



Desarraigados y sin reparación

Estudio comparativo de las
soluciones duraderas para las
personas desplazadas por el conflicto
en Colombia y Liberia

Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas

El Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas (SEEP) está comprometido con el examen y la evaluación sistemática de las políticas, programas, proyectos y prácticas del ACNUR. El SEEP también promueve la investigación rigurosa sobre cuestiones relacionadas con la labor del ACNUR y alienta el intercambio activo de ideas e información entre los trabajadores humanitarios, los encargados de elaborar políticas y la comunidad académica. Todas estas actividades se llevan a cabo con el propósito de fortalecer la efectividad de las operaciones del ACNUR, mejorando así la capacidad de la organización de cumplir su mandato en favor de los refugiados y otras personas de interés de la Oficina. El trabajo de la unidad está guiado por los principios de transparencia, independencia, consulta, pertinencia e integridad.

Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Case Postale 2500
1211 Ginebra 2
Suiza

Tel: (41 22) 739 8433

Fax: (41 22) 739 7344

e-mail: hqpd00@unhcr.org

Internet: www.acnur.org

Impreso por el ACNUR

Todos los informes de evaluación del SEEP son de dominio público. Las versiones electrónicas están disponibles en el sitio web del ACNUR y se pueden obtener copias impresas contactando al SEEP. Se pueden citar, copiar y servir como referencia siempre y cuando se indique la fuente. Las opiniones expresadas en las publicaciones del SEEP no son necesariamente las del ACNUR. Las designaciones y mapas utilizados no implican la expresión de ninguna opinión o reconocimiento por parte del ACNUR de la condición jurídica de un territorio o de sus autoridades.

Índice

Prólogo.....	1
Conflictos, desplazamiento y retorno.....	4
Colombia.....	22
Liberia.....	44
Conclusiones y recomendaciones.....	73

Prólogo

Cuando me disponía a dejar mi puesto como jefe de misión del ACNUR en El Salvador a finales de 1993 tenía motivos para sentirme orgullosa de lo que nuestra oficina había logrado. Habíamos completado la repatriación de los refugiados salvadoreños desde los países de la región, la gran mayoría de ellos se estableció en comunidades en las zonas rurales de las que habían huido durante años de intensos combates. Los refugiados y las PDI se organizaron y compartieron sueños de progreso colectivo. Los donantes ayudaron generosamente a restaurar la infraestructura dañada y a iniciar proyectos de generación de ingresos. Los proyectos de impacto rápido, PIR, que siguen siendo una importante herramienta de las estrategias de recuperación temprana, fueron puestos en práctica por primera vez en Centroamérica.

El ACNUR y el PNUD colaboraron como nunca lo habían hecho antes gracias a un programa apoyado por los donantes llamado CIREFCA, dirigido a la reintegración de los refugiados y las PDI en toda la región. CIREFCA también contenía componentes de consolidación de la paz para el diálogo y la reconciliación en todos los niveles. En El Salvador nuestra oficina había desempeñado un destacado papel en la restitución de documentos de identidad a cientos de miles de personas. En 1994 las elecciones democráticas establecieron un gobierno con representantes de los ex insurgentes a nivel local y en el Congreso nacional.

Sin embargo, en 1994 surgieron motivos para pensar que los mecanismos y medidas que habíamos defendido no serían sostenibles ni conducirían al desarrollo. Muchas ONG comenzaron a irse en 1994 y el ACNUR redujo su personal después de mi partida. Otros organismos humanitarios hicieron lo mismo. La atención de los donantes se concentró en Bosnia, Ruanda y otras situaciones de emergencia. La economía salvadoreña era débil y el desempleo alto.

En resumen, yo había participado y ayudado a liderar uno de los mejores programas de reintegración y recuperación post-conflicto concebidos hasta la fecha, pero pude detectar fácilmente las debilidades inherentes en su formulación. Se realizó a corto plazo, basándose en los supuestos de que los refugiados que tanto quisieron retornar a sus hogares podrían rehacer sus medios de vida sostenibles allí y que el nuevo gobierno elegido democráticamente podría avanzar hacia el desarrollo y enfrentar la pobreza y la inequidad.

La paz se mantuvo en El Salvador, pero no la economía rural. La región de América Central, especialmente El Salvador, es sin duda tan violenta como lo fue durante el período del combate armado, pero ahora los actores armados se dedican a la delincuencia y al tráfico de drogas. Las comunidades de repatriados no han prosperado. La parte positiva es que muchos de los líderes de los refugiados de ese entonces aún están activos y comprometidos políticamente, al igual que los líderes de las organizaciones de base que los apoyaron durante el proceso de retorno.

