocos avances y bajo nivel de efectividad.

Además de los principios expuestos, la política de retorno debe profundizar y avanzar en la generación de condiciones para que los retornos puedan ser efectivos, duraderos y sostenibles, ante lo cual la participación y el fortalecimiento organizativo de las mismas comunidades surge como un requerimiento determinante en todo el proceso, que incluye desde la planeación de los retornos, pasando por la implementación, hasta la estabilización.

De las experiencias evaluadas se puede colegir que la participación se sumerge en formalismos ligados a la realización de reuniones que no conducen al desarrollo de capacidades de la población para incidir en la toma de decisiones. Esta situación conlleva a que las comunidades deban someterse a la oferta institucional del Estado, que en muchas ocasiones no está necesariamente pensada en términos de satisfacer las demandas y necesidades reales y concretas de la población.

Para el caso de población campesina se plantea que la recomposición del tejido social como un asunto fundamental que se desprende del fortalecimiento de la capacidad organizativa de la población y de la legitimidad de sus propuestas, está pendiente a la hora de pensar el restablecimiento de la población desplazada en el marco de una política de retorno (Ilsa, 2006). Así, los niveles de participación en los retornos se generan en ámbitos extremadamente reducidos, se limitan al conocimiento de la oferta institucional disponible y a la aceptación pasiva de los programas y servicios, que en buena medida operan con criterio eminentemente asistencial, desprovistos de espacios de diálogo orientados a entablar acuerdos humanitarios y proyectos de vida que surjan desde los mismos retornados.

Con respecto a la seguridad, es claro que la política de retorno no logra acopiar toda la información requerida, ni generar las condiciones adecuadas que garanticen a los retornados la seguridad integral y permitan minimizar la incertidumbre acerca de las posibilidades y opciones para permanecer en sus territorios. En este sentido la seguridad sigue siendo un principio, por el momento, difícil de garantizar por parte del Estado, porque no ha logrado recuperar ni la gobernabilidad ni la confianza de los pobladores que les permitan sentirse seguros, confiados y protegidos.

3.2. Percepciones y discursos sobre la presencia institucional en la Zona rural del municipio de Granada

El municipio de Granada, mediante el Acuerdo 156 del 27 de mayo de 2006, adopta la Política Pública para la Prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado por causa de la violencia en el municipio. En cumplimiento de las disposiciones de dicho Acuerdo, el municipio diseñó y formuló el piu 2007-2012, adoptado por el Acuerdo 56 de 2006 como un instrumento de la Política, del cual se derivan compromisos del orden administrativo y territorial, para su gestión, financiación, ejecución y seguimiento (alcaldía de Granada, 2010). El piu se concibe desde tres líneas estratégicas cuyos contenidos programáticos pretenden garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado: prevención y protección, ayuda humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

Los mayores obstáculos referentes a la coordinación local con los niveles departamental y nacional para direccionar las acciones conjuntas para direccionar la Atención Integral a la Población desplazada y retornada al municipio de Granada, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. La falta de un sistema de información unificado, compartido, dinámico y georreferenciado que determine competencias, servicios y sujetos de intervención, en el cual las instituciones puedan interactuar, con el fin de compartir y alimentar la información existente sobre la población desplazada que ha retornado al municipio. Las administraciones municipal y departamental, y las entidades que atienden a la población víctima de desplazamiento forzado, no disponen del control de la información del Snaipd. Esta situación dificulta sustancialmente la identificación de la población retornada para la implementación de las acciones planteadas en los piu y para orientar desde la fuente la ruta de atención.

2. La ausencia de un sistema de seguimiento, evaluación, impacto y sostenibilidad que pueda medir el grado de avance en términos del goce efectivo de derechos —ged— de la población que ha regresado al municipio. Esta debilidad, además, impide orientar la toma de decisiones y los procesos de planificación hacia esfuerzos efectivos que conduzcan al restablecimiento de derechos.
3. La descoordinación de las entidades nacionales o de instituciones privadas o de Ong, con la administración municipal, especialmente en lo referido a convocatorias para programas y proyectos.
4. Acción Social (ahora Departamento para la Prosperidad Social), como entidad coordinadora del Snaipd, asigna los recursos mediante programas y priorizaciones territoriales diseñados desde el nivel central, sin tener en cuenta las necesidades particulares del territorio y la población en términos sociales, culturales y económicos, por lo cual en la mayoría de los casos se han generado inconformidades y se ha dado un impacto negativo tras su implementación. En ocasiones, este impacto generado conlleva a la duplicidad de esfuerzos y recursos, no solo para las instituciones, sino también para los mismos beneficiarios.
5. La participación y articulación de entidades nacionales responsables, especialmente de contribuir al ged en la fase de restablecimiento, es mínima. Entre dichas instituciones están el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas: Incoder y Banco Agrario; el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento Administrativo de Planeación, y la Dirección Derechos Humanos de Vicepresidencia, entre otros.
6. El Sistema Municipal de Atención a la Población Desplazada actúa bajo un mínimo nivel de autonomía, puesto que las decisiones sobre política pública, programas y presupuesto las siguen tomando desde el el gobierno central, sin consultar las realidades y capacidades territoriales.
7. El débil nivel de articulación desde todas las esferas de la estructura de la nación no ha permitido garantizar la concurrencia sistemática, oportuna y simultánea del Snaipd para el ged de la Población en situación de desplazamiento. Existe un fraccionamiento que no permite la simultaneidad en la atención, lo que dificulta aún más atender los problemas sectoriales y poblaciones.
8. El Piu no ha servido como instrumento de coordinación y corresponsabilidad entre el territorio y la nación para diseñar, implementar y evaluar políticas

de prevención y atención al desplazamiento forzado, porque el nivel territorial no tiene la suficiente incidencia frente al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en el Snaipd.

9. Los recursos administrativos, técnicos, financieros y presupuestales de los entes territoriales son insuficientes para dar respuesta al goce efectivo de derechos y al desarrollo de pui.

Para complementar este panorama que ofrece un primer nivel de reflexión acerca de las percepciones sobre la coordinación institucional para la implementación del pui en Granada, se presenta a continuación una pequeña síntesis de los discursos que permiten identificar con claridad las percepciones que los retornados tienen de las acciones de la política pública de retorno. Estos discursos se constituyen en insumos para ser considerados en el establecimiento de referentes metodológicos para la intervención social en el marco de la Política Pública de Retornos Rurales:

Respecto a las condiciones de los retornos en la zona rural del municipio de Granada que se vienen produciendo desde mediados de la década del 2000, es claro que las familias identifican que sus regresos se han dado sin goce efectivo de derechos y sin garantías por parte del Estado. Consideran como requerimientos básicos el restablecimiento económico, que implica producción, trabajo e ingresos, la posibilidad de habitar una vivienda digna, y el restablecimiento vial y de las comunicaciones (transporte); también consideran que en sus retornos no se ha cumplido el principio de dignidad que sugiere la política pública.

