

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Monografía de Grado

La Cooperación Internacional de la Unión Europea y los Desafíos Reales del
Desplazamiento Forzado en Colombia: Análisis Crítico en el Magdalena Medio.

Germán Andrés Ramón Jácome

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

NEFTALÍ DAVID SUAREZ RIVERO

Master en Filosofía, candidato a doctor en Filosofía

01 de Julio de 2010.

SIGLAS

Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. En in
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BM	Banco Mundial
CC	Corte Constitucional
CE	Comisión Europea
CMAIPDV	Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CNAIP	Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
CDPMM	Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ECHO	Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IICA	Instituto Iberoamericano para la Cooperación Agrícola
MM	Magdalena Medio Colombiano
NRC	Consejo Europea de Refugiados

ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PDPMM	Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
PDV	Países en Vía Desarrollo
PDV	Población Desplazada por la Violencia
PIU	Planes Integrales Únicos para la población desplazada
PNUD	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
PSDFV	Población en Situación de Desplazamiento Forzado por la Violencia
PPAPDV	Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la Violencia
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIPOD	Sistema de Información de la Población Desplazada
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SMAIPDV	Sistema Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SNAIP	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
UE	Unión Europea
UN	Naciones Unidas

Contenido

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. MARCO TEÓRICO	1
1.1 LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA: UNA MANERA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	6
1.1.1 Características de la <i>Interdependencia Compleja</i>	8
1.1.2 Procesos Políticos de la <i>Interdependencia Compleja</i>	9
1.2 COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	10
1.2.1 Cooperación para el desarrollo en los últimos años	11
1.2.2 ¿Qué se entiende por Cooperación Internacional?	13
1.2.3 ¿Qué es la Acción Humanitaria?	15
2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA AGENDA DE LA GOBERNANZA	17
2.1 EL DEBATE DE LA GOBERNANZA EN TÉRMINOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	18
2.1.1 La Cooperación al Desarrollo en terceros países	19
2.1.2 La UE en la promoción de los Derechos Humanos, La Democracia y la Gobernanza	20
2.2 LA AGENDA DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	21
2.3 AVANCES DE LA UE EN EL TEMA DE LA GOBERNANZA	23
3. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y PÚBLICA FRENTE A LA PREVENCIÓN Y EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL MAGDALENA MEDIO	26
3.1 DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS REGIONALES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y PÚBLICAS (NACIONALES) FRENTE A LA POLÍTICA DEL DESPLAZAMIENTO	27
3.2 COMITÉS MUNICIPALES DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL MAGDALENA MEDIO	29
3.3 METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL MAPA DE RIESGO REGIONAL DENTRO DE LA POLÍTICA	

PÚBLICA DEL DESPLAZAMIENTO MAGDALENA MEDIO	34
4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA COOPERACIÓN EN RELACIÓN AL ESTUDIO DEL PROCESO DE REUBICACIÓN DE 115 FAMILIAS DESPLAZADAS EN SABANA DE TORRES (SANTANDER)	38
4.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE REUBICACIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA -CASO FINCA LA PAMPA	39
4.2 LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO A LA LUZ DE LAS DECISIONES POLÍTICAS	44
4.2.1 Proyecto de Palma de Aceite propuesto por el INCODER	45
4.2.2 El Modelo Productivo según INCODER	46
4.2.3 INDUPALMA como operador del proyecto	47
4.2.4 El IICA ejecuta los recursos del Capital Semilla	48
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	
Anexo 1. Entrevista al Presidente de ASOBEMPRO, SR. Elíder Javier Hincapié. Proceso descriptivo de la reubicación de 115 familias desplazadas en el Predio la Pampa, Sabana de Torres (Santander).	52
Anexo 2. Matriz del Mapa de Riesgo Comité Municipal de Atención y Prevención del Desplazamiento en los Municipios del Magdalena Medio	60
Anexo 3. Mapas de Ubicación de actores armados y multinacionales en Magdalena Medio.	61

Introducción

Actualmente y desde hace ya varios años Colombia presenta una crítica y compleja situación en cuanto al desplazamiento interno forzado, como consecuencia del conflicto armado interno, los desastres naturales y la llegada de multinacionales al territorio nacional¹. Esto afecta ampliamente a varios sectores de la población colombiana. Son los grupos vulnerables en zonas rurales las poblaciones más impactadas por el desplazamiento, en especial los niños, niñas, comunidades afro-colombianas e indígenas y madres cabeza de familia.

Este es uno de los problemas de más larga duración y que mayor preocupación suscita para el país. El desplazamiento forzado interno no sólo es una preocupante cuestión humanitaria que se extiende por todo nuestro ámbito geográfico y poblacional, causante de conflictos de carácter étnico y territorial en el interior del país, sino que a su vez crea otros conflictos subyacentes, como la estabilización socioeconómica de estas poblaciones y el respeto de sus derechos dentro de la política pública del desplazamiento forzado.

Colombia ha tenido grandes avances en materia de normatividad para la prevención y atención del desplazamiento. Por ejemplo, la Corte Constitucional, como entidad jurídica que orienta la política del desplazamiento, ha puesto atención a tema alguno, en relación al goce efectivo de Derechos de la Población Desplazada. Por su parte las Naciones Unidas y la Comisión Europea, han orientado a los Estados partes de acuerdos y tratados internacionales a prestarle la atención necesaria a este segmento poblacional.

El problema del fenómeno del desplazamiento es también una de las situaciones humanitarias más graves del mundo civilizado. Actualmente Colombia es el segundo país con más desplazados internos, después de

¹ Dávila, N (2009), Desplazamiento Forzado en el Magdalena Medio 2007-2008; Un Flagelo que Desespera a una Población que Espera. Barrancabermeja, Unión Europea

Darfur, el cual registra para el año 2007 4.9 millones de personas desplazadas².

Hacia finales del 2009, “la Subdirección de Atención a Población Desplazada de Acción Social, da un total 3.303.000 personas desplazadas en nuestro país”³. ONGs como la consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES, consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado desde mediados de los años 80, “supera los 4 millones de personas”⁴ Sin embargo, asumir una postura frente a la cifra real sobre desplazamiento es ambigua, dado que el Gobierno Nacional, específicamente, la Agencia Presidencia para la Acción Social manejan cifras diferentes en comparación con otras organizaciones, las cuales, son subvaloradas o simuladas frente a la recepción-expulsión de población desplazada en el territorio nacional.

A pesar de que Colombia cuenta con programas de Ayuda Humanitaria de Emergencia por parte de la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea -ECHO⁵, el problema del desplazamiento es alarmante. Muchos de los problemas reales que atraviesan los desplazados no se deben a los montos económicos de la ayuda humanitaria, que diferentes organizaciones internacionales dan a nuestro país. Por el contrario, es la falta de voluntad política de Alcaldías, Gobernaciones, Personerías y demás Instituciones Públicas, que por ley constitucional, deben prestar atención a la población desplazada.

² Noruega, Consejo Noruego de Refugidos, (2010), *Una visión general de las estimaciones mundiales de desplazados internos desde 1990 hasta 2009*, [en línea], disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/F3D3CAA7CBEBE276802570A7004B87E4?opendocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/F3D3CAA7CBEBE276802570A7004B87E4?opendocument), recuperado, 30 de enero 2010.

³ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2009), *Registro Unico de Población Desplazada –RUPD*, [en línea], disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>, recuperado, 30 en enero 2010.

⁴ Castillo Ospina, Olga (2005, julio-diciembre), “Poblaciones en situación de desplazamiento forzado en Colombia. Una revisión de las cifras del sistema de información -RUT”, en Cuadernos desarrollo Rural, num. 55, pp. 32.

⁵ “ECHO Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea” (2008) [en línea], disponible en: http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm, recuperado: 30 Julio de 2009

Se debe considerar que existe una vida después de la supervivencia. Por lo que se debe ayudar a esta población a crear nuevas capacidades que les permitan recuperarse del impacto inmediato e ir más allá de la subsistencia misma. Por esta razón, la UE en busca del desarrollo global, decide establecer su ayuda al desplazamiento interno forzado en Colombia con el fin de prestar la atención necesaria en la búsqueda de la paz, la estabilización socioeconómica y el respeto de sus derechos frente a la política pública del desplazamiento.

Para el caso colombiano la cooperación internacional de la Unión Europea está desplegada en varios ejes: “la cooperación netamente económica, la cooperación entre instituciones y la cooperación al desarrollo social”⁶, ésta última una de las más extensas debido al carácter de urgencia y actualidad perentoria que requiere para ser tratada.

Colombia es un país beneficiario del apoyo externo que presta la CE desde 1950, no obstante, debido a la intensidad del conflicto armado, la Comisión decidió “reorientar su cooperación con una estrategia unificada de complementariedad y coherencia” (Comisión Europea, 2005). Es importante tener en cuenta que para el óptimo desarrollo de la cooperación que la UE brinda, es primordial establecer programas y proyectos que se adecúen a los contextos de violencia, el respeto de los Derechos Humanos y la atención a las comunidades desplazadas.

En consecuencia, la investigación estará enfocada específicamente hacia el eje de cooperación al desarrollo social y la gobernanza. Sin embargo, tendrá énfasis en diferenciar los procesos participativos de la comunidad, frente a instituciones públicas (nacionales) y organizaciones internacionales que se involucran en el tema. Generando un análisis crítico de lo que plantea la cooperación hacia el desarrollo y lo que sucede en mi trabajo de campo sobre población desplazada en la región del Magdalena Medio.

⁶ Ver COMISION EUROPEA “*La Unión Europea y Colombia*”, Bogotá, Delegación de la Comisión Europea en Colombia, 2005.

Por lo tanto, el siguiente trabajo se presenta para identificar la forma como la UE se desempeña en materia de cooperación internacional en Colombia, y efectuar un análisis crítico de la cooperación hacia el desarrollo en relación al goce efectivo derechos de las comunidades desplazadas en el Magdalena Medio. En este orden de ideas, la pregunta que se plantea es la siguiente: *¿Está la cooperación internacional aportando realmente al desarrollo social dentro de las comunidades desplazados en el Magdalena Medio?*

La respuesta a la pregunta permite plantearse los siguientes objetivos que la orientan:

Objetivo General:

Analizar críticamente el esquema de la Cooperación Internacional de la UE y el papel de las instituciones facultadas para el tema en Colombia, en relación con las comunidades desplazadas en la región del Magdalena Medio.

Objetivos Específicos:

1. Identificar los conceptos de Interdependencia Compleja, Cooperación Internacional al Desarrollo y Gobernanza, reconociendo sus alcances y limitaciones a partir de los desafíos reales del Desplazamiento Interno Forzado en Colombia.
2. Analizar la responsabilidad de las organizaciones internacionales y de las instituciones nacionales, en cuanto a la prevención y el goce efectivo de derechos de la población desplazada en el Magdalena Medio.
3. Caracterizar analíticamente la Cooperación Internacional en el estudio de caso del proceso de reubicación socioeconómica de 115 familias desplazadas en el municipio de Sabana de Torres (Santander).

4. Proponer recomendaciones que optimicen los procesos de cooperación internacional y pública, a la luz del estudio de caso con población desplazada.

El desarrollo de la investigación entregada en el presente documento, tuvo un proceso metodológico desarrollado en dos capítulos: el primer capítulo es una revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias. Se revisó textos académicos, instrumentos oficiales tales como acuerdos de cooperación, legislaciones, y notificaciones de la UE en relación a la cooperación internacional, el desarrollo y la gobernanza. De la misma manera, se revisó documentos de análisis en cuanto a la cooperación internacional, guías de cooperación y revistas. El segundo capítulo, es un trabajo de campo, dentro de la pasantía profesional como Politólogo en el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio -PDPMM, donde se efectuaron entrevistas semi-estructuradas a líderes y personas de las comunidades desplazadas como actores primarios, y entrevistas a funcionarios de las entidades nacionales e internacionales vistos como actores secundarios en el proceso.

Como técnica investigativa, la observación directa jugó un papel fundamental en este proceso, toda vez que el autor visitó la comunidad a lo largo de siete meses y fué testigo de varios hechos narrados por las personas encuestadas. Se tuvo como criterio abordar las entrevistas desde la perspectiva de historias de vida, de allí se obtuvo datos relacionados con el pasado, presente y futuro de las comunidades desplazadas, pues cada una de ellas pudo contar parte de su pasado, como se siente en el presente y cuáles son sus sueños de cara al futuro.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA: UNA MANERA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Para identificar el funcionamiento de la cooperación internacional de la Unión Europea en Colombia en materia de desplazamiento forzado, es indispensable determinar el concepto analítico de la *interdependencia compleja*, porque su análisis enriquece el tema y facilita abordarlo de una manera más viable. “Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores distintos”⁷. Sin embargo, los efectos mutuos sobre la interdependencia dependerán de las limitaciones o costos que impliquen. “Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios, hay interdependencia. Cuando las interacciones no implican efectos de costo significativos simplemente hay interconexión” (Kehoane y Nye, 1988, p. 23). La diferenciación de estos dos conceptos es vital para interpretar la política de la interdependencia.

La noción de Cooperación Internacional se puede entender, en términos generales, “como la utilización de recursos de uno o varios países, destinados a promover acciones de diversa índole en otros Estados. De esta forma, se puede definir como un eje particular en el diseño de políticas internacionales tanto de los países donantes como de los países receptores” (Osorio Pérez, 2005, pp. 13). Es decir, que mientras la cooperación se convierte en un mecanismo de intercambio entre países ricos y países pobres dentro de procesos de desarrollo altamente desiguales, las relaciones de interdependencia siempre implicarán la utilización de recursos y costos para obtener beneficios, dado que la interdependencia reduce la autonomía.