Los PIR ganaron tiempo y fomentaron la reconciliación, pero eran a muy corto plazo y mínimamente financiados para permitir resultados duraderos. Los proyectos a pequeña escala de generación de ingresos, agrícolas y de otro tipo generaron productos que no podían ser comercializados. La población repatriada de

refugiados/PDI, especialmente sus hijos e hijas, emigraron en gran número a San Salvador, que ha crecido de manera exponencial, y, cuando es posible, emigran a los Estados Unidos o Canadá, donde ya existe una gran población de refugiados salvadoreños de los tiempos de la guerra. Las personas pobres en El Salvador actualmente sobreviven en gran parte gracias a las remesas de los emigrantes que viven en los EE.UU., Canadá y otros países.

Algunos años más tarde, en 1999, yo estaba en Mozambique evaluando los impactos de un proyecto canadiense-alemán sobre participación comunitaria y desarrollo. Me llevaron a un pequeño pueblo a pocos kilómetros de la ciudad de Beira para entrevistar a los miembros de la comunidad. Los gestores del proyecto expresaron su consternación debido a que no habían podido conseguir la participación de un importante número de residentes de la comunidad y no podían determinar la razón. Me dijeron que la comunidad estaba formada enteramente por personas que habían huido a Malawi como refugiados y que retornaron después de la guerra para restablecer sus vidas. Estaba segura de que la comunidad, menos los muchos que habían muerto, estaba intacta. Las personas que huyeron retornaron al mismo lugar.

Sin embargo, al hablar en una reunión con los residentes del pueblo, hice la pregunta que cualquiera que haya trabajado durante años con población migrante haría: “¿Todos los que retornaron aquí desde Malawi nacieron en esta comunidad?” Nunca se había planteado esta pregunta. Resultó que aproximadamente un tercio de la población provenía de otras partes de Mozambique pero había decidido trasladarse a esta comunidad debido a la buena calidad de la tierra y su favorable ubicación.

Los líderes de la comunidad confirmaron que había tierra disponible debido a la alta cifra de muertes y la emigración. Sin embargo, los recién llegados provenían de diferentes lugares y de diferentes comunidades étnicas y debían ser sometidos a investigación antes de ser aceptados como miembros de la comunidad. Este proceso aún se estaba llevando a cabo, de ahí la no participación de algunos residentes. Esta experiencia me ha quedado como una clara demostración de la movilidad inducida por la guerra en una sociedad tradicional. Sin embargo, he visto pocas estrategias de los donantes que tengan debidamente en cuenta la necesidad de las personas desplazadas por el conflicto de continuar desplazándose para sobrevivir.

En El Salvador y Mozambique, como en casi todos los países que han sufrido años de conflicto, las familias y los individuos tienden a perder, o eligen olvidar, los lazos que los han ligado durante generaciones a un determinado lugar. En todos los países donde he tenido el privilegio de evaluar los impactos de la asistencia internacional y los programas post-conflicto, he visto que los conflictos son seguidos por una acelerada migración de las zonas rurales a las urbanas. Los refugiados y PDI desarraigados que desesperadamente ansiaban retornar a sus hogares, años más tarde se encuentran viviendo en tugurios en zonas urbanas y ya no son diferenciados de la población pobre en general por los donantes internacionales o por sus propios gobiernos.

Colombia, uno de los dos casos de este estudio, es excepcional en este sentido por haber designado a las personas desplazadas forzadamente dentro de la categoría de víctimas del conflicto que necesitan restitución. Este estudio ofrece las que espero sean observaciones útiles sobre las implicaciones de las políticas de Colombia y, en el caso de Liberia, la validez de la búsqueda de soluciones para los desplazados forzados a través de una estrategia destinada a dar prioridad a la lucha contra la pobreza. Quienes miran la situación desde fuera todavía tienen mucho que aprender sobre cómo afectan las guerras a las sociedades

tradicionales y producen cambios importantes en las prioridades, la toma de decisiones, las autoridades locales y las economías locales.

He quedado particularmente interesada en los actuales y difíciles debates dentro del ACNUR, ya que es la organización que está a la cabeza de la respuesta a los refugiados y PDI. La organización ha tenido dificultades para definir cuándo su mandato debe o no extenderse después de que los refugiados se han repatriado y recuperado sus derechos básicos. La evolución ha sido significativa y es más evidente por el hecho de que se ha convertido en un organismo que lidera los temas de PDI en varios países, incluidos los estudiados en este informe.