Los campesinos de Granada experimentan sentimientos y percepciones encontradas; pero ante todo, se sienten manoseados y engañados por las instituciones que llegan, proponen, prometen y no cumplen. “Las instituciones ilusionan a las personas con promesas y ayudas que no cumplen” (taller realizado en el municipio de Granada con líderes de las cuencas de Tafetanes, Calderas y Zona Fría, marzo 17 de 2012).

Los campesinos de Granada también plantean que las intervenciones han sido desorganizadas, descoordinadas, carecen de continuidad en el tiempo, no se corresponden con las necesidades de los territorios y sus gentes, y en algunas oportunidades implican para ellos dedicación de tiempos y recursos que no se compensan con lo que realmente reciben. “Las instituciones muchas veces hacen movilizar a las personas acortando su tiempo de trabajo; los encuentros no son productivos y no se corresponden con lo que las personas esperaban” (taller

realizado en el municipio de Granada con líderes de las cuencas de Tafetanes, Calderas y Zona Fría, marzo 17 de 2012).

Ellos identifican la falta de claridad y transparencia de las instituciones responsables de las acciones de política, ante lo cual manifiestan dudas e incertidumbres respecto a la utilización adecuada de los recursos, porque son conscientes de que han sido múltiples, pero no les ha ido del todo bien con lo que realmente les llega. Expresiones como estas son recurrentes: “El campesino no necesita limosna, sino reales ayudas que cumplan con las necesidades de la población”; “con las ayudas institucionales nos ha ido muy regular”; “las ayudas humanitarias no se han cumplido como lo dijeron los representantes”; “¿qué hacen con las platas de las ayudas que son para los campesinos?”; “el mejor proyecto es Familias en su Tierra, pero hace cuatro meses no llegan las ayudas”; “los apoyos no son suficientes”; “no le dan a uno la plata que le prometen”; “hay mucho intermediario y por ahí se va perdiendo”; “mejor dicho: a una casa le meten en realidad el 10% de la plata que dicen”; “en las capacitaciones perdemos plata y tiempo”; “en las capacitaciones meten gente que ni sabe qué es lo que hace, sabemos más los campesinos”; “no hacen nada y luego lo mandan a uno a firmar para decir que terminaron, sin haber empezado” (taller realizado en el Corregimiento de Santa Ana con líderes de las veredas de la Cuenca de Santa Ana, marzo 25 de 2012).

Los retornados consideran que antes de invertir, las instituciones deben reconocer las condiciones de los campesinos y diseñar de manera conjunta proyectos que correspondan con las dinámicas, vocación y capacidad productiva de las veredas. Es importante reconocer el saber aprendido y las capacidades y conocimientos de los campesinos, porque vienen a “enseñarnos a sembrar caña, por ejemplo, pero resulta que nosotros toda la vida la hemos sembrado”; “deben reconocer primero que el campesino no es ignorante y dejar de hacer promesas que nunca se cumplen”. Se hicieron muchas promesas sobre garantía de derechos que no se han cumplido. En tal sentido los campesinos concluyen advirtiendo que la presencia institucional les genera tensión: “vivimos muy contentos con tantas promesas, pero muy tristes con tanto incumplimiento”; “los proyectos que se presentan son, a veces, una humillación” (taller realizado en el municipio de Granada con líderes de las cuencas de Tafetanes, Calderas y Zona Fría, marzo 17 de 2012).

Ante esta realidad, ellos consideran indispensable la organización y movilización de las comunidades de manera tal que les permitan realizar seguimientos al desarrollo de programas y servicios a través de sistemas de veeduría que se

instauren en dos direcciones: la primera enfocada a los procesos de seguimiento y evaluación de las intervenciones relacionadas con la restitución de derechos y su goce efectivo, teniendo como preámbulo el reconocimiento y priorización de los requerimientos territoriales, comunitarios y familiares; la segunda orientación implica reconocer los niveles de corresponsabilidad de las familias y comunidades, en razón del uso adecuado de las acciones de la Política.

En esta misma dirección, las acciones de organización y movilización deben velar por el establecimiento de mecanismos que permitan valorar permanentemente las condiciones de los territorios que ocupan. Esta perspectiva incluye el seguimiento y la gestión para dinamizar la titulación de predios rurales, la prevención de nuevas lógicas que impliquen la reconfiguración de la tenencia de la tierra y el resquebrajamiento de la estructura territorial campesina basada en la pequeña propiedad.

En conclusión, a pesar de que han sido múltiples y variadas las experiencias, intervenciones y recursos orientados hacia el acompañamiento de los retornos a la zona rural de Granada, la ausencia de integralidad, coordinación y las maneras como se ha realizado el acompañamiento, no han permitido, al momento, ni el restablecimiento ni el goce efectivo de derechos, poniendo en riesgo la estabilidad de los retornos.

4. Referentes conceptuales y metodológicos para una intervención integral de acompañamiento a la población en situación de retorno

Carballeda (2008) plantea que en todo proceso de intervención en lo social podemos reconocer lo artificial que significa tender a su desnaturalización, entenderla como dispositivo que se entromete en un territorio y grupo poblacional, en tanto existe una demanda hacia ella. La demanda proviene de los sujetos que acuden a las instituciones, los organismos, entre otros. Pero también es generada desde las instituciones, la agenda de políticas públicas y los medios de comunicación, entre otros.

Bajo la perspectiva de Corvalán (1996), el concepto de intervención social es entendido como la acción organizada e intencionada de un conjunto de individuos frente a problemáticas sociales no resueltas en la sociedad, a partir de la dinámica de base de la misma. La dinámica de base es, por un lado, el funcionamiento capitalista en torno al sistema de mercado que determina cualitativa y cuantitativamente la producción de bienes y servicios y, por otra parte, el dere-

cho público y privado que regula tanto la apropiación legítima de tal producción por parte de los sujetos, como los conflictos de intereses entre los mismos.

Al concepto de intervención se han atribuido dos significados, según Camelo y Cifuentes (2006): uno restringido, dirigido a objetivos concretos, que se articula a una acción social de carácter puntual, llevada a cabo por un profesional o conjunto de profesionales con una apuesta teórica, metodológica e ideológica; el otro, alude a una intervención macro o sociopolítica, asociada a “un esfuerzo institucional”. Desde esta segunda perspectiva, la intervención es comprendida desde un “macrocontexto”, la cual concibe la institución como agente de cambio y trasciende una acción puntual profesional, incluyendo, además, una fundamentación filosófica, política y ética de carácter institucional; esta se denomina como una intervención de carácter sociopolítico que se materializa básicamente en el accionar del Estado y las ong. La intervención social del Estado a través de las políticas sociales por lo general tiene un contenido sociopolítico en sí misma, puesto que pretende varios objetivos societales a la vez que se complementan y sirven de apoyo al modelo de desarrollo: regulación de los desequilibrios, estimulación del crecimiento económico, integración de la sociedad, control social (Corvalán, 1996).