Para el caso colombiano, la UE ha intentado definir la cooperación considerando las causas socioeconómicas del conflicto armado, apoyando

⁷ Kehoane, R y Nye, O. (1988) *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires, Gel.

procesos de paz y vinculándose con las comunidades desplazadas desde la perspectiva del desarrollo sostenido y del crecimiento. Por lo tanto, al hacer un balance analítico de los procesos y resultados obtenidos, se concluye que los mecanismos de cooperación implementados hasta el momento, con base en los principios de responsabilidad compartida, han resultado un fracaso: “los proyectos destinados al desarrollo no han tenido un impacto significativo como instrumentos de cooperación internacional.” (Arias Merlano, 2008, pp. 51).

Dentro de la relación entre la UE y Colombia y bajo la perspectiva de la interdependencia, el primero genera la oferta de cooperación hacia nuestro país, imponiendo las normatividades y condicionamientos para los diferentes programas, buscando dentro de los beneficios los costos en los cuales ellos han incurrido dentro de la demanda de cooperación. Colombia, por su parte, al ser un Estado subdesarrollado que busca recursos por medio de la cooperación, le interesa que la UE establezca estos procesos, con el objetivo de erradicar el desplazamiento, la negociación de la paz con grupos armados y la disminución de la pobreza, aceptando la mayoría de condicionamientos que se le impongan.

Ambos actores sacan algún tipo de ganancia diferente de esta relación planteada. Mientras para la CE, la cooperación es analizada como ineficiente dentro de la implementación de proyectos, paradójicamente, utilizan los recursos económicos de la cooperación para mantener ONGs que prestan atención a las comunidades desplazadas en el territorio nacional, algunas de las cuales han sido cuestionadas por su ineficaz funcionamiento.

Para Colombia ha sido de gran ayuda la obtención de recursos de otros Estados sin ningún tipo de involucramiento económico de sus propias finanzas, observando claramente una relación de interdependencia asimétrica, donde los actores se relacionan entre sí, buscando un beneficio propio porque proporcionan ganancias e implica costos para ambos actores.

Volviendo al concepto de la interdependencia, Kehoane y Nye (1988, pp. 25) establecen que: “el poder puede concebirse en términos de control sobre los resultados”. Es decir, la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no haría. En consecuencia, la cooperación internacional

hacia el desplazamiento forzado, cuenta con la participación de organizaciones internacionales sobre los resultados de los diferentes proyectos. Al ser la UE el organismo que fomenta los mecanismos destinados a la atención del desplazamiento, genera una influencia real sobre Colombia y la responsabilidad de sus instituciones nacionales frente al goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

1.1.1 Características de *la Interdependencia Compleja*

Keohane y Nye (1988, p 41) identifican dentro de la teoría de la interdependencia compleja tres características fundamentales: primero, la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades. Estos canales pueden resumirse en las relaciones de actores intergubernamentales, como son la CE y Acción Social en programas de cooperación hacia el desarrollo y el desplazamiento; segundo, ausencia de jerarquías en las agendas. Temas como la atención de la ayuda humanitaria, se van posicionando como prioridades frente a otras problemáticas que permean el escenario internacional como son el terrorismo y la seguridad militar; finalmente, menor papel de la fuerza militar. El uso de la fuerza no se vuelve un mecanismo de persuasión entre estados cuando predomina la interdependencia compleja.

Dentro de las relaciones UE y Colombia, las tres características pueden ser analizadas. En cuanto a la primera característica, son por medio de canales múltiples que organizaciones internacionales inician las relaciones intergubernamentales con nuestro país; aquí los gobiernos establecen los mecanismos de cooperación y se conectan a través de los mismos.

Para la segunda característica, las agendas internacionales se tornan amplias y diversas porque los temas dentro de ellas, no se refieren exclusivamente a la seguridad militar. Por ejemplo, la contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM, en temas como la gobernanza, la coherencia de políticas a favor del desarrollo de comunidades desplazadas, así como la prioridad que se concederá a denunciar las violaciones de los Derechos Humanos, y el respeto del Derecho Internacional Humanitario -DIH.

Para la tercera característica, la UE establece dentro de sus líneas de cooperación hacia Colombia la negociación del conflicto armado. En consecuencia, el fortalecimiento de las fuerzas militares no es una prioridad porque consideran que los conflictos se resuelven de manera pacífica y no solo por la vía de las armas.

1.1.2 Procesos Políticos de *la Interdependencia Compleja*

Las tres características descritas anteriormente de la interdependencia compleja, dan origen a tres procesos políticos que inciden en los resultados de la cooperación. A grandes rasgos, estos procesos son: primero, las estrategias de vinculación donde los Estados fuertes predominan en organismos internacionales para influenciar en temas económicos, políticos y sociales en terceros países; segundo, el establecimiento de la agenda con la ausencia de jerarquías claras, es decir, las agendas se conforman por medio de relaciones de interdependencia, actores y mecanismos de cooperación entre diferentes Estados y de manera global; tercero, las relaciones con multinacionales, por ejemplo con las empresas de capital extranjero con inversiones en países en vía de desarrollo.

Finalmente, el papel de los organismos internacionales, genera canales múltiples donde las organizaciones buscan por medio de la negociación política tener un mayor peso en las decisiones de otros gobiernos. Para Kehone y Nye (1988, p.54), esto contribuye a establecer una agenda internacional, catalizadora para la formación de escenarios políticos donde se vinculen estados débiles.

1.2 COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El objetivo de este apartado, es hacer una aproximación del concepto de desarrollo a la luz de su evolución, e identificar los elementos de cambio explícitos en la cooperación internacional hacia el desarrollo, en relación con el desplazamiento forzado en Colombia. Para ello se seleccionarán los elementos

más adecuados en el Marco de Ayuda por parte de la Unión Europea hacia Colombia. Se ha elaborado a partir de información derivada de fuentes secundarias, relativas a la cooperación para el desarrollo, seleccionando los elementos sociales más importantes para su consideración, en un programa de apoyo al desplazamiento forzado de nuestro país.

Para Alfonso Dubois⁸ (2005), “el concepto de cooperación para el desarrollo no tiene definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. Por esto, el concepto ha evolucionado a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y valores dominantes dentro del desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de los países pobres”. Desde su origen, la cooperación al desarrollo quedó marcada por dos procesos fundamentales: “el primero de ellos, de acuerdo con este mismo autor, resulta a partir de la Guerra Fría, en el momento en que los EE.UU. aceptaron un compromiso de cooperación con terceros países con el objetivo de atraerlos a su esfera ideológica (Dubois, 2005 p. 3); el segundo, “hace referencia a la voluntad de algunos países europeos con sus antiguas excolonias en territorio africano para impulsar procesos de cooperación hacia el desarrollo y mantener vínculos comerciales y políticos con países que anteriormente eran de sus dominios” (ibídem)

Sin embargo, el concepto de desarrollo utilizado por los países donantes no se ha caracterizado por la igualdad y la colaboración mutua, sino que ha sido entendida como una iniciativa voluntaria por parte de ellos hacia los países receptores. Como bien lo expresa este mismo estudioso de la cuestión, “la idea de donación implica la no obligatoriedad y establece una posición de inferioridad por parte de quien recibe, al que no conceder derecho alguno a reclamar y solo le queda esperar que el donante decida cuando y cómo exprese su voluntad de dar” (Dubois, 2005, P 3)

⁸ Dubois A, (2005), *Cooperación al Desarrollo*, en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo [en línea], Hegoa, disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/44>, recuperado: 29 de septiembre.

1.2.1 Cooperación al Desarrollo en los últimos años

Al terminar la década de los 90, la Cooperación hacia el Desarrollo dependía de la necesidad de revisar los esquemas de cooperación. Históricamente la cooperación se caracterizó por su permanente adaptación a las condiciones socioeconómicas del contexto mundial. Sin embargo, “el declive de la cooperación responde a varios procesos. Por un lado, los factores originales que impulsaron el compromiso de la cooperación a los principales donantes, EE.UU. y Estados de la UE, se ha debilitado o ha desaparecido... De otra parte, se ha propagado en los países donantes un sentimiento de fatiga de la cooperación, debido a lo que consideran resultados decepcionantes tras más de cuarenta años de dedicación al desarrollo”. (Dubois, 2005)

Por lo tanto, para el caso de las relaciones UE y Colombia, la cooperación hacia el desarrollo esgrime argumentos sobre la ineficiencia de la ayuda oficial en proyectos de estabilidad socio-económica en comunidades desplazadas, a lo cual se añade la inoperancia del gobierno colombiano, la poca voluntad política de las instituciones nacionales en respetar el goce de los derechos de esta población y el desinterés de las organizaciones internacionales en la sostenibilidad de los proyectos ejecutados.

Por lo tanto, la cooperación hacia el desarrollo: “hay que entenderla dentro de otros dos procesos: a) la quiebra del pensamiento del desarrollo, y b) el fenómeno de la globalización” (Dubois, 2005). En cuanto al primero, la hegemonía del neoliberalismo tiene consecuencias directas sobre las estrategias encaminadas a alcanzar el desarrollo. Así, la cooperación debiera reducirse a su campo de actuación. Frente a la globalización, tal como se conoce, se ha producido bajo la hegemonía del neoliberalismo. Según esta concepción, “...la globalización será la fórmula más eficaz para alcanzar el desarrollo, desde la creencia de que las corrientes libres de comercio, finanzas e información producirán condiciones para el relanzamiento sostenido del crecimiento económico y, en consecuencia, del bienestar humano”. (Dubois, 2005, P 8)

Sin embargo, frente a las percepciones optimistas de la globalización, los datos muestran una realidad menos positiva. Las tendencias de las últimas décadas, a partir de la aceleración de la globalización neoliberal, muestran la agudización de las desigualdades, el aumento de la pobreza, entre otros efectos. Según datos del Banco Mundial⁹, "...la reducción de la pobreza en América Latina y en especial para el caso colombiano es lenta a pesar del fuerte crecimiento económico de los últimos años, donde se observó insuficiente para lograr progresos". Continuando con el mismo informe, se admite que: "Las causas fundamentales por las cuales la región está quedándose atrás en la reducción de la pobreza, incluso comparada con África, son dos: un crecimiento demasiado lento y una distribución desigual de los recursos y el ingreso" (Perry, 2006, pp. 13).

Se demuestra así, que América Latina es una de las regiones de mayores desigualdades del planeta, y que el crecimiento económico ha aumentado con respecto a los dos últimos años, pero sigue siendo bajo para producir avances en la reducción de la pobreza.

En este sentido, la cooperación internacional para el desarrollo, en el contexto global, ha sufrido cambios importantes en los últimos años, en particular con el fin de la Guerra fría y con la promoción de los dictámenes del Buen Gobierno de la gobernanza. Dichos cambios son implementados para motivar la asistencia para el desarrollo, donde se observa el decrecimiento en los montos hacia programas que contribuyan en la reducción de la pobreza por parte de los países donantes.

Estos cambios han modificado en cierta medida la cooperación internacional actual. Sus efectos se expresan en las políticas que subyacen en los programas de asistencia para el desarrollo, provenientes tanto de la Unión Europea como de EE.UU. hacia los países del tercer mundo.

Finalmente, en el cambio de las políticas de cooperación en situación de

⁹ PERRY, Guillermo. 2006. *Reducción de Pobreza y Crecimiento: Círculos virtuosos Círculos viciosos*. En estudios del Banco Mundial sobre América latina y el Caribe. [En línea], disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1139877599088/virtuous_circles_ch1-es.pdf, recuperado el: 26 septiembre de 2009.

conflicto, escenario donde se encuentra Colombia como país beneficiario de cooperación por parte de la UE, se observa la poca voluntad política que se han tomado frente al desarrollo de estos programas, por menguar los montos de cooperación, a partir de la compleja situación socioeconómica, de inequidad e inoperancia en resultados que presentan las instituciones nacionales en el Magdalena Medio.

1.2.2 ¿Qué se entiende por cooperación internacional?

La noción de cooperación internacional se puede entender, en términos generales, como la utilización de recursos públicos o privados de uno o varios países, destinados a promover acciones de diversa índole en otros. De esta forma, “se puede definir como un eje particular en el diseño de las políticas internacionales y exteriores tanto de los países donantes como de los países receptores”(Osorio Pérez, 2005, pp. 13). Sin embargo, es posible identificar dos tendencias: por un lado, el hecho que la cooperación internacional esté asociada a las acciones de los países pobres y marginales incide en un proceso de aislamiento de las esferas de toma de decisiones de política interior y exterior, para el caso de los países donantes. Por otro lado, para los países receptores, la cooperación internacional se ha convertido en un eje central en el diseño de políticas y agentes de interlocución internacional (Osorio Pérez, 2003, pp. 13).

Bajo la categoría de Cooperación internacional se inscriben entonces diferentes instituciones, acciones, intereses y recursos; se identifican “posturas que van desde la abierta intervención, incluso de carácter militar y político, hasta forma de solidaridad y compromiso que apuntan directamente al fortalecimiento de los pueblos, en su capacidad de construir la democracia y de asumir la defensa de sus derechos” (Castillo Ospina, 2004, pp. 229)

Sin embargo, la Cooperación se produce a través de diversas instituciones; para esta investigación, se han agrupado en tres categorías: primero – la cooperación Gubernamental directa: “Conformada por recursos y aportes de gobiernos extranjeros que se apoyan en sus agencias o departamentos de

cooperación a través de sus sedes diplomáticas u otras agencias oficiales del estado” (Osorio Pérez, 2003, pp. 15). Se identifican organismos como la CE, que establece para el caso colombiano el modelo de cooperación a partir de las causas socioeconómicas del conflicto armado, siendo negociador y ejecutor de los proyectos, y a la ECHO como órgano de atención humanitaria para el desplazamiento.