Conflicto, desplazamiento y retorno

1. Durante la última década los conflictos prolongados en todos los rincones del mundo han conducido al desplazamiento prolongado de millones de personas. Después de haber sido forzadas a vivir como refugiadas y personas desplazadas internamente (PDI), de que sus vidas y sus medios de vida sostenibles han sido trastornados, ellas no pueden recuperarse o reintegrarse fácilmente. Los combatientes desmovilizados también se encuentran entre las personas cuyas vidas han sido cambiadas, no tanto los comandantes de alto y medio rango que han elegido su vocación, sino los combatientes rasos que fueron reclutados o forzados a enrolarse a muy temprana edad. Se ofrecen regímenes separados de asistencia a corto plazo a las personas identificadas en cada una de las tres categorías. Aunque las diferencias cuantitativas de la asistencia con frecuencia crean resentimiento, los resultados son decepcionantes para las tres.

2. Cuanto la asistencia termina y los donantes de asistencia humanitaria se van, un gran número de combatientes desmovilizados se queda sin encontrar empleo o un lugar donde asentarse, y un mayor número de refugiados y PDI retornados no pueden rehacer sus vidas, ni en sus lugares de origen ni en otro lugar. Los gobiernos, los organismos internacionales y los donantes son conscientes de que sus programas destinados a reintegrar a las poblaciones afectadas por la guerra no dan como resultado soluciones duraderas al problema. Sin embargo, siguen la misma estrategia una y otra vez, en un país tras otro y basan estas estrategias en premisas que este informe pretende poner en duda.

3. Los tipos de programa para la recuperación postconflicto que han sido financiados y desarrollados en los últimos años han sido conceptualmente errados por sus cuestionables suposiciones sobre las realidades que enfrenta la población a quien se dirige la “reintegración”. Las personas cuyas vidas han sido gravemente trastornadas y que tienen que hacer una nueva vida en lugares que también han sido trastornados físicamente, económicamente, políticamente y en todos los demás sentidos, no están “reintegradas” en lo absoluto. Estas personas deben incorporarse o integrarse en nuevos contextos sociales y económicos que se verán obligadas a ayudar a crear. Este es un proceso a largo plazo y multifacético para el cual la típica orientación internacional de proyectos de asistencia a corto plazo produce resultados frágiles y excluye de la asistencia a muchos de los más necesitados.

4. Los principales supuestos erróneos que subyacen en el proceso son: en primer lugar, el supuesto de que llevar o enviar personas de regreso a sus lugares de origen es la mejor solución o la solución que los afectados quieren sobre todas las otras soluciones posibles; en segundo lugar, el supuesto de que permitir a las personas retornar a sus lugares de origen es menos complejo o costoso, o más seguro que otras posibles soluciones; en tercer lugar, la creencia generalizada de que para las personas de origen rural la vida en entornos urbanos es menos deseable que la vida en entornos rurales; y en cuarto lugar, el supuesto de que la asistencia humanitaria y para el desarrollo debe dar menor prioridad al entorno urbano que al entorno rural, ignorando las posibles formas en que el apoyo a las personas que viven en zonas urbanas puede reforzar la vitalidad rural.

5. Este informe no es contrario a facilitar en la medida de lo posible la capacidad de las personas de retornar a sus lugares de origen después de largas ausencias. Ni es contrario a apoyar la reactivación agraria y la revitalización de las comunidades donde las personas retornan. Este sostiene que todos los actores han subestimado las transformaciones demográficas que se derivan de los trastornos económicos y sociales causados por conflictos prolongados y, en consecuencia, subestiman la movilidad que incluso los grupos más tradicionales deben adoptar para sobrevivir.

6. Las instituciones gubernamentales están destinadas a ser frágiles nacional y localmente durante e inmediatamente después de un conflicto. El reto para los gobiernos es establecer su legitimidad y presencia en las regiones de sus países afectadas por la guerra haciendo que sus instituciones respondan mejor conforme avanza el tiempo. Entre tanto, las organizaciones internacionales, los donantes y las organizaciones no gubernamentales juegan un papel esencial en todas las fases de transición de la guerra a la paz y en la atención a las personas que han sido desarraigadas por el conflicto.