Todo lo anterior converge en comprender la intervención como una acción intencionada de mediación que demanda el análisis del contexto, del fenómeno y de los involucrados. Así mismo, la intervención contempla una motivación política centrada en la articulación de sinergias que conlleven a generar transformaciones de diverso orden que, en todos los casos, resignifican el vínculo social. Implica alcanzar un conocimiento amplio de la situación a partir del análisis comprensivo de la realidad abordada y el desarrollo de un proceso que involucra la orientación y el acompañamiento que permita promover una acción social, con base, desde la dimensión interna, en intenciones, valores, ideologías, y en la experiencia profesional acumulada. Y, desde la dimensión externa, en un contexto institucional, comunitario y/o sociopolítico en el que se enmarca la intervención. Estas dos dimensiones se conjugan en la intención manifiesta de generar una transformación en la situación, problema o fenómeno objeto de la intervención (Muñoz y Vargas, 2011: 8).

La intervención social hoy supera la visión instrumental centrada en la acción y se enfoca bajo la noción de proceso que tiene como norte la transformación fundamentada en la participación permanente de los sujetos, en tanto ciudadanos activos, portadores de conocimiento, experiencia y de un saber acumulado. Se trata de generar procesos de transformación de realidades basados

en el poder movilizador de los involucrados y mediados por el acompañamiento de los profesionales, las instituciones, las políticas sociales y las dinámicas organizativas y de movilización que surjan de los encuentros de voluntades entre actores sociales e instituciones.

Bajo estos lineamientos, la intervención social en su dimensión política comporta un sentido emancipatorio que tiene como principio básico la superación de las desigualdades sociales y sus efectos en los diferentes grupos poblacionales; se interroga en esencia la estructura social, sus determinantes y los efectos en el devenir de lo social. En consecuencia, la intervención social debe ser reconocida y valorada en tanto proceso fundamentado, intencionado, reflexivo y transformador que implica una concepción de realidad dinámica y cambiante, compuesta por un sinnúmero de elementos heterogéneos que se interrelacionan, propiciando escenarios e interacciones diversas en las cuales entra a movilizarse a los sujetos. En ese sentido, la intervención debe concebirse desde una mirada interdisciplinar (Muñoz y Vargas, 2011: 11).

Por su parte los procesos metodológicos y operativos que orientan la intervención se definen en correspondencia con las teorías y los paradigmas sociales y de la intervención social que permiten construir una visión prospectiva de resolución de los problemas o fenómenos y generar participativamente las estrategias para llegar a ella, mediante la construcción de una ruta o proceso que dé respuestas a las formas de lograrlo, a los sistemas operacionales para alcanzarlo y a los mecanismos de seguimiento y evaluación que orientan la acción.

Los nuevos escenarios y problemáticas asociadas con las estrategias recientes del modelo de desarrollo imperante, marcado por las dinámicas de globalización; las diversas manifestaciones de crisis generalizada que experimenta nuestra sociedad en la contemporaneidad; los replanteamientos de la función del Estado, unido a la crisis de paradigmas de las ciencias sociales y humanas en el contexto mundial y, en particular, en América Latina y en Colombia, han involucrado como elemento central de análisis y preocupación la intervención social y sus implicaciones epistemológicas, teórico-conceptuales y metodológicas. Como lo plantea Carballeda (2008), la relación entre la denominada globalización y la vida cotidiana trae como consecuencia una serie de nuevos problemas que se transforman en interrogantes para orientar la intervención en su dimensión metodológica.

Los contextos en los que se desenvuelve la sociedad en la contemporaneidad demanda a las ciencias sociales y a las instituciones sociales responsables de la política pública, trascender la visión limitada sobre los métodos de intervención

social, basados en supuestos lógicos de corte positivista configurados bajo una racionalidad que concibe la sociedad como funcional y natural, cuya finalidad es adaptar y lograr la integración de los actores al medio social, mediante la aplicación de métodos tradicionales o clásicos, tratando de lograr la satisfacción de ciertas necesidades que permitan el mantenimiento del sistema social.

Muñoz, Vargas y López (2009) consideran que la intervención social viene privilegiando aquellas teorías que posibilitan una lectura de los sujetos y de los objetos de intervención en su contexto histórico, que permiten comprender las subjetividades individuales y colectivas con las cuales se construye una relación profesional e institucional, y les confieren sentido a las acciones sociales encaminadas a generar transformaciones de las realidades que enfrentan diferentes grupos poblacionales excluidos y vulnerados en nuestras sociedades. En la contemporaneidad la intervención profesional debe optar el desarrollo de metodologías que potencien la comprensión de las interacciones sociales y de las relaciones intersubjetivas que se generan en la vida cotidiana.

En tal sentido, Muñoz, Vargas y López (2009) reconocen la necesidad de consolidar apuestas que contribuyan en la lectura de la dimensión simbólica de los sujetos de la intervención, sus experiencias, sus vivencias, su cotidianidad, sus prácticas sociales, su vida diaria. Para ello consideran de utilidad algunas perspectivas teóricas, como el interaccionismo simbólico, la fenomenología y la hermenéutica, principalmente, porque todas ellas abren la posibilidad de ampliar los márgenes de comprensión de las singularidades y las particularidades de estos sujetos para situarlos en su dimensión sociohistórica cimentada en la potenciación de capacidades individuales y colectivas, en la generación de autonomía comunitaria para el desarrollo autóctono, en la construcción de subjetividades y de sujetos política y socialmente responsables.

Muñoz y Vargas (2011) advierten que los requerimientos vigentes de una intervención fundada, crítica, política y transformadora, acorde con las tendencias y contextos sociohistóricos y bajo paradigmas sociocríticos, reclaman enfoques metodológicos participativos e interactivos, sustentados en la investigación social, en la reflexividad permanente, en el análisis crítico, que permitan dinamizar procesos superando el tecnicismo, la acción fragmentada, descoordinada y aislada de los contextos sociales en las esferas local, regional, nacional y mundial.

A este tipo de referentes conceptuales deben sumarse la política pública de retorno y las acciones que de ella se desprendan, lideradas por instituciones y

profesionales que bajo perspectivas interdisciplinarias adviertan la necesidad de reconocer los contextos en los cuales se diseñan, definen y orientan las intervenciones, que para este caso, en esencia, son intervenciones sociales. Implica no solo reconocer los contextos para acompañar las políticas, programas y servicios a las necesidades, características y condiciones de los territorios y sus comunidades, sino también entender y asumir que estas lecturas no son el resultado de acciones y reflexiones direccionadas por equipos de profesionales e instituciones que analizan y deciden los rumbos y prioridades que debe involucrar la intervención. Por el contrario, todo ello debe tener como base y sustento un trabajo colectivo y participativo de los diferentes sujetos involucrados; de manera especial, las mismas familias y organizaciones sociales y comunitarias con presencia en los territorios.