La segunda categoría – Sistema de Naciones Unidas y Agencias de Cooperación Multilateral- “...que se establece con organismos en asocio de varios Estados, a partir de relaciones Intergubernamentales”. Constituyen la formación de todos los Organismos especializados, Programas de Sistema de Naciones Unidas, ACNUR, CICR, entre otras. Dentro de esta categoría, se destaca el papel de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, quien ha tenido en cuenta las particularidades del desplazamiento forzado en Colombia. ACNUR trabaja con el estado colombiano y las organizaciones de la sociedad civil para la protección y asistencia humanitaria a la población desplazada. De igual manera, “contribuye al diseño de estrategias de prevención al desplazamiento en condiciones de mayor vulnerabilidad con énfasis en madres cabeza de hogar, niños, indígenas y comunidad afro”¹⁰.

Finalmente, -Organismos Internacionales No Gubernamentales- “ONGs que tienen presencia directa en Colombia pero que dependen de una entidad con domicilio en un tercer país” (Osorio Pérez, 2003, pp. 16). Las ONGs son uno de los sectores de mayor importancia dentro de la cooperación internacional por su papel de agenciamiento, intermediación y administración de los recursos de los países donantes. Constituyen una forma de asociación en ausencia del lucro personal y su independencia con las esferas del gobierno. Sin embargo, las ONGs no están reguladas por el Derecho Internacional sino por el derecho del país al que pertenecen.

¹⁰ “Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados” (2008). [en línea], disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=24, recuperado: 29septiembre de 2009.

1.2.3 ¿Qué es la Acción Humanitaria?

Para Abrisketa y Pérez¹¹ (2006, pp. 5), definen la Acción Humanitaria como un “Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar el sufrimiento y garantizar su subsistencia. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. Sin embargo, resulta complejo dar una sola definición sobre acción humanitaria porque no existe un consenso claro entre autores y organizaciones sobre su significado y alcance, lo cual tiene que ver con la complejidad de contextos, actividades y actores involucrados”.

La ayuda humanitaria, tal y como la definen varias agencias, “abarca un campo algo más amplio: incluye no solo la ayuda de emergencias, sino también la ayuda en forma de operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos” (Abrisketa; Pérez, 2006, pp. 6). Estas operaciones, como las iniciadas por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – ECHO, tienen como finalidad financiar intervenciones de ayuda humanitaria a favor de millones de víctimas de catástrofes naturales o crisis causadas por el hombre fuera de las fronteras de la Unión europea. Además, La UE es el mayor donante de la ayuda humanitaria en el mundo. Sus Estados Miembros más la Comisión brindan anualmente el 50% de la ayuda humanitaria que se otorga a nivel mundial (Comisión Europea 2005).

Es importante subrayar que la ayuda y la acción humanitaria se caracterizan por una serie de principios éticos y operativos, entre los que se destacan: la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Tales principios implican que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria y no los intereses políticos y económicos de los Estados

En consecuencia, el mandato humanitario dado a la Comisión Europea por el Consejo de la UE, (Reglamento CE N 12 57/96), referente al tema del

¹¹ Abrisketa, J; Pérez, C. (2006), *Acción Humanitaria: concepto y evolución*, en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo [en línea], Hegoa, disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>, recuperado: 30 de septiembre de 2009.

desplazamiento interno forzado consiste en: primero, "...suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras; segundo, hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de las poblaciones (refugiados, personas desplazadas y repatriados) causadas por catástrofes naturales o por el hombre y llevar a cabo acciones de repatriación y ayuda a la reinstalación, en cuanto se cumplan las condiciones previstas en los convenios internacionales vigentes; finalmente, apoyar las acciones civiles de protección a favor de las víctimas de conflictos". (ECHO, 2008)

La ayuda Humanitaria proporcionada por ECHO para las víctimas del conflicto armado colombiano, inició sus primeras operaciones humanitarias de emergencia dirigidas a aliviar la situación de los desplazados a partir de 1993. Se buscó la manera de programar la ayuda humanitaria por medio de Planes Globales, convirtiéndolos en la operación humanitaria más importante de la CE en el continente Latinoamericano. A partir de 1997, "el compromiso europeo con las víctimas del conflicto interno ha sido constante. Mas de 120 millones de euros han sido destinados para financiar proyectos de ayuda humanitaria para las personas desplazadas o comunidades que tienen que hacer frente a restricciones de movimientos y servicios de base" (Comisión Europea, 2008)

En enero de 2009 se aprobó el XIII Plan Global para Colombia destinando 12 millones de euros (unos 36 mil millones de pesos colombianos) para responder a las necesidades más urgentes de la población afectada por el conflicto. "Las acciones humanitarias financiadas por la Comisión, en el marco de este Plan Global, refuerzan la estrategia diseñada en los años anteriores, pero este año se hace especial énfasis en las personas más recientemente desplazadas y algunas confinadas, en particular los grupos más vulnerables, es decir las mujeres, los niños y las minorías étnicas (indígenas y afro-colombianos)". (Comisión Europea, 2008)

2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA AGENDA DE LA GOBERNANZA

2.1 EL DEBATE DE LA GOBERNANZA EN TÉRMINOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En las últimas dos décadas el concepto de gobernanza ha irrumpido en los debates sobre la democracia y desarrollo, y es uno de los temas más destacados en la agenda de los donantes internacionales, en especial, de la Unión Europea. Existe una enorme confusión en torno al término de gobernanza. Sin embargo, este concepto como ámbito de acción de las iniciativas de desarrollo y cooperación internacional puede ser concebido de diferentes formas. Según sea la concepción del desarrollo y la cooperación de la que se parta, la gobernanza puede ser entendida de una u otra manera (Graña, 2005; Hyden y Court, 2004; González Martín, 2006).

Tradicionalmente, ha existido la discusión entre dos enfoques sobre la gobernanza en su relación con el desarrollo: primero, “el pensamiento neo-institucional que parte de la tesis de que el avance del mercado y el crecimiento económico llegará a través del perfeccionamiento institucional del Estado” (North, 1990); segundo, “una visión más alternativa fundamentada en las ideas del desarrollo humano, que mantiene que la gobernanza tiene más que ver con la participación, la descentralización en la toma de decisiones y, en definitiva, con la redistribución del poder” (PNUD, 2002).

En cualquiera de los casos, más allá de la gobernanza como instrumento para el perfeccionamiento institucional o como objetivo de desarrollo, a este concepto también se le relaciona con las condiciones que los donantes sugieren a los países socios para continuar recibiendo ayudas y formar parte de los mecanismos de cooperación internacional.

En los últimos tiempos, la UE gestiona la gobernanza en países que tengan contextos de violencia y/o conflicto. Desde la ayuda internacional, la gobernanza se suele entender cómo aquel modelo de gestión estatal que los actores de la cooperación sugieren a los Países en Vías de Desarrollo –PVD,

especialmente a los más inestables en políticas sociales, donde hallan violaciones a los derechos humanos y población en situación desplazamiento (Candela 2006).

Este capítulo trata de recoger la evolución del concepto y la agenda de la Unión Europea en la promoción de la gobernanza en terceros países. Además de analizar de forma muy resumida la evolución y los principales mecanismos de la gobernanza como política de la cooperación para el desarrollo en terceros países, se relacionará este concepto con la promoción de los derechos humanos y la democracia, la agenda comunitaria de la lucha contra la pobreza y la eficacia de la ayuda. En la parte final, se analizarán los avances en la promoción de la gobernanza.

2.1.1 La cooperación al desarrollo de la UE en terceros países

La cooperación hacia terceros países siempre estuvo presente en la agenda de las diferentes organizaciones internacionales. Sin embargo, no ha ocupado un lugar destacado en la agenda de la UE hasta la institucionalización de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Anteriormente, existían numerosos instrumentos e iniciativas de cooperación, se puede afirmar que solo hasta el 2.000, se comienzan articular una verdadera política en relación al desarrollo (Comisión Europea, 2000, Sesión nº 2304). Esta incipiente política hacia terceros países se reformula a través de una nueva Declaración Conjunta que ha venido a denominarse el “Consenso Europeo” (European Consensus on Development, 2005), que fija las nuevas directrices de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, y su adaptación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODMs. Finalmente, La Comisión presentó al Parlamento, el proyecto de resolución legislativa sobre la propuesta de Reglamentación del PE y el CE, (Comisión Europea, 2001, N 2132001), relativo a las acciones de ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de America Latina y Asia¹².

¹² COMISIÓN EUROPEA, (2001) “Reglamento No. 2130/2001 del parlamento europeo y del consejo de 29 de octubre de 2001 relativo a las acciones de ayuda a poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de AL y Asia”. Bruselas.

Dentro de las nuevas directrices dispuestas por la UE para el caso colombiano, se busca por medio de la cooperación al desarrollo indagar en los orígenes del conflicto, traducidos principalmente: violación a los derechos humanos, bajos niveles de gobernabilidad, inequidad social y exclusión de las comunidades desplazadas. Bajo esta cooperación, la Comisión definió para el 2006 proyectos que apoyan la estrategia de acciones dirigidas hacia la búsqueda de la paz y promoción de la buena gobernanza; implementado ambiciosos proyectos como: laboratorios de paz, el fortalecimiento de la justicia, el apoyo a la participación de las comunidades desplazadas donde se visibilice el goce de los derechos que tienen dentro de la política pública del desplazamiento.

Es a partir de este contexto, donde en los últimos años, se ha desarrollado una estrategia comunitaria de promoción de los derechos humanos en terceros países como: Asia, África y América Latina, que posteriormente han incluido la gobernanza como parte de su política de desarrollo. En consecuencia, las acciones de promoción de los derechos humanos, la prevención de conflictos, y la acción humanitaria hacia el desplazamiento, se entrecruzan con las acciones de gobernanza.

En los últimos años se ha pretendido generar un enfoque que se ajuste a los contextos de terceros países, hay que destacar que en los debates internos de la Unión Europea, la gobernanza ha estado sujeta a las confusiones terminológicas y a los mismos debates conceptuales que han tenido lugar entre los principales actores de la cooperación internacional.

2.1.2 La UE en la promoción de los derechos humanos, la democracia y la gobernanza

La UE exhorta a los estados socios, que para avanzar en el desarrollo económico de los países en vía desarrollo es necesario profundizar en la

democracia y el buen gobierno¹³, llevó a que muchos de los donantes, entre ellos la Comisión Europea, optaran por apoyar a los gobiernos democráticos frente a los autoritarios. Las instituciones comunitarias llevaron a cabo las primeras declaraciones y programas de apoyo a procesos de democratización y pacificación, pero también tomaron las primeras medidas coercitivas¹⁴.

Algunos Estados miembros de la UE como: Gran Bretaña, Francia y Alemania, comenzaron con la promoción del buen gobierno y las instituciones fuertes para garantizar el libre mercado en los 90s. Sin embargo, hasta la revisión de los acuerdos de Lomé en 1995, incluye la Comunidad Europea estos objetivos dentro de la agenda desarrollo (Smith, 2003). En definitiva, el buen gobierno es concebido principalmente como un instrumento de condicionalidad política, que se concreta a través de la cláusula de derechos humanos, y que se impone a todos los acuerdos de asociación y cooperación que la UE lleva a cabo con terceros países.

Estas cláusulas de promoción de la democracia y fortalecimiento del buen gobierno, y la discrepancia en la promoción de estos objetivos fueron causa de tensión entre las instituciones comunitarias y aquellos países miembros de la UE que habían optado por el enfoque neo-institucionalista.

Fué en la Comunicación de la Comisión – COM (1998) 146 - y en la posteriormente aprobada Posición Común en Política Exterior ratificada por el Consejo referida al caso de África (General Affairs Council 25/06/2001), donde se hicieron operativos estos conceptos de Derechos Humanos, Democracia y

¹³ Esta idea tomó cuerpo a partir de los debates propiciados por el Banco Mundial en torno al mal gobierno en los países del África Subsahariana y su efecto negativo en las reformas económicas (WB, 1989). Posteriormente, la condicionalidad de la AOD a las reformas políticas con el fin de garantizar un mayor éxito de las Políticas de Ajuste Estructural se reconoce como una práctica adecuada en el Consenso de Santiago de 1998.

¹⁴ La UE apoyó la transición democrática chilena, los procesos de paz en América Central y a los países del Este en su transición hacia la democracia y la economía de mercado. También se gestó la cláusula de derechos humanos en el acuerdo de Lomé III. En cuanto a las medidas punitivas destacan la retirada de la firma de protocolos financieros con Turquía e Israel, la prohibición de algunas importaciones y limitación de las inversiones en Sudáfrica y el embargo de armas y sanciones en China tras la masacre de Tiananmen.

Buen Gobierno. La legitimidad, la legalidad y la efectividad¹⁵ se convierten así en los principales principios democráticos que la UE debería promover fuera de sus fronteras.

Sin embargo, es necesario enunciar las principales guías sobre la actual cooperación en la UE hacia terceros países: primero, la contribución a los objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular la financiación hacia el desarrollo que se le concederá a África; segundo, Declaración de París, sobre la eficiencia de la ayuda al desarrollo por medio de acciones de largo alcance donde se tienen en cuenta la gobernaza, los derechos humanos y la democracia; tercero, el Consenso Europeo sobre el desarrollo.