7. Los actores internacionales y gubernamentales formulan soluciones de recuperación temprana para las personas desplazadas, generalmente, sea dentro de un marco de derecho y práctica humanitarios, destinando protección y asistencia a los refugiados y PDI, o alejando a los combatientes de las prácticas violentas para que pueda tener lugar la construcción de la paz. Las soluciones de recuperación temprana están explícitamente diseñadas como medidas a corto plazo que permiten a los respectivos retornados y ex combatientes reincorporarse en el tejido social. Estos objetivos son válidos como puntos de partida. Los actores internacionales involucrados en la reintegración y las instituciones gubernamentales a nivel local y nacional deben a partir de entonces reforzar mutuamente sus esfuerzos y adaptarse a las nuevas y cambiantes condiciones.

8. La integración no es un programa humanitario internacional en favor de las víctimas del conflicto. Más bien, la eficacia de este proceso plurianual es estratégica, práctica y necesaria para la sostenibilidad a largo plazo de la paz. Como se describe a través de los casos de Liberia y Colombia, la atención inadecuadamente sostenible a las poblaciones desplazadas prolonga y agrava las secuelas del conflicto y se suma a la carga que ya enfrentan las instituciones nacionales y locales.

9. Mientras que la planificación a largo plazo para la integración de las poblaciones desarraigadas a menudo se desaconseja por razones de costos, el mayor costo tanto en términos humanos como de seguridad radica en la dependencia de medidas fragmentadas a corto plazo dirigidas a categorías de beneficiarios definidas artificialmente. La estabilización e integración a largo plazo de hombres, mujeres y niños que han sido desplazados por el conflicto atrae menos atención y recursos de los que deberían.

10. Colombia y Liberia representan situaciones muy diferentes pero comparten la imposibilidad de encontrar alternativas adecuadas para su gran población de desplazados. El hecho de que Colombia y Liberia sean diferentes en tantos aspectos fortalece el argumento de reevaluar los supuestos sobre los cuales son evaluados los resultados de la integración en ambos países. Las narrativas específicas de cada país tienen el propósito de ilustrar los fenómenos que se pueden identificar en casi todos los lugares que, de manera similar, han experimentado un prolongado conflicto civil con un desplazamiento a gran escala.

Colombia y Liberia

11. Los dos países, Colombia y Liberia, son muy diferentes en términos de riqueza, tamaño (Colombia tiene alrededor de 45 millones de personas, mientras que Liberia tiene poco más de tres millones de habitantes) y cultura política. Colombia puede apelar a recursos, desarrollo institucional, capital humano calificado e infraestructura en general (incluyendo salud y educación) muy por encima de lo que se encuentra en Liberia.

12. Liberia es una sociedad tribal donde la identidad está muy definida por la tribu y la región. Aunque los colombianos tienen una fuerte identidad regional, no es una sociedad tribal. Sin embargo, las minorías étnicas, los afro-colombianos y los indígenas colombianos son las principales víctimas del desplazamiento. Liberia es mucho más dependiente del compromiso internacional que Colombia gracias a las capacidades de sus instituciones nacionales. El principal factor que afecta el desplazamiento en Colombia es que el conflicto no ha sido resuelto y, por lo tanto, el desplazamiento continúa. En Liberia, el conflicto ha terminado, pero las secuelas del conflicto continúan promoviendo la inestabilidad.

13. El desplazamiento y el conflicto han alterado ampliamente las vidas y los medios de vida sostenibles en ambos países. Colombia sigue sufriendo la violencia por parte de dos grupos insurgentes y las milicias imperfectamente desmovilizadas, así como las acciones criminales y la violencia de las bandas relacionadas con las drogas. Las familias que han sido forzadas a abandonar sus lugares de origen pueden ser desplazadas dos o tres veces más.

14. En Colombia, se estima que el 10 por ciento o más del país ha experimentado el desplazamiento por el conflicto y causas relacionadas. El fenómeno del desplazamiento tiene consecuencias no sólo para los tres a cinco millones de personas desplazadas, sino también para las instituciones económicas, judiciales y políticas del país. Prácticamente todos los departamentos de Colombia han expulsado y/o recibido a desplazados internos (PDI).

15. En Colombia el gobierno ha creado un registro oficial de PDI, quienes son elegibles para protección, beneficios y subsidios. El registro define restrictivamente la categoría de personas desplazadas, por lo tanto no cubre totalmente a la población que ha sufrido el desplazamiento. Sin embargo, el Estado reconoce su responsabilidad con las PDI y las organizaciones internacionales y de la sociedad civil proporcionan asistencia específica para esta población.

16. Una creciente población de refugiados ha encontrado asilo en las zonas fronterizas de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá. No se sigue la pista de lo que sucede con ellos, si retornan a Colombia y cuando. También se sabe que los refugiados van y vienen a través de las fronteras de Ecuador y Venezuela, pero no se lleva la cuenta de los refugiados retornados y no se han realizado repatriaciones formales. Se supone, aunque no está documentado, que estos refugiados retornan a sus hogares o, más probablemente, se mezclan con la población desplazada.