De manera particular, implica reconocer los escenarios, contextos y factores explicativos en los cuales el conflicto, el desplazamiento y los retornos han tenido sus expresiones, y los niveles diversos de afectación y los alcances que la política de retorno debe involucrar para lograr el restablecimiento de la población retornada, el goce efectivo de derechos y la sostenibilidad de los procesos que son, en esencia, procesos del orden territorial.

Bajo estos lineamientos, el análisis preliminar requerido para los efectos del diseño específico de la política de retorno en cada territorio tiene como eje el reconocimiento de que la intervención que orienta su diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación, debe ser contextualizada, extendiendo la mirada de las implicaciones que el conflicto y el desplazamiento tuvo en la familia y las personas. Es preciso indicar que los efectos del conflicto tienen, en esencia, una base territorial, un sistema social e institucional, una afectación a las dinámicas económicas y políticas de cada territorio, a su infraestructura y a los grupos poblacionales, a sus comunidades y a las familias. A ello convoca la dimensión integral y comprensiva del fenómeno, como preámbulo para el diseño y desarrollo de las políticas de retorno, enmarcadas en lineamientos de políticas globales.

Estrada (2008) plantea que la intervención en lo social reclama ser pensada y abordada como un proceso social complejo. La categoría de proceso es fundamental para conceptualizar no solo el papel del método sino también de la metodología, en tanto que la intervención en lo social es ante todo una construcción social, que debe abordar y comprender la dinámica de los procesos sociales con el fin de formular las respectivas estrategias de acción en lo social. De la misma manera, se debe admitir que para poder fundamentar la intervención es necesario contar con un método o métodos que permitan darle sentido y finalidad.

También se considera necesario advertir que como toda intervención se construye en contextos particulares, reclama el establecimiento de estrategias metodológicas que respondan y se articulen a esas realidades singulares, únicas e irrepetibles.

La construcción de una propuesta o estrategia de intervención social orientada a promover la restitución de los territorios y las familias afectadas por el conflicto, el desplazamiento y el retorno, debe tener como referentes: la construcción de la realidad social, es decir, la identificación y la comprensión crítica de los problemas sociales y de las situaciones problemáticas asociadas a estos contextos de violencia, conflicto y desplazamiento, ya que, en sentido estricto, ningún problema social existe aisladamente de otros; la lectura de los contextos particulares contingentes de la intervención, y el contexto estructural que media o sobredetermina los contextos y coyunturas particulares.

Se debe leer y comprender adecuadamente la sobredeterminación de los contextos, porque estos condicionan la intervención; en esta dimensión no solo es preciso prestar atención al reconocimiento, sino tener también sumo cuidado para no caer en análisis instrumentalizados y naturalizados de los factores determinantes del contexto. Una adecuada lectura del contexto es fundamental para fundar y sustentar la intervención. Esta se debe orientar, como es lógico, bajo una actitud ético-política en correspondencia con los procesos sociales que se encuentran en curso y, primordialmente, con los sujetos y actores sociales implicados, con sus significaciones, representaciones sociales e imaginarios simbólicos.

Bajo estos lineamientos, y para el caso específico del conflicto sociopolítico armado, el desplazamiento forzado y el retorno, la intervención debe superar la visión positivista que la reduce al hacer instrumental, para comprometer desde las instituciones y actores sociales una perspectiva compleja insertada en una dinámica que parta por conocer, comprender y analizar los contextos y fenómenos sociales inherentes, y construir un horizonte de sentido que la oriente en tanto intervención reflexiva, propositiva y apropiada a realidades, fenómenos, territorios y actores sociales. Bajo estas dimensiones, la intervención involucra la acción y la recuperación de sentido y significado. Aquí los profesionales se asumen en tanto partícipes y responsables de las transformaciones y de los resultados esperados.

Es claro que, la intervención social que amerita la política pública de retorno debe trascender los niveles de acciones puntuales y concretas para configurarse como procesos sociopolíticos generadores de valor público y de resultados

efectivos en la restitución y el goce de derechos de las víctimas que, a su vez, interactúan con actores en condiciones adecuadas para participar activamente de las transformaciones que reclaman sus contextos y realidades.

En este sentido, la intervención social en contextos de retorno no puede ser excluyente, puntual y focalizada. La política pública de retorno adquiere un carácter diferente de otras intervenciones, políticas y acciones estatales que se centran en el diseño de programas y servicios focalizados.

Para este caso, si las acciones de política se focalizan y se desarrollan de manera excluyente, parten del desconocimiento de la realidad del fenómeno, de los impactos en los territorios, las instituciones, las comunidades y los grupos poblacionales. Tanto las familias que se desplazan y retornan como las que resisten el conflicto deben ser consideradas como víctimas, y hacia todas ellas deben orientarse la intervención, los esfuerzos y recursos institucionales. Pero también las acciones de la política y la intervención que las acompañan deben involucrar los territorios y las instituciones que han sido afectadas de diversas maneras por las lógicas del conflicto y el desplazamiento.

Así, la intervención debe ser entendida y asumida como una acción de mediación encaminada hacia la restitución de derechos de los retornados, de sus familias, de los territorios que ocupan y de las instituciones sociales que se insertan en la cotidianidad de las vidas de estos grupos poblacionales. Implica reconocerla en tanto acción planificada, integral, participativa, coherente y transformadora, que se fundamenta bajo una realidad ético-política en la que las víctimas no podrán ser consideradas como simples usuarios o beneficiarios de programas y servicios, sino como actores sociopolíticos con posibilidad de reflexionar y decidir acerca de sus condiciones y de su futuro.

Esta mirada involucra las acciones colectivas y de movilización social como asuntos inherentes de la intervención y, por consiguiente, reclama el desarrollo de capacidades locales orientadas hacia la transformación social en contextos en los que la realidad advierte la complejidad de lo social y exige acompañamientos profesionales fundamentados y reflexivos que implican rigor conceptual para la comprensión de los contextos y la definición participativa de escenarios de transformación que puedan ampararse en sistemas metodológicos eficientes, comprensivos, analíticos, participativos, flexibles y adaptativos.

Ahora bien, la intervención que orienta la política de retorno, por ser tan complejo, diverso y variado el campo que la convoca en términos de la restitución y el goce efectivo de los derechos fundamentales de los actores y los grupos

poblacionales involucrados y afectados, incluidos sus territorios, exhorta al trabajo interdisciplinario. Aquí la interdisciplinariedad trasciende el escenario de lo social y cubre las diferentes áreas de conocimiento social, político, económico, ambiental, tecnológico, entre otros, de manera tal que la acción y la intervención logren trascender hacia todas las estructuras y los campos que reclama el restablecimiento de condiciones para el disfrute de derechos.

Bajo estos referentes debe ser concebida la intervención, tanto desde el nivel institucional o interinstitucional como desde la perspectiva de los profesionales que la acompañan y la materializan. La población retornada se constituye a su vez en actor central en los procesos de retorno; son sujetos portadores “de saberes y de capacidades para participar activamente en la sociedad y en las decisiones que atañen a su vida” (Muñoz y Vargas, 2011:12).