2.2 LA AGENDA DE LA GOBERNANZA FRENTE A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

A esa primera comunicación sobre gobernanza y desarrollo- COM (1998) 146 -, le sigue la Comunicación de la Comisión –COM (2006) 421¹⁶- que trata de adecuar la promoción de la gobernanza en terceros países a la revisión quinquenal de los Objetivos del Desarrollo del Milenio y a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En otras palabras, a la prioridad comunitaria de diálogo político y gobernanza para los Estados en contextos de violencia y desplazamiento, se le suma un enfoque pro-pobre de la gobernanza. Este objetivo se convierte en un requisito previo para que la Ayuda Oficial al Desarrollo sea efectiva en su objetivo de reducir la pobreza (González Martín, 2006).

En este segundo documento de la Comisión Europea, se apuesta por el diálogo político y la cooperación al desarrollo para promover la gobernanza

¹⁵ La legitimidad se limita a la celebración de las elecciones libres, mientras que la legalidad se refiere a la existencia de un Estado de Derecho y del imperio de la ley, y la efectividad se asocia con la promoción de los derechos fundamentales, la independencia de los poderes legislativo y judicial, la descentralización institucional, los sistemas políticos libres y la transparencia e integridad de las instituciones.

¹⁶ Comisión Europea (2006), “*La Gobernanza En El Consenso Europeo Sobre La Política de Desarrollo*” [en línea], disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0421es01.pdf, recuperado : 07 de junio de2009

democrática, y se considera la buena gobernanza como una de las principales garantías para que la AOD de la UE sea más efectiva. La gobernanza es concebida de una manera amplia¹⁷, distinguiéndose entre el nivel local, nacional e internacional, y subrayándose el papel que pueden jugar las autoridades locales en la consecución de los ODMs.

A los habituales instrumentos comunitarios que incluyen indirectamente fórmulas para promover la gobernanza en terceros países (ayuda humanitaria, desarrollo institucional en diversos ámbitos, mantenimiento de la paz y la seguridad, promoción de los derechos humanos, la promoción de la sociedad civil), “se le añade un nuevo instrumento específico que supone un apoyo adicional de 2700 millones de € para incentivar la gobernanza democrática en tercero países para el periodo 2008-2013” (González Martín, 2006).

Estos fondos se distribuirán a través del denominado *perfil de gobernanza*, que no es más que un instrumento basado en un sencillo cuestionario sobre la situación del país socio orientado a facilitar el diálogo, evaluar los progresos en las reformas planificadas e identificar nuevas áreas de cooperación. Para el caso colombiano, los instrumentos de cooperación que la UE ha definido para el territorio nacional, se establecen a partir del Marco de Diálogo y de Concertación de Río y la CAN. Definiendo el *perfil de gobernanza* a partir de las causas socio-económicas del conflicto armado, apoyado en la sistematización de los laboratorios de paz, dentro de una perspectiva de participación de las comunidades desplazadas y de estabilización socio-económica de ellas mismas.

Con la iniciativa de promocionar la buena gobernanza, se intenta priorizar la aplicación de enfoques participativos gubernamentales que promuevan la implicación activa de la sociedad civil para del goce efectivo de sus derechos frente a las instituciones nacionales, y la armonización de los enfoques de la

¹⁷ La gobernanza, según esta Comunicación de la Comisión, tiene que ver con temas tan variados como: democratización formal, participación ciudadana, Estado de derecho y justicia independiente, transparencia y responsabilidad, seguridad humana, gestión de flujos migratorios, efectividad institucional, acceso a servicios sociales básicos, gestión sostenible de recursos naturales y energéticos y promoción de un desarrollo económico sostenible y de cohesión social.

UE con los de otros agentes internacionales, aplicando principios de complementariedad en proyectos sociales en terceros países.

Sin embargo, la buena gobernanza de los países en vía desarrollo entran en contradicción con una condicionalidad política que persiste. Los Documentos Estratégicos País, los perfiles de gobernanza, los proyectos regionales de ayuda humanitaria, siguen siendo formas de condicionalidad, que rara vez son fruto de procesos participativos entre los países receptores de cooperación. A pesar del diálogo político, y la promoción de la gobernanza, la Comunidad Europea y los Estados miembros de la Unión siguen imponiendo sus prioridades y consideraciones a sus países socios.

2.3 AVANCES DE UE EN EL TEMA DE LA GOBERNANZA

Un conjunto de ONGs y centros de investigación han realizado una primera evaluación sobre el apoyo prestado por la Comunidad Europea a la buena gobernanza en terceros países (PARTICIP 2006). A pesar de tener avances positivos en la definición del concepto por parte de la UE, en concreto al Mecanismo de Evaluación Inter Pares Africano –MARP-¹⁸, esta evaluación, señaló el esfuerzo de la ayuda presupuestaria directa como principal instrumento de fomento de la gobernanza. Sin embargo, advierten sobre el alto desconocimiento de los contextos en los que la Comisión Europea trabaja fuera de sus fronteras, y la diversidad de enfoques y aproximaciones que manejan las Delegaciones en los distintos países¹⁹.

La UE en su conjunto parece insistir en la conveniencia de articular una cooperación más eficaz a cada situación específica, una cooperación que se

¹⁸ En concreto, la Comunidad Europea y los Estados miembros se han comprometido a apoyar este mecanismo de evaluación entre los países africanos que trata de apoyar los esfuerzos por el cambio y la aplicación de las reformas de gobernanza a nivel local, nacional y regional en los países africanos.

¹⁹ En concreto esta evaluación señala las siguientes barreras para la implementación práctica de las medidas de gobernanza en el terreno: existencia de aproximaciones diferentes sobre el tema, desconocimiento de las guías y las políticas de los distintos actores, falta de visión de las estrategias a largo plazo, inexistencia de una apropiación real de los procesos de gobernanza por los socios, falta de coordinación, complementariedad y coherencia sobre la gobernanza que se promueve desde la Comisión, confusión sobre el rol de la Comisión como actor político, agencia de desarrollo y administración donante (PARTICIP, 2006)

fundamenta en el diálogo y en el refuerzo de las capacidades de los países socios, para que estos puedan dar respuestas concretas a la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho.

Este enfoque comunitario sobre la gobernanza de los PVD se inspira, principalmente, en las iniciativas e instrumentos de las principales agencias de cooperación de los Estados miembros (Agencia Sueca de Desarrollo –SIDA-, el Departamento de Desarrollo Británico –DFID-, y la GTZ alemana)²⁰. Se tiene en cuenta la dimensión política de los procesos de desarrollo y la relación entre la efectividad y la apropiación democrática, tratando de combinar los enfoques de la gobernanza entendida como desarrollo participativo, con aquellos otros que se centran en la responsabilidad de las instituciones estatales frente a la ciudadanía. En definitiva, se busca tener en cuenta la evolución histórica y los elementos culturales, para poder llevar a cabo análisis más ajustados sobre las necesidades de desarrollo.

A pesar de estas buenas intenciones, todavía carece de coordinación y armonización, la cooperación comunitaria y la percepción de los Estados miembros de la UE en materia de promoción de la gobernanza.

Se detecta el rechazo a la condicionalidad negativa y en otras cuestiones como la preferencia por la financiación de operaciones de paz y por el apoyo a los proyectos de fomento de la cultura de los derechos humanos frente a la reconstrucción de las instituciones democráticas. Sin embargo, no hay homogeneidad geográfica, ni una organización institucional entre las agencias de cooperación de los Estados miembros en temas de gobernanza y, lo que es más preocupante, ni posiciones compartidas entre los socios europeos ante los contextos de vulneraciones graves de los derechos humanos y déficit democráticos en terceros países. (Youngs, 2006)²¹.

²⁰ Estas agencias se han destacado por destinar importantes montos de su AOD para proyectos de gobernanza, y en cierta medida están siendo guía para el resto de cooperaciones de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias.

²¹ A pesar de estas críticas, en este trabajo de FRIDE se destaca cierta especialización geográfica y temática de los distintos donantes: Alemania en descentralización y especialmente volcada con Afganistán; Suecia en la independencia de los medios de comunicación y trabajando en Mozambique;

En conclusión, la promoción de la gobernanza en Colombia y Latinoamérica por parte de la UE, se ha convertido principalmente en un objetivo para mejorar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, la visión instrumental de la gobernanza, entendida como la capacidad institucional para mejorar el sector público y el marco legal necesario para la participación de la sociedad civil, pone el énfasis de la gobernanza en el respeto a los derechos humanos y el desarrollo, pero se observa el desinterés o el agotamiento de apoyar este tipo de iniciativas en los diferentes proyectos de cooperación en la región. En definitiva, la gobernanza no puede ser un elemento más de la condicionalidad de un asociacionismo interesado entre la UE y sus los diferentes PVD, que priorizan los intereses securitarios, comerciales e inversores europeos sobre el desarrollo de sus países socios. (Alcalde y Alberdi, 2005)

Dinamarca en el combate a la corrupción preferentemente en Asia; Francia y España en la formación de elites estatales en el área francófona de África y en América Latina; Reino Unido en las estructuras financieras para la gobernanza, con especial incidencia en Sierra Leona, Nigeria, Pakistán e Irak

3. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y PÚBLICA FRENTE A LA PREVENCIÓN Y EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL MAGDALENA MEDIO

En la ciudad de Barrancabermeja, se desarrollo *El II Encuentro de Entes Territoriales*, organizado por las Instituciones del Ministerio Público, encabezado por la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal y la Oficina del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Los Refugiados –ACNUR de Barrancabermeja, y con apoyo de la Alcaldía Municipal, los días 23 y 24 de Marzo de 2010 en las Instalaciones de La Biblioteca Alejandro Galvis Galvis.

A este evento fueron invitados todas las instituciones, organizaciones y la población en situación de desplazamiento de Barrancabermeja y el Magdalena Medio -MM. Se evaluó la situación de conflicto, los posibles riesgos y las alternativas para garantizar el goce efectivo de derechos a la población en situación de desplazamiento en la región.

Sin embargo, para el desarrollo de este capítulo, se tendrá en cuenta: primero, la descripción del cómo las organizaciones internacionales, los entes territoriales y las diferentes instituciones del ámbito nacional, han trabajado el tema del desplazamiento en la región, a partir de la normatividad de la política pública del desplazamiento en Colombia; segundo, la conformación de los Comités Municipales de atención a población desplazada, mediante la experiencia de los funcionarios de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, representantes de ACNUR-CE y del Programa de Desarrollo y Paz, los cuales, han suscrito compromisos con las comunidades desplazadas en el *I Encuentro de Entes Territoriales*; tercero, la presentación metodológica para la elaboración del mapa de riesgo regional, donde sus principales actores son las comunidades desplazadas, las cuales, articulan sus propias demandas frente a las diferentes instituciones públicas presentes en dicha elaboración.

3.1 DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS REGIONALES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y PÚBLICAS (NACIONALES) FRENTE A LA POLÍTICA DEL DESPLAZAMIENTO

Desde 1998, las organizaciones internacionales en Colombia como CE, ACNUR, NCR, CICR y diferentes ONGs internacionales y nacionales, han participado de alguna manera en la elaboración de las políticas públicas de la población desplazada en nuestro país. Sin embargo, por la complejidad del contexto de violencia del territorio nacional, la oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea –ECHO, asociada con el ACNUR, han diseñado *planes regionales* para el fortalecimiento de las organizaciones que sufren el fenómeno del desplazamiento con incidencia en la región del Magdalena Medio -MM. Se busca por medio de los planes regionales abarcar 4 departamentos de nuestro país (Antioquia, Bolívar, Cesar y Santander), para la implementación de recursos suficientes tanto económicos como humanos, por parte de los entes territoriales y la responsabilidad con la comunidad desplazada para indicarles sus deberes y obligaciones dentro de esta política pública.

La Ley 387 de 1997 y el decreto 2569 de 2000, establecen la creación del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y a su vez los Comités Territoriales (Departamentales, Distritales y Municipales) para este tipo de atención. De igual manera, ordena la conformación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada SNAIP, instancia que debe operar desde el nivel nacional hasta el local, para la atención de poblaciones vulnerables por el conflicto armado colombiano. Dentro del articulado normativo de la Ley 387, en su artículo 5, establece “que el sistema de atención a la población desplazada estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas, comunitarias e internacionales que realizan planes, programas y proyectos, tendientes a la atención de estas poblaciones”²²

El Decreto 250 de 2005, adopta el Plan Nacional de Atención a la Población desplazada, el cual es extensivo a los entes territoriales. A su vez, la Ley 1190

²²Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio) “Ley 387 de 1997, *por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*” En *Diario Oficial*, núm. 45.955,30 de julio de 1997, Bogotá.

de 2008 orienta a los departamentos y municipios en el diseño y aplicación de estrategias a poblaciones en situación desplazamiento.

Por lo tanto, los Comités Regionales de Atención a Población Desplazada - CMAIPD, se han constituido en los municipios del MM y de manera particular en los 4 departamentos que los conforman. En este sentido, los municipios están obligados a diseñar y aplicar estrategias que busque la disminución de este fenómeno, las cuales deben estar contenidas en los Planes Integrales Únicos de Atención Desplazada -PIU.

Para la Dra. Delcy Ruiz²³, Representante de la Vicepresidencia de la República, encargada del Comité Inter-institucional de Alertas Tempranas CIAT, identifica que: “desde el espíritu normativo tres aspectos deben caracterizar el análisis de las conclusiones que el CIAT ha encontrado dentro del PIU en el Magdalena Medio: primero, lo integral; significa que deben tener en cuenta los componentes de protección y prevención, atención humanitaria y fortalecimientos de las organizaciones de desplazados por medio de la articulación inter-institucional; segundo, que las acciones sean de carácter estratégicos y no coyunturales; tercero, la flexibilidad de los planes, por la dinámica del desplazamiento, requiere hacer seguimiento y ajustes pertinentes” (Ruiz, 2010)

Dentro de este escenario, los diferentes municipios registran avances, pues todos cuentan con decretos de creación en dichos comités. Sin embargo, su funcionamiento presenta serias debilidades, lo cual afecta enormemente la aplicación de la política pública de protección, prevención y atención de la población desplazada en los respectivos municipios. Es poco lo que refleja el PIU en las regiones que han adherida este tipo de normatividades, pues las entidades que integran el comité, desconocen en buena medida los procedimientos para llevar los recursos desde el nivel nacional al ámbito local.

²³ Ruiz D, (2010, 23 de marzo), “Intervención Vicepresidencia de la República” [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

Por su parte, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, y la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea -ECHO, durante cuatro años consecutivos han sostenido un convenio con el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, -PDPMM, para el fortalecimiento de las entidades públicas locales, con el fin de mejorar las respuestas estatales a la población desplazada. Se identifica en dicho convenio, lo desarrollo en procesos importantes, con cierto nivel de eficiencia, en los municipios del sur-Bolívar y sur-Cesar, los cuales, presentan avances en la formulación de los planes integrales únicos. No obstante, el desinterés por parte de alcaldías y gobernaciones de los departamentos mencionados y la llegada de nuevos funcionarios públicos locales, interfiere notablemente en estos procesos.

3.2 COMITÉS MUNICIPALES DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL MAGDALENA MEDIO

Se hace referencia a los planes regionales como proyecto en construcción de un *comité regional* de prevención para la población desplazada que abarquen los 4 departamentos y la totalidad de los 31 municipios del Magdalena Medio que tengan relaciones con la expulsión-recepción de población desplazada. Según el Procurador Provincial, Dr. Henry Zapata Reyes²⁴, considera la importancia del comité porque se debe abordar la región y no el municipio o el departamento de manera aislada. Además, “El problema del desplazamiento, identificado en unos municipios concretos, implementa metodologías diferentes frente al tema, arrojando como resultados: la incapacidad para abordar la problemática o el desinterés por este tipo de población” (Zapata, 2010)

Cabe anotar las primeras conclusiones y compromisos adquiridos del Primer Encuentro Regional de entes Territoriales del MM, las cuales, se dirigieron a establecer y conformar una mesa regional de prevención hacia el desplazamiento. El trabajo de la Procuraduría en 2009 consistió “...en la

²⁴ Zapata H, (2010, 23 de marzo), “Intervención Procuraduría Provincial” [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

capacitación de los funcionarios encargados de atender a esta población. Muchos de ellos evidenciaron desconocimiento en temas relacionados con las consecuencias disciplinarias de los mandatos tal y como lo ordena la Corte Constitucional” (Zapata, 2010). Se dispuso de la identificación de una persona de planta encargada de atender todo lo relacionado con el tema, evitando de esa forma, que los funcionarios sujetos a rotación de cargos se desprendan de la responsabilidad frente a la política pública.

Por lo tanto, se identificó: “...que la falta de coordinación interna entre municipio-departamento-nación es por el manejo de los recursos económicos. En consecuencia, la respuesta que nace de esta institución para en 2009, es la creación de la mesa regional que busque la prevención de manera conjunta” (Zapata, 2010).

El reto para el 2010 por parte de la Procuraduría, es el acompañamiento en la elaboración de un mapa de riesgo dentro de la política pública, como insumo para encontrar soluciones que nazcan dentro del comité regional, con el propósito de definir una política del desplazamiento, y adelantar una sola gestión como conjunto. Las expectativas que tiene esta institución son el aprovechamiento de los talleres con las diferentes comunidades de desplazados, para lograr tantas ideas posibles sobre este fenómeno y tomar las medidas más eficaces acordes con el marco regional. En consecuencia, “Es claro para la Procuraduría, que los departamentos no interactúan entre si y de esa forma es difícil tomar acciones efectivas. Insta a los Alcaldes a definir políticas municipales que trasciendan a lo regional, logrando definir y direccionar un claro camino para la prevención de la población desplazada en la región” (Zapata, 2010)

Se resalta por parte de la Procuraduría el convenio entre ACNUR-ECHO y el Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en convocar a los funcionarios públicos de esta institución con el fin de analizar el gasto público municipal en materia de atención a población desplazada. Dentro de este proceso, “se precisaron obligaciones estatales en torno a la incorporación del PIU, capítulo desplazamiento, en el plan desarrollo regional; los indicadores del

goce efectivo de derechos y la obligación de los entes territoriales para esta población” (Zapata, 2010)

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, a través de su Defensor Regional, Dr. Cristian Chaparro²⁵, es la responsable de la ejecución de las acciones preventivas y la implementación de los Programas de Sistema de Alertas Tempranas, SAT²⁶. Actualmente, tiene una cobertura de la información dentro de 43 municipios en 8 departamentos del país. “Es de gran importancia para la institución hacer parte de la formulación de un mapa de riesgo regional, a través de una Matriz ínter-institucional, para el acercamiento entre las diferentes autoridades y la población desplazada. Es fundamental para la defensoría la protección de tres derechos fundamentales: el derecho a la vida, a la libertad y a la integridad como fundamento de la dignidad humana” (Chaparro, 2010).

Sin embargo, al analizar los componentes estratégicos de las políticas de prevención de violaciones masivas de los derechos humanos, con el propósito de proteger a la población civil y mitigar los daños que sufren las comunidades como consecuencia del conflicto armado, se identifican grandes falencias en la consecución de los objetivos, en parte, por la desinformación que se tiene entre las comunidades afectadas por este flagelo y las instituciones, ya sea del ámbito nacional e internacional que trabajan el tema.

Esto genera una situación problemática, donde la debilidad subyace en la generación de espacio de intervención humanitaria. Además, de no contar con el apoyo tanto financiero como logístico para la ejecución de recursos que brinden la oportunidad de participar a la población desplazada, y la articulación de sus demandas frente a las instituciones nacionales. En consecuencia, al abordar el tema del desplazamiento de manera aislada, es decir, entre la población y las autoridades municipales, se favorece un el escenario de

²⁵ Chaparro C, (2010, 23 de marzo), “Intervención Defensor del Pueblo” [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

²⁶ El SAT, es el instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas

incertidumbre donde predomina el desinterés político para trabajar políticas sociales.

Es evidente observar al desplazado en las alcaldías municipales, acosados por la desinformación de sus derechos, sin orientación alguna sobre los mecanismos de promoción de los derechos humanos y la aplicabilidad del derecho internacional humanitario.

El número de personas que acuden en la búsqueda de protección de sus derechos dentro de la sociedad civil es alarmante: primero, por la falta de atención e información de las instituciones públicas, que utilizan los mecanismos burocráticos para entorpecer las obligaciones estatales frente a la población; segundo, la utilización de ayudas de emergencia de manera asistencialista, las cuales, permiten la creación de asociaciones de desplazados, que buscan el mantenimiento de su núcleo familiar, por medio de la captación de estos recursos económicos. Al no existir una actualización de las bases de datos sobre población desplazada, se disminuyen los montos destinados a programas de emergencia en el Magdalena Medio.

Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo, impulsa procesos de articulación Inter-institucional con entidades públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y práctica de los derechos humanos. Es necesario el acompañamiento de estas organizaciones con la población desplazada, para que sea ella misma la que reconozca el goce efectivo de sus derechos, expresados en la ley y dictados en mandatos constitucionales.

Dentro de este complejo escenario de violaciones de derechos a las comunidades desplazada, la Defensoría del Pueblo y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR, suscribieron un convenio para el fortalecimiento de la gestión defensorial. Dentro del proyecto, se pretende aportar elementos de análisis para la promoción y divulgación de información en zonas de riesgo de desplazamiento forzado, a través de la capacitación permanente en políticas públicas y el marco jurídico para la prevención y atención del desplazamiento. Así como el seguimiento al trámite de quejas y

peticiones de esta población frente a instituciones públicas. Es por medio de mesas de trabajo con las organizaciones de población desplazada, en las que harán diagnósticos participativos con el fin de identificar las necesidades y problemas en la atención a dicha población. En consecuencia, se busca incidir en las políticas públicas regionales encaminadas a la prevención del desplazamiento.

El convenio ha contribuido a posicionar el tema dentro de las diferentes organizaciones de desplazados, además de visibilizar el interés de las entidades públicas respecto a sus obligaciones con el tema del desplazamiento. Sin embargo, quedan dudas sobre el fortalecimiento de la gobernanza, pues muchas de las actividades de los funcionarios del convenio, en la práctica, sustituyen las funciones de empleados de planta de la Defensoría.

Por su parte, el Director de la Unidad de Terreno del ACNUR para el MM, Dr. Javier Orejarena²⁷, exhorta a las diferentes instituciones del SNAIPD²⁸ regional para la construcción permanente de un mapa de riesgo dentro del MM. En la medida que señala los esfuerzos no solo de las entidades territoriales como responsables de tal situación, sino también, en la participación de la Defensoría quien es la encargada de ser la primera institución que alerte sobre riesgo de desplazamiento, hostigamiento y violación de los derechos humanos hacia poblaciones víctimas del flagelo de la violencia en Colombia.

Destaca la preocupación de otras instituciones, organizaciones sociales y funcionarios públicos, que siguen a la población desplazada. En especial, el acompañamiento efectuado por el Programa Desarrollo y Paz, a través del Observatorio de Paz Integral -OPI, el cual, efectúa seguimiento al

²⁷Orejarena J. *"Intervención ACNUR-ECHO"* [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

²⁸ El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, fué creado mediante ley 387/97 por el gobierno nacional como el punto de encuentro de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, para formular las políticas y adoptar las medidas de prevención del desplazamiento forzado, con el fin de cualificar esfuerzos y comprometer voluntades para generar acciones y lograr respuestas de impacto a la población desplazada y el territorio, desde una mirada nacional, regional y local.

comportamiento del desplazamiento forzado en 31 municipios de los 4 departamentos.

En consecuencia para ACNUR y la CE, se plantean dos interrogantes dentro del comité inter-institucional: primero *¿Por qué hacer una política pública sobre desplazamiento de manera conjunta en el Magdalena Medio?*; segundo, *¿Cómo se asume el tema del desplazamiento para la región?* Para responder al primer interrogante ACNUR asume que: “los resultados obtenidos en Barrancabermeja, Puerto Berrio y Aguachica, como principales polos poblacionales receptores de comunidades desplazadas de municipios vecinos, podrían tener una solución, si se lograra trabajar de manera conjunta en respuestas adecuadas que busquen el bienestar de las personas”(Orejarena, 2010). Para el segundo interrogante, “el tema del desplazamiento se asume como problema que tiene múltiples respuestas, en especial, a través de los mecanismos de atención a la población desplazada, su prevención y la formulación de proyectos concretos que los beneficien” (Orejarena, 2010).

3.3 LA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL MAPA DE RIESGO REGIONAL DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DESPLAZAMIENTO EN EL MAGDALENA MEDIO

El siguiente apartado tiene como objetivo hacer una aproximación metodológica, para la elaboración del mapa de riesgo del Magdalena Medio, el cual, es el principal insumo conceptual en la elaboración de la política pública sobre desplazamiento en la región. El encargado de hacer la presentación fue el Dr., Jorge Emilio Niño España, Analista del SAT de la Defensoría del Pueblo del MM²⁹. Se busca por medio de la formulación del mapa, la participación de las organizaciones sociales presentes en el comité. Además, de los entes territoriales para evidenciar la articulación entre las demandas de la población desplazada, e identificar sus necesidades, visibilizar a los actores que se encuentran en la región, y la oferta institucional sobre este tema.

²⁹ Niño J, (2010, 23 de marzo), “Intervención Analista SAT de la Defensoría del Pueblo MM” [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

Para la elaboración de la matriz, se realizó a través de la división de tres grupos subregionales: primero, sur-Bolívar, Morales, Santa Rosa, Cantagallo, Simití y San Pablo; segundo, sur-Cesar, Aguachica, Gamarra, San Alberto; finalmente, Santander y Antioquia, compuesto por: Barrancabermeja, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó.

Como se observa en la tabla 1³⁰. El diseño de la matriz tiene las siguientes categorías: Región, Municipio, zonas críticas de riesgo, factibles afectaciones de violencia, identificación de actores, origen de las amenazas, vulnerabilidad de la población y respuesta institucionales y sociales de carácter preventivo. Cabe aclarar que la participación de cada grupo contó con la presencia de autoridades municipales como Alcaldes y Personeros, líderes de las diferentes asociaciones de desplazados, representantes de la fuerza pública y organismos internacionales.

Tabla 1. Mapa de Riesgo Comité Municipal de Atención y Prevención del Desplazamiento en el Magdalena Medio 2010³¹.

Municipio	Zonas Críticas de Riesgo	Factibles Afectaciones de Violencia	Identificación del Actores Armado	Origen de la Amenaza	Vulnerabilidad de la población	Respuestas Institucionales y Sociales de carácter Preventivo

Dentro de la configuración de la matriz, existen varios elementos que merecen ser analizados. Primero, las organizaciones internacionales e instituciones nacionales deben garantizar un ambiente favorable para la población desplazada, donde se aborden temas como el respeto a la vida, la libertad y la integridad personal. En este sentido, debe existir un compromiso desde la cooperación internacional por medio de instituciones, como ACNUR y la CE, que establezcan programas acordes al contexto de violencia que se vive en la región. Es difícil mantener mecanismos de atención a población desplazada, cuando en el terreno existe un desconocimiento de los diferentes actores, los

³⁰ Ver anexo 1.