La intervención social en contextos de retorno y bajo la perspectiva de la política pública insta a definir y hacer compatibles los niveles macro, meso y micro para hacer alusión a las relaciones de coordinación e interdependencia que deben existir en razón de las acciones y las corresponsabilidades de orden nacional, departamental y local, amparadas en tendencias nacionales y globales, pero adaptadas a realidades y contextos microlocales.

Asimismo, todo ejercicio de política pública de retorno, por sus razones de ser y sus características particulares, se debe ubicar bajo un enfoque de derechos, de restitución integral de derechos y de transformación de realidades sociales que permitan resultados efectivos en razón de las capacidades territoriales y sociales y del desarrollo de niveles de autonomía de los actores involucrados, orientados hacia la transformación social, que se materialice en el mejoramiento de las condiciones de vida y habitabilidad de los involucrados y en la capacidad de generar acciones colectivas y de movilización para acceder a niveles mayores de equidad e inclusión.

Es preciso advertir que estas rutas y referentes asociados con la intervención social, que debe orientar la política pública de retorno, se insertan en un contexto en el que el Estado viene experimentando transformaciones y readecuaciones múltiples que, como ente directo, lo alejan de manera sustancial de los territorios, los fenómenos y los actores sociales involucrados.

Esta premisa implica reconocer que la reconversión del Estado en escenarios de globalización y ajuste de lo social y de las relaciones con la sociedad, centrada sobre lógicas minimalistas de focalización de las políticas sociales, es eminentemente excluyente y dista de cualquier posibilidad y oportunidad de lograr inter-

venciones integrales, coherentes y ajustadas a los principios y orientaciones que rigen los marcos en los que han sido concebidas las intervenciones.

La realidad descrita les confiere una limitación a las acciones de la política en tanto referente y escenario posible para garantizar el goce efectivo de derechos asociados a los contextos de retorno; para centrar las acciones de política bajo referentes de intervención con sentido ético, sociopolítico, con visión integral, contextualizada, reflexiva, coherente, crítica e interdisciplinaria; para garantizar la participación efectiva de los actores en la política y promover la realización de acciones colectivas y de movilización que permitan verdaderas transformaciones a las realidades de los territorios, los actores y las instituciones que caracterizan los contextos de retorno. A esta tensión se enfrentan las instituciones y los profesionales responsables de la implementación de la política, y los actores sociales sujetos de la política pública de retorno.

No obstante, sobre estas tensiones se construyen y se identifican los requerimientos y retos que la realidad y el contexto social les reclaman a la política de retornos y a la intervención social que la acompaña.

4.1. Referentes metodológicos y operativos

Se plantea a continuación una ruta metodológica constituida en seis fases, que en conjunto advierten los aspectos centrales que deben ser considerados para el acompañamiento a los retornos bajo la perspectiva de restitución de derechos.

4.1.1. Primera fase: coordinación para la intervención

Antes de iniciar cualquier tipo de acción y de intervención, se hace necesario que los entes territoriales de los órdenes nacional, regional y local, así como las instituciones responsables de la implementación de acciones de política, establezcan mecanismos de coordinación y acuerden sistemas de información y comunicación expeditos que les permitan orientar la intervención bajo parámetros comunes y coherentes.

En este sentido, las estrategias de coordinación deben construir rutas de trabajo amparadas en referentes conceptuales y metodológicos comunes, para orientar los objetivos que enmarcan la intervención, y para avanzar de manera conjunta, coordinada y concertada, hacia una misma dirección. Ello implica definir sistemas de información y comunicación, precisar instrumentos y estable-

cer con claridad las responsabilidades y los recursos que deben estar presentes para que opere el sistema.

Con base en la experiencia particular, se debe optar por establecer una *unidad ejecutora de la política local de acompañamiento al retorno para la restitución y goce efectivo de derechos territoriales, institucionales, comunitarios y familiares*. Este planteamiento precisa asumir que el marco de actuación de la política no se debe suscribir solo a las familias. La política de retorno se debe centrar en torno a una intervención integral de carácter territorial que tenga como referentes la reparación administrativa e institucional, la reparación territorial, la reparación comunitaria y la reparación de las familias y las personas víctimas del conflicto, el desplazamiento forzado y en situación de retorno.

Esta fase incluye el reconocimiento de las condiciones locales para orientar y coordinar la implementación de la política, ya que muchas responsabilidades y funciones recaen sobre la base de estructuras del orden territorial local que se caracterizan por ser débiles, carentes de los recursos humanos, técnicos y económicos requeridos para una labor que demanda de los actores locales responsables ciertos niveles de competencias, liderazgo y gestión, inexistentes en buena parte de los pequeños municipios. Esta situación exige acciones y recursos del orden departamental y nacional que permitan elevar la capacidad operativa de los entes territoriales para liderar la coordinación de la política de retorno en todos los niveles y las fases que esta involucra.

La *unidad ejecutora de la política local de retorno* será la instancia de coordinación del diseño, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de la política. Debe tener como base territorial de actuación el municipio, con sus nodos de conexión con los entes departamentales y nacionales; implica un trabajo en red y contar con el espacio, la tecnología, los recursos económicos y operativos y el recurso humano idóneo y suficiente para desarrollar el trabajo de coordinación metodológica y operativa de política de retorno en cada territorio.

Si bien puede ser vista como una instancia paralela que implica para su funcionamiento la asignación de recursos por las instancias gubernamentales de los órdenes nacional y departamental, esta estructura evitaría el despilfarro y la mala orientación de los recursos que ocurren cuando no existen los niveles de coordinación operativa expeditos para lograr que las intervenciones sean oportunas, adecuadas, efectivas, y lleguen a atender los requerimientos del retorno con base en las priorizaciones que se establezcan de manera conjunta, participativa y concertada con las comunidades y los actores involucrados.

Es importante definir espacios que sean vinculantes de los actores locales asociados a instituciones sociales y comunitarias, buscando canalizar los mayores esfuerzos y recursos, y ampliar las dinámicas de participación.

Es fundamental que desde este mismo momento se prevea la conformación de veedurías comunitarias que permitan acompañar y dinamizar los procesos de seguimiento y evaluación a la política de acompañamiento a los retornos.

4.1.2. Segunda fase: diseño preliminar para la comprensión del contexto

En esta fase se pretende que los equipos de profesionales articulados alrededor de la Unidad Ejecutora establezcan los referentes conceptuales, metodológicos y operativos que permitan visibilizar los momentos, los procesos y los instrumentos que orientarán la intervención para la restitución y el goce efectivo de derechos.