³¹ Estas categorías aplican para las tres subregionales del MM: primero, sur-Bolívar, Morales, Santa Rosa, Cantagallo, Simití y San Pablo; segundo, sur-Cesar, Aguachica, Gamarra, San Alberto; finalmente, Santander y Antioquia, compuesto por: Barrancabermeja, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Yondó.

cuales, son la principal fuente de desplazamiento de población campesina. Sin embargo, se reconoce el esfuerzo que hacen las organizaciones en mantener su presencia a lo largo del territorio nacional, el costo tanto económico como humano para la prestación de sus servicios y los proyectos para la estabilización socioeconómica de las comunidades.

Así, al preguntarse dentro de la matriz sobre *factibles afectaciones de violencia*, se evidenciaron múltiples respuestas en la realización de este componente dentro de los tres grupos subregionales. En este sentido, al desarrollar esta categoría se plantearon los posibles riesgos, caracterizando las amenazas de grupos armados y la llegada de nuevos actores a la región, en especial la convivencia y hostigamiento entre actores armados, empresas extranjeras y la población desplazada³². Identificando: primero, la presencia de grupos guerrilleros de las FARC y el ELN; segundo, la presencia de bandas emergentes como: Los Rastrojos, Águilas Negras, Los Paisas, entre otros; y tercero, la llegada de multinacionales para la exploración minera en la región.

Se analiza de manera alarmante como el desplazamiento forzado en el Magdalena Medio y se explica a partir de las dinámicas económicas existentes, impulsado por un modelo de desarrollo basado en la exclusión social. Las actividades mineras, especialmente el carbón y el petróleo, el cultivo de palma aceitera, la ganadería extensiva y la concentración improductiva de la tierra, coinciden sutilmente con la presencia de actores armados en sitios específicos donde se desarrollan estas actividades económicas con grandes empresarios y multinacionales. En consecuencia, la generación de tensiones entre las grandes multinacionales y campesinos, hacen que estos últimos salgan mal librados, sin otra opción que salir desplazados de sus lugares donde han habitado durante varias generaciones.

Presentado y documentado en entrevistas a las autoridades presentes en el // *Encuentro de Entes Territoriales*, los representantes de las diferentes instituciones nacionales y organismos internacionales, llegan a las siguientes

³² Ver anexo 2.

conclusiones: primero, el Sistema de Atención a Población Desplazada – SPAIPD en los municipios del Magdalena Medio presenta hondas falencias motivadas por a la inoperancia de Acción Social como coordinadora de dicho sistema. Además, las entidades territoriales no asumen compromisos reales respecto a la atención de la población desplazada, con los enfoques establecidos en el decreto 250 de 2005; segundo, Los Comités Municipales de Atención Integral a Población Desplazada –CMAIPD, dejan dudas sobre su funcionamiento, pues sus decisiones siguen distantes de contribuir al goce efectivo de los derechos de la población desplazada; tercero, la falta de comunicación y coordinación entre las instituciones nacionales, departamentales y municipales, por lo que se puede concluir que el SPAIPD no se hace presente en los municipios del Magdalena Medio, siendo inoperante en las comunidades desplazadas de la región.

En este orden de ideas, y al indagar sobre los Planes Únicos de Atención a la Población Desplazada –PIU, en los municipios del MM, los representantes de las diferentes organizaciones internacionales, concluyen: primero, los planes de protección, los mapas de riesgos y la caracterización de población desplazada de algunos municipios, se han dejado a la voluntad de Organizaciones No Gubernamentales –ONGs, y sin incorporación en los PIUs municipales; segundo, la atención a la población desplazada para garantizar el goce efectivo de sus derechos, es inoperante y en algunos casos todavía no se ha implementado.

4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA COOPERACIÓN EN RELACIÓN AL ESTUDIO DEL PROCESO DE REUBICACIÓN DE 115 FAMILIAS DESPLAZADAS EN SABANA DE TORRES (SANTANDER)

El municipio de Sabana de Torres se encuentra situado al Sur-Oriente del departamento de Santander, sobre la vía Panamericana que comunica al interior del país con la Costa Atlántica, está ubicado en una amplia zona de producción de palma de aceite en el Magdalena Medio, rodeado por otros municipios con similares características, entre ellos, Puerto Wilches (Santander) y San Alberto (Cesar). En la vereda la Moneda, cerca al municipio de Sabana de Torres, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, adquirió un predio rural de 1.139 hectáreas, aptas para la explotación agropecuaria. Sin embargo, la entidad decidió desarrollar un proyecto productivo de 800 hectáreas de palma de aceite para 115 familias desplazadas, asentadas en los municipios de Puerto Wilches, Barrancabermeja, Landázuri y Sabana de Torres en Santander, Aguachica en Cesar y Morales en Bolívar.

Para la ejecución del proyecto el INCODER le solicitó una propuesta a IICA- Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, para ser el operador del Capital Semilla e hiciera el fortalecimiento social y organizativo de la comunidad. Además, realizaron la convocatoria para el operador del proyecto de estabilización socioeconómica. La empresa que escogieron fue INDUPALMA, una empresa palmera de proyección multinacional y con capitales extranjeros, los cuales tienen concesionados varios cultivos de palma en el municipio de San Alberto (Cesar).

Como modelo productivo, el INCODER estableció que la adjudicación del predio se diera bajo la modalidad de común y proindiviso³³, además se ordenó que la comunidad construyera sus propias viviendas dentro del predio adjudicado por esta institución. Sin embargo, INDUPALMA puso como condición para la operación administrativa del cultivo, la desocupación del lote aduciendo la utilización de agrotóxicos los cuales afectaban a la comunidad

³³ Proindiviso: Cuando la propiedad de una cosa o un derecho pertenece en comunidad a varias personas en común sin división entre los mismos nos encontramos ante una situación de proindiviso. Los proindivisos inmobiliarios surgen de la copropiedad o co-titularidad de un inmueble entre varias personas.

desplazada. Por lo tanto, esas decisiones generaron inconformidad entre los diferentes líderes de la comunidad, quienes promovieron la participación de las familias para iniciar un proceso autónomo, de modalidad agrícola en finca campesina, acordes a los parámetros legales que planteaba el INCODER.

Uno de los primeros pasos dados por ellos, fué cambiar la Junta Directiva de la Asociación e iniciar un proceso autónomo, constituyéndose a partir de allí como una organización de desplazados con capacidad política para articular sus demandas frente a entidades nacionales e internacionales, para la exigibilidad de sus derechos, otorgados por la política pública del desplazamiento en Colombia.

Hoy, gracias a esa decisión de la Asociación de Desplazados de la finca la Pampa –ASOBEMPRO, se constituyó en un verdadero proceso de reubicación donde las familias empiezan a ver los frutos de sus esfuerzos materializados en los servicios que empiezan a prestar las instituciones tanto públicas como internacionales, entre los que se encuentra: primero, la construcción de vivienda a cargo de Acción Social; segundo, el fortalecimiento de los procesos organizativos, brindado por el convenio suscrito entre la Comisión Europea y ACNUR con la ONG Opción Legal; tercero, el mejoramiento de vías de acceso y calles internas del centro poblado, a cargo del municipio de Sabana de Torres; cuarto, la asignación de una partida de recursos importantes para solucionar problemas de saneamiento básico, otorgados por la Gobernación de Santander; finalmente, el desarrollo de un proyecto productivo, operado por FUNDEPALMA.

4.1 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE REUBICACIÓN DE POBLACIÓN DESPLAZADA – CASO FINCA LA PAMPA

En el año 2007, el gobierno nacional a través de INCODER adquirió en Sabana de Torres un predio de 1.139 hectáreas, por un valor de \$2.800 millones de pesos, y seleccionó a 115 familias desplazadas para desarrollar con ellas un proyecto productivo de palma aceitera. Sin mayores explicaciones sobre las características del proyecto la población fué notificada a través de una carta en

la que debía declarar su aceptación o no del mismo. “En octubre de 2007 INCODER presentó el proyecto en Barrancabermeja y los campesinos sufrieron el primer impacto al ver frustrada su aspiración a tener la propiedad individual y específica de la tierra”³⁴. Ya en diciembre del mismo año, en Sabana de Torres, se creó la asociación ASOBENPRO, con base en los estatutos elaborados por el INCODER, como requisito para adelantar el proyecto. Una vez legalizada la asociación, en B/bermeja se hizo la primera reunión oficial del proyecto con presencia del entonces Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, quien hizo entrega de un cheque simbólico de \$692.000.000 millones de pesos a las 115 familias desplazadas.

En los primeros meses del 2008 hizo su aparición en el escenario, la empresa INDUPALMA, para anunciarse como operadora del proyecto y exigir la reubicación de las familias fuera del predio, en el casco urbano de Sabana de Torres. Este malestar hizo reaccionar a beneficiarios como Elíder Hincapié, y otros, ausentes en la reunión en la que se presentó INDUPALMA. Fué la misma comunidad quien empezó a reunir a las familias y a buscar el apoyo de instituciones como la Defensoría del Pueblo, el ACNUR, La Comisión Europea y la ONG Opción Legal, para prepararse para la próxima reunión con INDUPALMA y defender su derecho a permanecer en la tierra.

Por lo tanto, los conflictos estallaron entre las partes y consecuentemente se presentó la iniciativa de convocar una asamblea general de asociados para buscar un cambio de junta directiva de la asociación, por las sospechas de acuerdos ocultos entre el representante legal de ASOBEMPRO y la empresa INDUPALMA al parecer para favorecer los intereses de la multinacional. A diferencia de la primera elección de junta directiva, que se hizo de manera unánime y sin participación de los asociados, la nueva elección ocasionó expectativas entre la comunidad y la generación de mecanismos que garantizaran la legitimidad de los elegidos. El 31 de agosto de 2008, con la presencia de testigos institucionales, las elecciones internas determinaron como ganadores a los nuevos líderes de la asociación, encabezados por Elíder

³⁴ Ver anexo 1. Entrevista a Elíder Hincapié
Hincapié, E. J. (2010,25 de febrero) entrevistado por Ramón, G., Barrancabermeja.

Hincapié, quien pudo superar todos los descalificativos de sus adversarios. Sin embargo, el 25 de abril del 2010, se convocó por tercera vez, la asamblea general de asociados, volviendo a elegir la planilla del Elíder como presidente de la junta directiva y sus demás miembros. Fomentando así continuidad en el proceso político de la asociación, al mantener a los mismos funcionarios, los cuales, han recibido apoyo técnico y profesional por parte de organizaciones internacionales dentro de la toma de decisiones frente a las demás instituciones públicas involucradas en el proyecto.

Volviendo al comienzo, El 15 de septiembre de 2008, la nueva junta directiva de la asociación, tuvo la visita de verificación de alto nivel por parte del Ministerio de Agricultura y el INCODER. Junto a ellos, instituciones como ACNUR, la CE, el Consejo Noruego de Refugiados y la Defensoría del Pueblo, más la ONG Opción Legal, cumplían un papel crucial como acompañantes y garantes del proceso. En contra de la supuesta normalidad de la visita por parte del ministerio, los campesinos expusieron la crisis existente, por las intenciones del operador INDUPALMA, de que las familias desplazadas se reubicaran en el casco urbano del municipio de Sabana de Torres, en contra de su voluntad como familias beneficiarias. Una intervención acertada del representante de ACNUR a favor de los derechos de la población desplazada, cortó las pretensiones de imponer una decisión no concertada con la comunidad, y la reunión terminó sin acuerdos.

La asociación siguió fortaleciendo sus “alianzas de conocimiento” (Hincapié, 2010), por medio de organizaciones internacionales como ACNUR, CE y la ONG Opción Legal, a las cuales vino a sumarse el PDPMM –Programa Desarrollo del Magdalena Medio. Ya desde el 15 de septiembre de 2008 le había presentado a INDUPALMA, una propuesta por escrito sobre su papel como operadora, y se había fijado como fecha de esta presentación el día 8 de octubre en Barrancabermeja. Llegada la fecha de presentación de la propuesta de INDUPALMA, los resultados fueron insatisfactorios para la asociación, que volvió a exigir la propuesta escrita, sin que la empresa cumpliera su compromiso. Rodeada de sus abogados la empresa presionaba la firma del convenio con el argumento de que llevaba más de 40 años trabajando con

palma, pero ante una pregunta del líder campesino tuvo que reconocer que jamás había hecho un proyecto con población desplazada. “Ustedes no sólo no conocen nuestros derechos como familias en situación de desplazamiento, sino que nos ven como empresarios y nosotros no somos empresarios”, (Hincapié, 2010, pp11)

La comunidad siguió buscando el acompañamiento técnico por parte del ACNUR, la CE, el PDPMM y la ONG Opción Legal para la asamblea final del 18 de noviembre de 2008, donde se da una gran movilización de familias beneficiadas, instituciones públicas del orden nacional como la Defensoría del Pueblo, Acción Social, de nivel regional y local. Además, de instituciones y organizaciones acompañantes, y de los directivos de INDUPALMA. Al finalizar la jornada, llegó el momento en que la propia comunidad decidiera, a pesar de las amenazas sobre las consecuencias de la pérdida del Capital Semilla, rechazar como operador a INDUPALMA. Al final, el resultado no dejó dudas: “de las 90 familias que representan el 79% de los beneficiarios, 86 dijeron no a la reubicación en la zona urbana, y sólo 4 de ellas lo aceptaron” (Hincapié, 2010, pp13). Ante esta derrota de la propuesta oficial, la comunidad fue intimidada a presentar 3 operadores posibles, en un lapso de 10 días hábiles. Lo que nadie sospechaba era que ya la asociación había buscado a otros posibles operadores, uno de los cuales, FUNDEPALMA vinculado al Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, había ganado la confianza entre la comunidad con la propuesta de “Palma Campesina”, “porque éste sí está enfocado en lo que queremos nosotros y respetan nuestro ser campesino”. A las 5 de la tarde la reunión terminó, dejando a los funcionarios no muy felices, “pero para nosotros la alegría inmensa, era saber que nos habíamos quedado en nuestra tierra” (Hincapié, 2010, pp13). Desde entonces la comunidad adoptó esta fecha como símbolo de su lucha campesina.