Este primer momento de la intervención exige acuerdos entre profesionales e instituciones para definir las características particulares que orientarán los procesos comprensivos y de análisis del contexto. Requiere identificar las metodologías y los sistemas operativos y de participación que orientarán los diagnósticos situacionales que permitan comprender y priorizar el diseño y el desarrollo de programas y servicios que, bajo perspectivas endógenas, incluyentes y basadas en realidades y contextos específicos, se acerquen a diseñar las rutas más expeditas para generar las condiciones hacia la restitución de derechos y el goce efectivo de los mismos.

Este momento de diseño tiene como premisa reconocer que las afectaciones del conflicto y el desplazamiento involucran en primera instancia una escala territorial. Ello quiere decir que antes de centrarse en las personas y las familias víctimas, desplazadas y retornadas, el análisis debe partir de reconocer el territorio y los niveles particulares de afectación que generan los contextos de violencia prolongada y los contextos de desplazamiento, en las dinámicas físico-espaciales, ambientales, institucionales, económicas, culturales, políticas y sociales.

Para lograr una fase de diseño que permita el análisis integral y comprensivo de los contextos de violencia, desplazamiento y retorno, son cuatro los ejes que se deben referir:

- a. *El territorio local*, entendido como construcción sociocultural dotado de sentido y significado, transformado en razón de las dinámicas y prácticas

poblacionales. Para este caso, en principio se perfilan dos niveles: el territorio local referido a la escala municipal que adquiere sentido y significado en tanto escenario articulador de la vida y lógicas poblacionales y comunitarias. Es importante señalar que esta escala reclama un análisis cuidadoso de las dinámicas y capacidades institucionales, de las afectaciones económicas y de las infraestructuras locales que se ven afectadas por el conflicto y el desplazamiento.

- b. Las dinámicas referidas al análisis de *los microterritorios* que involucran las cuencas, los corregimientos y las veredas, así como las unidades territoriales campesinas. Esta es la dimensión territorial más próxima a los grupos poblacionales y las familias víctimas del conflicto abocadas al desplazamiento y a los actores del retorno.
- c. Las de la dimensión comunitaria, referidas a los procesos de *organización social*, tejido social, participación, liderazgos y trabajo en red, rupturas, afectaciones y oportunidades para la emancipación y las acciones colectivas y de movilización.
- d. El eje concerniente a las condiciones de las víctimas, para hacer alusión a las condiciones, las características y los requerimientos de las familias y las personas sujetos de las acciones de la política de retorno, y actores sobre quienes recaerá de manera directa los efectos de la intervención social.

La fase de diseño demanda inexorablemente la participación interdisciplinaria de los equipos responsables de la intervención para lograr una lectura comprensiva de la realidad objeto de la intervención. Sus dimensiones complejas y diversas reclaman análisis completos y suficientes que exigen el diálogo de saberes y la complementariedad de conocimientos.

En esta fase, además de reconocer el territorio, se deben diseñar los instrumentos expeditos que permitan la lectura comprensiva de los contextos y realidades a intervenir. Para ello se hace necesario revisar la caja de herramientas que para estos fines tiene diseñada la política pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento y la Política de Retorno, a fin de adecuarlos a las necesidades particulares de cada contexto.

Diseñados y probados los instrumentos para la lectura comprensiva y crítica del contexto, en esta fase se contemplan y diseñan los sistemas de procesamiento y análisis de la información y se construyen las agendas de trabajo en las que se referirán los responsables, los tiempos y los recursos requeridos y asignados.

4.1.3. Tercera fase: lectura de contexto

Bajo metodologías altamente experimentadas en lo social que involucran estrategias participativas y concertadas con los actores sociales, la realización de diagnósticos rápidos participativos, mapas de actores y conversatorios, se constituyen en una ruta metodológica y operativa bastante expedita en la lectura reflexiva y crítica del contexto, más aun cuando los contextos son, por excelencia, rurales.

El diagnóstico participativo es entendido a la manera de proceso social que tiene como finalidad construir participativamente las rutas de sentido para determinar la naturaleza y las características atinentes a problemáticas y contextos sociales que afectan una realidad y unos grupos poblacionales en particular. Tiene la característica de que el proceso reflexivo se efectúa con y para los actores sociales, en tanto sujetos activos, con conocimiento y saber acumulado basado en el reconocimiento y la vivencia de las realidades y los fenómenos particulares. El diagnóstico participativo se concibe a la manera de diálogo de saberes en el que los actores sociales comparten conocimientos y vivencias, analizan, comprenden, definen prioridades y establecen líneas de sentido para la solución de sus problemas.

Los diagnósticos sociales y en particular los diagnósticos rápidos participativos —drp— facilitan y promueven la participación, la acción y la movilización de los actores sociales respecto de sus realidades y requerimientos para resolverlos, incentivando el establecimiento de espacios de diálogo y corresponsabilidad que permitan que la política pública se diseñe, adecue y adapte a sus contextos particulares. La información documental sobre diagnósticos sociales y diagnósticos rápidos participativos ofrece una gama muy variada y expedita de herramientas, instrumentos y técnicas interactivas que permiten y orientan la participación de los actores en los diferentes momentos, espacios y escenarios.

Es importante reconocer que los escenarios y espacios de participación deben contemplar las perspectivas de género, etnia, raza y generación, buscando que el análisis comprensivo de la realidad social sea incluyente y contemple las diferentes visiones, lecturas y líneas de sentido que involucran los territorios y sus realidades sociales.

Algunas experiencias desarrolladas en términos de la política pública de retorno, como lo establece el Protocolo para el Acompañamiento a los Procesos de Retorno de Población en Situación de Desplazamiento y la estrategia Retornar es Vivir, contemplan el análisis situacional y la identificación y contextualiza-

ción de procesos de retorno; pero estos requerimientos se enmarcan en una acción puntual para encaminar la participación de los actores responsables de las acciones de política en los órdenes nacional, departamental y local. Bajo esta orientación lo que logran las propuestas metodológicas es intentar articular los programas y los servicios sociales a las necesidades y elementos preestablecidos del retorno. Con este norte no logran coordinar y adecuar programas y servicios a las necesidades de los contextos y grupos poblacionales. La relación es inversa, los grupos poblacionales se ajustan a los programas y servicios que reciben, sin que ello obedezca a una ruta clara y definida con base en los contextos, los requerimientos y las necesidades de restitución de derechos halladas y priorizadas en los territorios particulares, en los cuales se deben insertar, adecuar y adaptar las acciones de política. Programas genéricos, en oportunidades, no se compadecen con la realidad de los contextos y los actores, y en vez de dinamizar las oportunidades de acceso a derechos, las ralentizan.

Esta fase es determinante en la intervención, surge de un proceso investigativo, reflexivo, crítico, participativo e interdisciplinario que crea el insumo fundamental para el diseño de la intervención propiamente dicha.

De la lectura de contexto surge la comprensión precisa de la realidad compleja e integral que enfrentan territorios y actores para lograr retornos bajo principios de dignidad y seguridad, que tienen como sustento y fin último la restitución de derechos y el mejoramiento integral de las condiciones de habitabilidad y bienestar en escalas locales.