El 18 de septiembre de 2008, se firmó el convenio con FUNDAPALMA en presencia del PDPMM, IICA, INCODER, ACNUR, CE y la ONG Opción Legal. Para el 2009 surgieron nuevos retos materializados en la validez del Otrosí para el Capital Semilla, otros de tipo hábitat, los cuales tuvieron que ver con la definición del tamaño de los lotes del predio para la construcción de las

viviendas, las cuales, satisfactoriamente fueron negociadas con la administración municipal de Sabana de Torres, dándoles una respuesta positiva a sus requerimientos. Para el 2010, el proyecto espera la obtención de un crédito por una cifra cercana a los \$6.400 millones de pesos. Sin embargo, la propuesta del operador FUNDEPALMA es intentar sacar el cultivo solamente con el Incentivo de Capitalización Rural -ICR, utilizando apenas una pequeña parte del crédito, de tal modo que le disminuya la deuda a la comunidad.

Otros aspectos importantes de la situación de estas familias desplazadas tiene que ver con la salud, la educación, las viviendas, la seguridad alimentaría, el alcantarillado y el saneamiento básico: “...en salud: las familias están carnetizadas por el listado censal pero no tienen ARS y la situación es bastante vulnerable”. “En educación: se han nombrado algunos profesores y se aseguró el transporte escolar con dos buses que comunican a la población con la escuela más cercana” (Hincapié, 2010, pp16).

Respecto al alcantarillado: “existen ya unos compromisos presupuestales de la Gobernación de Santander, por la suma de 620 millones de pesos, cuya gestión está siendo liderada por FUNDEPALMA. En el tema de vivienda: “se cuenta con el apoyo del nuevo director nacional de Acción Social, y hay avances en vivienda temporal para 44 familias” (Hincapié, 2010, pp16). Para la seguridad alimentaria y la generación de ingresos están concurriendo varias instituciones alrededor de proyectos con la cría de pollos de engorde y de gallinas ponedoras. Un logro significativo ha sido el manejo de las basuras a través del reciclaje para la elaboración de abonos orgánicos. Finalmente, el fortalecimiento de una tienda comunal con el apoyo de Fundación Panamericana para el Desarrollo –FUPAD.

Muchas entidades públicas y privadas han intervenido en este proceso, y para todas ellas tiene, Elíder Hincapié, presidente legal de ASOBENPRO una legítima valoración. Para ACNUR, la CE, la ONG Opción Legal y PDPMM una alta valoración y mucha gratitud. Para INCODER una valoración moderada “porque lo que hizo con una mano lo quería desbaratar con la otra”; lo mismo para el IICA. A INDUPALMA, en cambio, no le concede valor “porque lo que

hicieron fué desconocernos y discriminarnos” (Hincapié, 2010, pp18). A la Embajada del Japón, gratitud por su aporte material en espacios comunitarios y culturales. Para Acción Social Nacional un valor medio si continúa cumpliendo con sus compromisos. A la Unidad Territorial de Acción Social, un valor reducido porque “ese intento de ayudarnos se queda en palabras”. Para FUPAD, un valor medio y gratitud por su colaboración. Al gobernador de Santander mucha gratitud porque ha demostrado seriedad y amplitud en su apoyo, ya que de 500 millones se subió a 620 millones de pesos el presupuesto de ayuda a la comunidad. También se reconoce la ayuda de la administración municipal “después de que nos quedamos aquí” (Hincapié, 2010, pp19).

4.2 LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO A LA LUZ DE LAS DECISIONES POLÍTICAS

Dentro de las decisiones tomadas por el INCODER durante el proceso para la ejecución del proyecto de 800 hectáreas de palma y del Capital Semilla de 692 millones por parte del IICA, se tomaron varias decisiones unilaterales, que ponen en evidencia poca voluntad política de la entidad para adelantar un proceso participativo con las familias desplazadas.

Esas decisiones fueron entre otras: primero, el desarrollo de un proyecto productivo de palma aceitera para familias desplazadas, cuya vocación no estaba asociada con el cultivo de palma; segundo, un modelo común y proindiviso, con la concentración de las familias en un centro poblado; tercero, escogencia de INDUPALMA, para la operación del proyecto con las familias desplazadas; cuarto, vinculación del IICA, para la ejecución del Capital Semilla. Las cuatro decisiones tomadas por el INCODER constituyen un factor importante como aspecto problemático para el presente capítulo, de allí que merecen describirlas y analizarlas en aparte y separados.

4.2.1 Proyecto de Palma de Aceite propuesto por el INCODER

Documentado en entrevistas realizadas a las familias desplazadas en la finca la Pampa, en especial dentro de la entrevista a Elíder Hincapié, documento anexo a este trabajo, consta que si bien el INCODER tuvo la voluntad política para mejorar las condiciones de vida de esta población desplazada, el abordaje del proceso no generó la participación de la comunidad beneficiada.

Según sondeo a las familias y para soportar el presente apartado, se observó que ninguna de las personas indagadas tiene experiencia en prácticas relacionadas con el cultivo de palma de aceite. Al tiempo que manifiestan que no fueron consultadas sobre el tipo de cultivos y el modelo productivo que se implementó en el predio. Las familias entrevistadas dan cuenta que tuvieron contacto con el INCODER sólo en dos ocasiones: "...la primera al momento de inscribirse como aspirantes a tierras y la segunda, al momento de la notificación por parte del INCODER como seleccionadas para hacer parte de la familias beneficiarias del proyecto productivo". (Hincapié, 2010, pp1).

Razones hay para inferir que el INCODER más allá de pensar en un proceso concertado con la población beneficiaria en el proyecto, pudo actuar en concordancia a directrices del gobierno nacional, departamental y municipal, antes de tener en cuenta los intereses de la población en situación de desplazamiento. "El gobierno nacional ha establecido dentro de su política agropecuaria el cultivo de palma de aceite"³⁵. Por su parte, "...el departamento ha incluido este renglón en la agenda de competitividad y el municipio, consecuente con ello, ha decidido plantar el 100% de su área con vocación para este cultivo, el cual cuenta con un potencial de 35.000 hectáreas, de las cuales, 13.800 se encuentran plantadas y de ellas 7.500 hectáreas actualmente se encuentran en producción, de modo que las 800 hectáreas que el INCODER impuso a las familias en situación de desplazamiento en el municipio de Sabana de Torres, contribuye a esa meta" (Dávila, 2010, pp39).

Sin embargo, deja dudas si contribuye al restablecimiento social, económico y cultural de las familias desplazadas que escogió para implementar el proyecto palmero. O, simplemente, lo que buscaba INCODER era beneficiar a la

³⁵ Dávila, N (2009), *Desplazamiento Forzado en el Magdalena Medio 2007-2008; Un Flagelo que Desespera a una Población que Espera*. Barrancabermeja, Unión Europea

empresa INDUPALMA como operadora del proyecto, de proporcionarle al IICA los recursos del Capital Semilla, y talvez iniciar su campaña preelectoral el entonces Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias en la región del Magdalena Medio.

4.2.2 El Modelo Productivo Según el INCODER

Unos de los grandes errores del INCODER fué el no propiciar las condiciones de participación para planear un proceso de reubicación de familias en situación de desplazamiento. Sus intereses se orientaron hacia la formulación de un proyecto productivo para 115 familias desplazadas que llegaron a los municipios del Magdalena Medio, huyendo de la violencia del conflicto armado colombiano. El INCODER optó por formular el proyecto y bajo ese modelo impuso a la comunidad sus propias decisiones.

Una de esas decisiones tuvo que ver con el modelo productivo. No sólo le impuso a la comunidad el cultivo de palma aceitera, sino que en desatención al tratamiento especial a la población en situación de desplazamiento, tomó la decisión de asignar la propiedad del predio a los beneficiarios en común y proindiviso, lo cual significa que cada familia tiene aproximadamente nueve hectáreas sin saber en dónde y cuál podían ser su predio.

La imposición de un modelo productivo a la comunidad de desplazados, constituye una amplia violación al derecho a la participación de las personas, especialmente tratándose de población en situación de desplazamiento. Aunque el INCODER no lo reconoció, se trató de un proceso de reubicación de población desplazada, para lo cual existen legalmente *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, emanados de Naciones Unidas³⁶, la Ley 387 y el Decreto 2569 del 2000, basados en los Principios Rectores de la UN.

³⁶ ACNUR, Consejo Económico y Social (1998), *Principios Rectores de los desplazamientos Internos*; Introducción: Alcances y Finalidades [en línea], disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>, recuperado: 07 abril de 2010.

Al indagar a las familias sobre su participación en la decisión sobre el modelo productivo al que los indujo el INCODER, la respuesta unánime fué de no participar; como también manifestaron su desconocimiento sobre el tipo de cultivo que implementarían con el proyecto. Así pues, hay razones para asegurar que el modelo productivo en el predio La Pampa no fué concertado con la comunidad, lo que evidencia la falta de aplicación del principio de *voluntad*³⁷.

Es de resaltar que los desplazados en su mayoría son personas de estirpe campesina que por motivos asociados al conflicto armado se vieron forzados a huir de sus parcelas, donde producían sus propios alimentos. La idea de empresarios palmeros no estaba en su imaginario; criaban gallinas y otras especies menores para su propio consumo. De modo que, cuando se inscriben en las oficinas del INCODER como aspirantes a tierra, lo hacían mentalizados en sus condiciones que podían ser iguales o similares a las que tenían antes del desplazamiento.

4.2.3 INDUPALMA como Operador del Proyecto de la Pampa

El INCODER y el IICA, sin consultarlo con la comunidad desplazada y sin abordar un proceso transparente, realizan la convocatoria para la selección del operador del proyecto. Estas dos instituciones convienen con INDUPALMA la operación del proyecto productivo, al que denominaron: *Proyecto de Desarrollo Socio-Económico de Palma de Aceite con Familias Desplazadas en el Municipio de Sabana de Torres*, operado por la Dirección de Desarrollo de Negocios de la compañía palmera. Por lo menos durante un año el proyecto fué un completo enigma, ya que INDUPALMA como el INCODER se mostraron renuentes a presentarle el proyecto a la comunidad, a pesar de las múltiples solicitudes hechas por los presuntos beneficiarios. Gracias a la presión de

³⁷ Voluntad, “significa la elección libre que toma el desplazado para regresar a su lugar de origen o para reubicarse en un lugar distinto. La decisión debe contar con la información suficiente acerca de las condiciones establecidas para lograr la sostenibilidad del retorno o la reubicación, de modo que facilite la opción del retorno o la reubicación. La Voluntad de un retorno o reubicación, deberá pasar por reflexiones y valoraciones reales sobre cada opción, por tanto no puede entenderse o asumirse como una decisión espontánea, emotiva o presionada por factores distintos”. Definido en: Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2006), *Manual de Acompañamiento a los Procesos de Retorno*, Bogotá.

algunas familias beneficiarias, INDUPALMA hizo una presentación el 8 de octubre de 2008, donde expuso unas condiciones para la operación logística y administrativa del proyecto.

INDUPALMA planteó en el proyecto la constitución de una organización tipo empresarial, con cooperativas asociativas, quienes serían los encargados de contratar los servicios de la empresa para la operación logística y administrativa. Sin embargo, al consultar a un funcionario de la Pastoral Social de Barrancabermeja, con jurisdicción en Sabana de Torres, al referirse a los intereses de las empresas palmeras al promover la creación de cooperativas, sostiene que: “Lo que ocurrió fué que los industriales de la palma se preguntaron: para qué contratar directamente trabajadores cuando las cooperativas pueden hacer lo mismo y más barato, y de paso se evitan enredos con prestaciones, dominicales, EPS, fondos de pensiones, sindicatos...y a los campesinos les hicieron creer que así mejorarían su calidad de vida, por eso las acogieron con esperanza. Porque no es lo mismo ser un trabajador raso y sin subsidio que ser asociado y propietario de una cooperativa. La palabra propietario como que impresiona, pero en el caso de las cooperativas esa propiedad no es más que ilusión. No son dueños de nada”.³⁸

4.2.4 EL IICA Ejecuta los Recursos del Capital Semilla

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA, es un organismo especializado del Sistema Interamericano-OEA, cuyos fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Su sede central se encuentra en Costa Rica y opera en lo 34 países de América. Entre las tareas más importantes que desarrolla, se encuentran: primero, el comercio y la competitividad del agro-negocio; segundo, el fortalecimiento de las comunidades rurales mediante la aplicación de un enfoque territorial; tercero,

³⁸ Testimonio de un vocero de Pastoral Social adscrita a la Diócesis de Barrancabermeja (2010), publicado en: Escuela Nacional Sindical, Barrancabermeja.

la incorporación de la tecnología y la innovación para la modernización de la agricultura y el desarrollo rural.