El diagnóstico participativo arroja el análisis pormenorizado y diferenciado de problemas y contextos, establece la priorización de los problemas, identifica las alternativas y su viabilidad y permite construir las rutas adecuadas para lograr resultados apropiados a las condiciones particulares de los territorios y los actores.

Este diagnóstico puede llegar a reconocer a los actores de la política, los programas y los servicios predeterminados en los niveles nacionales, departamentales y locales, los requerimientos de adecuación de los mismos y las responsabilidades institucionales y de actores sociales atinentes a cada tipo de problema, alternativa y solución esperada, teniendo como marco general los elementos preestablecidos para la restitución y goce efectivo de derechos. Implica definir las estrategias para la reparación institucional, territorial, comunitaria y familiar en tanto esferas que deben contemplar los marcos y los ámbitos de actuación de la política de retorno.

Este momento debe superar la visión reduccionista que se logra a través de la caracterización y diagnóstico de los hogares y de la aplicación de censos de población que alcanzan informaciones puntuales importantes, necesarias pero no suficientes porque llevan a orientar la política hacia la familia retornada, sin considerar que las acciones de política deben articular la integralidad de los contextos.

4.1.4. Cuarta fase: planeación e intervención

Esta fase contempla el diseño del plan de intervención para la restitución y goce efectivo de los derechos asociados a contextos específicos de retorno.

Implica partir del diagnóstico y los resultados que este arroja, valorar los programas y los servicios existentes y promover su adecuación a las necesidades particulares de los territorios; comprometer las instituciones y los recursos, valorar los requerimientos técnicos, financieros y operativos; definir los niveles de coordinación y establecer los tiempos y los responsables, incluyendo la participación de actores locales.

El diseño del plan de intervención se realiza de manera interdisciplinaria, por componentes; involucra programas y proyectos y se centra en los problemas identificados, las alternativas y las prioridades que debe privilegiar la intervención.

En esta fase se diseña el sistema de monitoreo y evaluación, entendido como el proceso que permite medir y llevar el registro cuantitativo y cualitativo de la intervención con base en indicadores y fuentes de verificación. Ello permite valorar y determinar la importancia, los efectos e impactos de la intervención, y establecer mecanismos y estrategias que permitan reencausar y adaptar la intervención a las condiciones de los contextos y los actores involucrados. El sistema de monitoreo y evaluación es el mecanismo que vehicula la toma de decisiones frente a los resultados parciales y finales de la intervención; promueve aprendizajes significativos acerca de la realidad, características y efectos de la intervención; permite el fortalecimiento de las capacidades de los grupos interdisciplinarios vinculados y responsables de la intervención y de la coordinación de las acciones y los recursos; genera insumos para la rendición de cuentas, facilitando el trabajo de las veedurías comunitarias, y permite el establecimiento de mecanismos de cohesión y colaboración entre los actores en la intervención.

Para lograr efectividad en el sistema de monitoreo y evaluación es fundamental que del diagnóstico participativo se desprenda la línea de base que será el referente para verificar los alcances, los resultados, los efectos e impactos de la intervención, y los niveles de cumplimiento de las metas y de los indicadores definidos.

En esta fase, además de planear, se materializa la intervención con base en la ruta, los actores, los responsables, los tiempos y los recursos; se generan los insumos para los procesos de seguimiento y evaluación permanente del proceso y se realiza la intervención propiamente dicha.

4.1.5. Quinta fase: evaluación y sistematización

Esta es una fase transversal a todo el proceso y pretende como fin último el análisis crítico de la intervención y la generación de insumos que permitan valorar la experiencia, los aprendizajes, las lecciones aprendidas, los factores de éxito y fracaso y la divulgación de los resultados de la intervención en escenarios y niveles diversos.

Esta fase se centra en la producción de conocimiento que surge de la intervención. Se fundamenta en el análisis crítico y participativo de la experiencia. Se fundamenta en referentes de la investigación cualitativa que permiten asumir “la realidad social como una construcción colectiva de sentido, como un tejido de relaciones y representaciones sociales siempre cambiantes y complejas. Su abordaje investigativo exige descifrar tal urdimbre, acudiendo a su configuración histórica, al análisis de sus relaciones y al reconocimiento del universo simbólico y de sentido que la estructuran” (Torres, 1996: 5); integra información y conocimiento cuantitativo para cualificar la información; resalta las voces de los actores respecto a las percepciones, los discursos y las representaciones sociales del sentido y significado que surge de la intervención, en tanto construcción social. Bajo estos parámetros, la sistematización debe ser asumida como una “construcción cultural”, como el entramado y el tejido de las diversas interpretaciones y significados que deja la experiencia en los actores sociales; diálogo y cruce de saberes en los que aparecen y reaparecen los diferentes momentos del proceso y las diferentes perspectivas, de acuerdo con los principios y referentes que orientaron la intervención, los propósitos últimos de la misma y los efectos simbólicos y culturales que ella propicia. Es un momento de confrontación y retroalimentación.

4.1.6. Sexta fase: definición y desarrollo de las estrategias de sostenibilidad de la intervención

En esta fase se programa de manera sistemática la culminación del proceso y de la intervención, amparada en el estado de restitución y goce efectivo de derechos. Este retiro debe ser sistemático y prever los momentos que demanda

una intervención más puntual y de seguimiento que permita la sostenibilidad de los procesos de retorno y de acceso y restitución de derechos.

Bajo estos planteamientos es preciso advertir que no se habla de una acción de retirada propiamente dicha; es más el momento de regularización de los procesos de intervención del Estado que permita mantener esa relación y presencia en las comunidades, amparado en el mejoramiento paulatino de las condiciones de habitabilidad y bienestar. Ello implica velar y proteger los contextos y territorios, y generar todas las acciones necesarias que impidan que la violencia y el desplazamiento vuelvan a emerger. Se trata de generar nuevos referentes de gobernabilidad y gobernanza que impliquen una efectiva presencia del Estado y sus instituciones y la recuperación de las confianzas de los actores en las instituciones formales.

Se trata de evitar la estampida sistemática del Estado y sus instituciones, como mecanismo que permita garantizar la sostenibilidad en el tiempo y el mantenimiento y la cualificación de los procesos que se instauran con la intervención.

En términos generales, los elementos expuestos son referentes en consideración que tienen como objeto central que el acompañamiento a los retornos se desprendan de un proceso planificado de manera participativa y adaptado a las necesidades reales de los contextos y sus actores sociales, asumiendo la integralidad no solo en la oferta de los servicios, sino también en la concepción del proceso, de la intervención, del trabajo interdisciplinario y de los sistemas de monitoreo y evaluación, basados en criterios de sostenibilidad, de desarrollo de capacidades locales en todas las esferas, de restitución administrativa, territorial, comunitaria, familiar y personal, como estrategia para el goce efectivo de derechos de las víctimas de la violencia, del destierro, y ahora enfrentadas a procesos de retorno sin condiciones.