Sin embargo, el instituto se ha visto envuelto en serios y graves problemas de corrupción. El IICA fué contratado por el Ministerio de Agricultura, para la selección de los beneficiarios del programa Agro Ingreso Seguro, profundamente cuestionado por el favorecimiento de personas con poco mérito para ser beneficiarios del programa. Por este hecho, el Senador Enrique Robledo, denunció funcionarios de esta institución internacional con difusión en varios medios de comunicación: "...los funcionarios del IICA generaron un presunto detrimento patrimonial, afectando los intereses nacionales a primera vista es fácil observar que hubo conducta negligente por parte del IICA al no advertir las concentraciones familiares...fué el organismo internacional el encargado de evaluar y dar desarrollo a la política pública"³⁹

Se puede afirmar a título de conclusión de este apartado que la decisión del INCODER de vincular al IICA como ejecutor de los recursos del Capital Semilla fué inadecuada. Decisión que deja un manto de dudas frente a los funcionarios de las entidades involucradas.

Por lo tanto, al indagar a la comunidad desplazada, se evidenciaron las siguientes conclusiones: primero, el IICA no tuvo en cuenta la participación de la comunidad para la elaboración de los estatutos, la constitución de la asociación y la designación de la primera junta directiva; segundo, a pesar que los líderes y la comunidad en general le han solicitado insistentemente a los funcionarios del IICA la presentación de informes financieros, ellos no los presentaron, al menos en los tiempos esperados por la comunidad; tercero, sospechosamente la comunidad observó la complicidad de los funcionarios del IICA con INDUPALMA como futuro operador del proyecto productivo, a pesar que la comunidad había empezado a presentar su oposición a que INDUPALMA operara el proyecto; cuarto, los funcionarios del IICA

³⁹ El Tiempo (26 de Octubre), "*Que el Gobierno le pida perdón al país por lo sucedido con Agro Ingreso Seguro*": Jorge E. Robledo, Bogotá, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6441789.html, recuperado, 7 abril de 2010.

desarrollaron una campaña y abordando individualmente a las familias para convencerlos que salieran del predio y se fueran al área urbana de Sabana de Torres, mientras que en público no lo comentaban. Esa pretensión de que las familias salieran del predio fué de INDUPALMA como futuro operador del proyecto. En consecuencia, el IICA intentó imponer criterios a la comunidad para que ésta asumiera decisiones en contravía de sus propios criterios, aspiraciones y decisiones como organización de familias desplazadas.

Asimismo, apoyándose en relatos de los integrantes de la comunidad, se concluye que el INCODER tomó por lo menos cinco decisiones que las familias consideraron nefastas para sus intereses, como población desplazada en proceso de estabilización socioeconómica.

Primero, la decisión de un proyecto productivo a partir de un cultivo que las familias hasta ese momento no tenían conocimiento o práctica alguna; segundo, solicitud a INDUPALMA la operación administrativa y logística del proyecto productivo, decisión que fué rechazada por la comunidad, ya que la empresa no cuenta con una buena imagen en temas humanitarios en la región. Además, puso como condición para la operación del proyecto, el desalojo de las familias del predio; tercero, la contratación de IICA para operar los recursos del Capital Semilla entre lo que se encontraba un rubro para el fortalecimiento social y comunitario; valga decir que esta entidad a pesar de ser de los afectos del ex-Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, dejaba dudas sobre el manejo que dieran de los recursos, si se tiene en cuenta que por esos días se vió involucrada en los escándalos por la calificación que dió a beneficiarios del Programa Agro Ingreso Seguro, situación que corroboró la comunidad, pues un año después de terminar su operación no había entregado cuentas a las familias; cuarto, el INCODER basado en la norma, decide imponerle un modelo de aldea y con propiedad común y proindiviso, situación que incomodó a las familias, pues este modelo no les permitía disponer de área suficiente para la cría de especies menores y siembra de cultivos de pan coger, para asegurar su dieta alimentaria y de esa manera recuperar su identidad y cultura campesina.

5. Conclusiones

El desarrollo de la investigación, le permitió al autor obtener elementos de análisis para concluir la importancia de tres actores, claramente diferenciados por el rol que han jugado dentro de la política pública del desplazamiento en Colombia, en especial, dentro del proceso de reubicación llevado a cabo en el predio la Pampa en Sabana de Torres (Santander), los encuentros de *entes territoriales* en B/bermeja, y la mesa de fortalecimiento para la Población Desplazada del Magdalena Medio.

El primer actor, son instituciones estatales, caracterizadas por su obligación legal para actuar frente al problema del desplazamiento, su estabilización socioeconómica y en los procesos de reubicación; segundo, las organizaciones Internacionales, en especial CE, ACNUR y organismos no gubernamentales, cuya motivación a la participación de los procesos de esa naturaleza es de carácter humanitario y social, aportándole a las comunidades espacios y metodologías para la comprensión de su problemática y la definición de estrategias para la incidencia en políticas públicas que lleven al bienestar de las comunidades; tercero, a la comunidades de desplazados, como actores que inciden en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades, para lo cual, exigen de las instituciones estatales el cumplimiento de sus obligaciones, e instan a los organismos internacionales, el acompañamiento para una mejor comprensión de su problemática y la adopción de herramientas técnicas para la articulación de sus demandas ante los diferentes entes territoriales.

Después de abordar la investigación y de conocer los aspectos de mayor trascendencia, me permito poner en consideración de los tres actores, las conclusiones a las que llegué, a manera de recomendación, siendo esta una forma de expresar una contribución para el mejoramiento continuo de avances frente a la política pública del desplazamiento en Colombia.

1. A las Instituciones del Estado: Coordinación con los municipios receptores donde se ejecuten planes de reubicación de población desplazada, a fin de

lograr su liderazgo y compromiso para restablecer social y económicamente a esta población; con ello se asegura la gestión de los gobiernos locales orientada a la dignificación de las condiciones de la población en situación de desplazamiento.

Planificación interinstitucional con la participación de las entidades del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, con el propósito de diseñar e implementar acciones conjuntas acorde al Manual de Acompañamiento de los Procesos de Retorno y de Reubicación, elaborados por Acción Social.

Concertación de las instituciones con la comunidad desplazada sujeta del proceso de reubicación, a fin de garantizar la participación efectiva de la población en la construcción del plan de estabilización socio-económicas, con sus respectivas etapas, acorde a lo establecido en el Manual de Acompañamiento de los Procesos de Retorno y de Reubicación.

Que los municipios reserven en sus presupuestos anuales recursos específicos para los retornos y reubicación de población en situación de desplazamiento. En tal sentido que los proyectos y actividades deben estar contenidos en el Plan Integral Único de Atención a Población Desplazada.

Que la fuerza pública evalúe periódicamente las condiciones de seguridad. Además, mejorar las medidas de seguridad de las zonas donde se encuentran las familias reubicadas. Esas evaluaciones deben presentarse en el Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada para su respectivo análisis.

2. A las Entidades acompañantes: concertación con las comunidades de protocolos de acompañamiento adaptado según las condiciones y características de cada comunidad vinculada a procesos de reubicación, a partir de la voluntad y necesidades de los hogares en situación de desplazamiento. Sin embargo, se recomienda motivar la coordinación entre las

entidades que se involucran en los procesos de reubicación, a fin de optimizar esfuerzos y recursos orientados al apoyo y desarrollo de la comunidad. Ello esquivará la saturación de actividades a los hogares y la intervención de cada entidad será eficiente.

Los organismos de apoyo y acompañantes de los procesos de reubicación ejerzan un rol de mediación y articulación entre los líderes de las comunidades y las instituciones del Estado, con el propósito de aportar en los aspectos que le sean útiles a las comunidades y teniendo en cuenta las alternativas planteadas por las instituciones. Así, se contribuye al diseño e implementación de una estrategia de protección, con un plan de monitoreo y seguimiento permanente, donde se analicen periódicamente la tendencia de los factores generadores de riesgo.

3. A las Comunidades de Desplazados: que los líderes gestionen capacitación en técnicas y procesos empresariales, a fin de obtener las herramientas necesarias para orientar su propio proceso empresarial a partir de su proceso productivo.

Sin embargo, es fundamental que la comunidad considere la posibilidad de redefinir la razón social de su organización, pues la que tiene actualmente no los reivindica como sujeto de derechos, pues la denominación de *desplazados* no aparece allí, sino que sencillamente son un grupo de beneficiarios de un proyecto productivo; de tal modo que una razón social que los identifique como desplazados en proceso de reubicación, será el complemento de sus esfuerzo por la dignificación que la comunidad ha logrado a lo largo de un año

También, las comunidades deberían entre sus acciones desarrollar las relacionadas con el enfoque de género, eso implica vincular a sus planes jóvenes, niños, niñas, mujeres y adultos mayores, además, es de suma importancia incluir para sus gestiones necesidades particulares de estos grupos poblacionales.

Hoy además de las enseñanzas que la comunidad puede compartir tiene entre sus logros: un mejoramiento de sus condiciones de vida, materializada en vivienda, educación, salud, mejoramiento de vías, proyectos de seguridad alimentaria entre otros.

Esas líneas conclusivas no pueden cerrar sin antes poner en el papel los reconocimientos que hace la comunidad a la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados –ACNUR, la Comisión Europea CE, la ONG Opción Legal, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio – PDPMM

Manifiestan que sin estas entidades no hubiesen pasado de víctimas a sujetos de derechos. Como tampoco se habían constituido en sujetos políticos, pues su acompañamiento ha proporcionado las fortalezas necesarias para asumir con criterio la recuperación de su dignidad

Bibliografía

Abrisketa, J; Pérez, C. (2006), *Acción Humanitaria: concepto y evolución*, en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo [en línea], Hegoa, disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>, recuperado: 30 de septiembre de 2009.

Alcalde, A.R. y Alberdi, J. (2005) *Gobernabilidad y cooperación internacional al sur del Sáhara*. En A. Campos (eds.) *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona, Icaria,

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (2008), *Manual de procedimientos*, [en línea], disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=24, recuperado: 29septuembre de 2009.

ACNUR, Consejo Económico y Social (1998), *Principios Rectores de los desplazamientos Internos; Introducción: Alcances y Finalidades* [en línea], disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>, recuperado: 07 abril de 2010.

Candela, M. (2006) *Los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en la Acción Exterior de la Unión Europea. Evolución, Actores, Instrumentos y Ejecución*. Madrid. Dykinson.

Castillo Ospina, Olga (2005, julio-diciembre), “*Poblaciones en situación de desplazamiento forzado en Colombia. Una revisión de las cifras del sistema de información -RUT*”, en Cuadernos desarrollo Rural, num. 55, pp. 32.

Chaparro C, (2010, 23 de marzo), “Intervención Defensor del Pueblo” [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2009), *Registro Unico de Población Desplazada –RUPD*, [en línea], disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>, recuperado, 30 en enero 2010.

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2006), *Manual de Acompañamiento a los Proceso de Retorno*, Bogotá.

Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio) “*ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*” En *Diario Oficial*, núm. 45.955,30 de julio de 1997, Bogotá.

CE Comisión Europea (2005), “*La Unión Europea y Colombia*”, Bogotá, Delegación de la Comisión Europea en Colombia

CE Comisión Europea. “Reglamento No. 2130/2001 del parlamento europeo y del consejo de 29 de octubre de 2001 relativo a las acciones de ayuda a poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de AL y Asia”. Bruselas, 2001

CE Comisión Europea (2006), “*La Gobernanza En El Consenso Europeo Sobre La Política de Desarrollo*” [en línea], disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0421es01.pdf, recuperado : 07 de junio de2009

Dávila, N (2009), *Desplazamiento Forzado en el Magdalena Medio 2007-2008; Un Flagelo que Desespera a una Población que Espera*. Barrancabermeja, Unión Europea

Dubois A, (2005), *Cooperación al Desarrollo*, en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo [en línea], Hegoa, disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/44>, recuperado: 29 de septiembre

ECHO Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (2008), La Coop [en línea], disponible en: http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm, recuperado: 30 Julio de 2009

El Tiempo (26 de Octubre), "Que el Gobierno le pida perdón al país por lo sucedido con Agro Ingreso Seguro": Jorge E. Robledo, Bogotá, [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-6441789.html, recuperado, 7 abril de 2010.

Graña, F. (2005). *Diálogo Social y Gobernanza en la era del "Estado mínimo"*. Cinterfor/OIT, *Papeles de la oficina técnica*, Montevideo. Cinterfor.

González, Martín, M. (2007). *¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al Desarrollo*. HEGOA. Cuadernos de Trabajo. 42. Bilbao

Hyden, G.; Court, J. (2002). *Governance and Development. World Governance Survey Discussion Paper*. New York, United Nations University

Hincapié, E. J. (2010,25 de febrero) entrevistado por Ramón, G., Barrancabermeja

Kehoane, R y Nye, O. (1988) *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires, Gel.

Niño J, (2010, 23 de marzo), "Intervención Analista SAT de la Defensoría del Pueblo MM" [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

North, D.C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Orejarena J. "Intervención ACNUR-ECHO" [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

Particip, Cideal, Channel Research, South Research (2006). Thematic Evaluation of the EC support to Good Governance.

PERRY, Guillermo. 2006. *Reducción de Pobreza y Crecimiento: Círculos virtuosos Círculos viciosos*. En estudios del Banco Mundial sobre America latina y el Caribe. [En línea], disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1139877599088/virtuous_circles_ch1-es.pdf, recuperado el: 26 septiembre de 2009.

Ruiz D, (2010, 23 de marzo), "Intervención Vicepresidencia de la República" [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador

Smith, K. E. (2003). *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge, Polity

Youngs, R. (2006). *Survey of European Democracy Promotion*. Madrid: FRIDE

Zapata H, (2010, 23 de marzo), "Intervención Procuraduría Provincial" [conferencia], II Encuentro de Entes Territoriales del Magdalena Medio: Responsabilidad Pública Frente a La Prevención y el goce Efectivo de derecho de la Población Desplazada, B/bermeja. Notas del Investigador.