Referencias bibliográficas

- Acción Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Ministerio de Educación; Ministerio de la Protección Social; Servicio Nacional de Aprendizaje; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2009). Política Pública de Retorno para la población en situación de desplazamiento (ppr). Disponible en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4636_Pol%C3%ADtica_P%C3%ABblica_de_Retornos.pdf (consulta el 12 de febrero de 2012).
- Acción Social. Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada Snaipd. (2009). Política pública de retorno para la población en situación de desplazamiento. Lineamientos, metodología e instrumentalización de la política pública de retornos para la población en situación de desplazamiento. Bogotá.

- Acción Social, Subdirección de atención a la población desplazada, emergencias y retornos. (2006) Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada. Bogotá.
- Acnur. (2007) Desplazamiento Forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones. Bogotá.
- Alcaldía de Granada. (2011). Plan de desarrollo del municipio de Granada 2001-2015. Granada, Antioquia, Colombia.
- Asamblea de Antioquia. (2006). Ordenanza 06 de 2006, por la cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por el desplazamiento forzado, la violencia en el Departamento de Antioquia. Medellín..
- Camelo, Aracely y Rosa María Cifuentes.. (2006). Aportes para la fundamentación de la intervención profesional en Trabajo Social. En: *Revista Tendencias y Retos*, N.o 11. Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia.
- Carballeda, A. (2008). Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto. Buenos Aires: Paidós.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2012). Víctimas e institucionalidad local. Percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá: Mimeo.
- Comisión Departamental de Seguimiento y Acompañamiento al Proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción en Antioquia (comisión ddr), Conciudadanía (corporación para la participación ciudadana). (2007). Estudio sobre Desmovilización, Desarme y Reinserción en Antioquia. Anotaciones desde lo local. Medellín: ddr y Conciudadanía.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Cnrr) y Grupo Memoria Histórica. (2011). San Carlos. Memorias del éxodo en la guerra. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2011/Informe_san_carlos_exodo_en_la_guerra.pdf (consultado el 15 de junio de 2012).
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Cnrr) (2007). Documento de recomendaciones de los criterios de reparación y proporcionalidad restaurativa. Bogotá.
- Comisiones y Prensa de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Cnrr) (2008). Nunca más. Capítulo 8. La esperanza de un retorno seguro, poblaciones desplazadas. (Video). Colombia: Cnrr.
- Corte Constitucional de Colombia (2008). Auto 116 de 2008, Sala segunda. Referencia: seguimiento de la sentencia T-025. Bogotá.
- Corvalán, Javier (1996). Los paradigmas de lo social y las concepciones de la intervención en la sociedad. Santiago de Chile.
- Durán, Parra, Bohórquez y Centeno. (2007). Desplazamiento forzado en Colombia. Derechos, acceso a la justicia y reparaciones. Bogotá.
- Econometría, S. A. (2007). Factores de éxito y retos en los procesos de retorno de la población desplazada. Evaluación y recomendaciones. Bogotá: Mimeo.
- . (2008). Evaluación de procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito para una respuesta más efectiva. Bogotá: Mimeo.

- Estrada, V. (2008). Resignificar la historia de la profesión para la resignificación de la intervención profesional. Ponencia I Seminario Internacional Intervención en Trabajo Social: Fundamentación teórica y metodológica, , Medellín: Universidad de Antioquia.
- Granada J. y J. Lopera. (2008). Informe de investigación, proyecto “Metodologías de seguimiento a las políticas públicas en los planes de desarrollo”. Documento interno de trabajo, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Medellín.
- Hernández, L. (2010). Procesos de retorno y reubicación de dos comunidades victimizadas por el desplazamiento forzado en los Montes de María. Actores sociales y proyectos políticos [Tesis de maestría]. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Hincapié, K. (2005). Estado del arte sobre desplazamiento forzado rural y desplazamiento forzado intraurbano [Monografía de pregrado en sociología]. Universidad de Antioquia: Medellín.
- Ilsa. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales (2006). Desplazamiento y Retorno. Balance de una política. Retornos sin principios, desplazamiento sin final. Evaluación de la política de retorno del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá.
- . (2006). Libro 2. Espirales del desplazamiento. El retorno a Bojayá, Chocó. Bogotá.
- . (2006). Libro 3. El limbo en la tierra. Reubicación de la población desplazada del Alto Naya en Timbío, Cauca. Bogotá.
- . (2006). Libro 4. Retornar no es solo volver. Desplazamiento y retorno en San Carlos, Antioquia. Bogotá.
- Ibáñez, Ana. (2010). “¿Qué hacer con el retorno? Los programas de retorno para la población desplazada”. En: César Rodríguez Garavito (Coord.). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del Desplazamiento forzado en Colombia*. Colección estudios Cijus. Bogotá: Universidad de los Andes, Embajada de Suecia, Asdi, Acnur.
- Municipio de Granada. (2006). piu. Plan Integral Único para la atención a la población afectada por el desplazamiento forzado. Dapard-Cisp-Maser, Granada, Antioquia.
- Muñoz N. y P. Vargas. (2011a). Trabajo Social e intervención profesional: aportes para el debate sobre configuración disciplinar. Ponencia. Buenos aires, Argentina.
- . (2011b). La Intervención del Profesional de Trabajo Social y su contribución a la consolidación de la democracia. Ponencia. Cartagena, Colombia.
- Muñoz N., P. Vargas y C. López. (2009). Contribuciones epistemológicas para la resignificación del concepto de intervención social y profesional desde el Trabajo Social. Ponencia I seminario Internacional Intervención en Trabajo Social: Fundamentación Teórica y Metodológica. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Colectivo de derechos humanos Semillas de Libertad (Codehsel). (2007). Documentos regionales No 2 —Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Ejecuciones Extrajudiciales: el caso del Oriente Antioqueño. Bogotá: Codehsel.
- República de Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 387 de 1997. Bogotá.
- . (2008). Ley 1190 de 2008. Bogotá.
- . (2011). Ley de víctimas y restitución de tierras 1448. Bogotá..
- República de Colombia. Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Bogotá.
- Rojas, J. (2010). Tres miradas a los retornos de la población desplazada. *Revista Hechos del Callejón*, 54.

Ruiz, S. (2011). Desplazamiento Forzado en Granada-Antioquia (2008-2009). Retorno de la población desplazada. Monografía de pregrado en sociología. Universidad de Antioquia: Medellín.

Sisbén, 2006.

Taller realizado en el municipio de Granada con líderes de las Cuencas de Tafetanes, Calderas y Zona Fría, Granada, Antioquia, Colombia, marzo 17 de 2012.

Taller realizado en el Corregimiento de Santa Ana con líderes de las veredas de la Cuenca de Santa Ana, Santana, Granada, Antioquia, Colombia. marzo 25 de 2012.

Torres, A. (1996). La sistematización como investigación interpretativa crítica. Entre la Teoría y la Práctica. Seminario internacional sobre sistematización y producción de conocimiento para la acción. Santiago de Chile.