17. En Liberia no existe un estatuto definido de refugiados o personas desplazadas retornados. Se supone que quienes fueron desplazados gestionan sus propios recursos, por lo menos en misma medida que otras personas pobres y afectadas por la guerra. Por otra parte, definir quién fue o no una PDI, a diferencia de un refugiado o un combatiente, puede ser difícil. La mayoría de los liberianos fueron desarraigados en

algún momento durante los años de intenso conflicto. Dados los caóticos patrones del conflicto y la huida por más de 14 años, el mismo individuo puede haber estado en las tres categorías en diferentes momentos y las categorías son fungibles.

18. La respuesta institucional de Colombia a las personas desplazadas como una categoría definida implica una notable legislación integral sobre los derechos de las PDI que ha sido continuamente probada y refinada, en el momento de la redacción de este documento bajo una nueva administración. Esta legislación determina las responsabilidades del Estado a nivel nacional y local e impone responsabilidades a los ministerios nacionales pertinentes. Las PDI tienen sus propias organizaciones que puedan ejercer influencia sobre los responsables de crear las políticas.

19. La legislación no ha sido implementada eficazmente en aspectos importantes, pero sus premisas han sido sostenidas y fortalecidas por la Corte Constitucional de Colombia. La sociedad civil de Colombia le da seguimiento a la legislación y las instituciones que tienen a su cargo las medidas legislativas de proteger a las PDI y a otros ciudadanos. Las organizaciones de la sociedad civil distinguen a las PDI como víctimas pendientes del conflicto y de la impunidad del Estado. ¿Hasta qué punto, si fuera el caso, este tipo de enfoque sería posible o relevante para Liberia?

20. La capacidad institucional de Liberia, nacional y local, es todavía muy débil y las organizaciones de la sociedad civil son muy dependientes de la asistencia externa. En las estructuras judiciales del país existen pocos elementos para proteger a sus ciudadanos, quienes tienden a confiar más en las autoridades tradicionales que en las instituciones del Estado en las que desconfían. Esto está cambiando muy lentamente. Los actores de Liberia e internacionales tratan a los cientos de miles de personas desarraigadas por el conflicto como una extensión de la alta población de pobres del país. Ellos identifican a los jóvenes y al empleo juvenil como el principal desafío del país, a menudo equiparando a los jóvenes con los ex combatientes.

21. Las estrategias de desarrollo nacionales e internacionales para Liberia se han centrado principalmente en el fortalecimiento de la seguridad, la reducción de la pobreza, la equidad de género, la resolución de conflictos por la tierra y la reconstrucción de la infraestructura básica. Estos temas son de vital importancia para toda la población, pero especialmente para los desarraigados, muchos de los cuales son jóvenes y desempleados. Sin embargo, gran parte del país carece de programas y proyectos que aborden el “desarraigo” prolongado per se.

22. Las características comunes de los dos países van más allá de las consecuencias del conflicto y el desplazamiento masivo. Antes del fuerte repunte del desplazamiento en Colombia a finales de 1980 y el estallido del conflicto civil en Liberia a finales de esa década, ambos países eran predominantemente rurales y la población rural dependía principalmente de la agricultura de subsistencia y los mercados locales.

23. Como en la mayoría de los países donde prevalece la pobreza rural, los campesinos emigraron masivamente a las ciudades buscando en gran medida, aunque no exclusivamente, una mejora económica.¹ En ambos casos, las injusticias y la pobreza rural alentaron los conflictos y la desconfianza en las instituciones del Estado. En el actual contexto, las familias que han sido desarraigadas en ambos países siguen siendo, en gran parte, un segmento “excluido” de la sociedad, es decir, escasamente integradas en el ámbito rural y urbano. Con frecuencia los más jóvenes son los menos atraídos por los medios de vida sostenibles rurales, aunque la propiedad y la recuperación de la tierra siguen siendo los objetivos principales de sus familias.

24. En Colombia los jóvenes arrancados de sus hogares antes de la mayoría de edad rara vez experimentan nostalgia por las aisladas fincas donde nacieron. A pesar de continuar fuertes identidades tribales y su apego a la propiedad de la tierra, el rechazo al orden social rural es tanto o más pronunciado entre los jóvenes de Liberia, así que muchos de ellos han pasado sus años de formación en campamentos de refugiados y en combate. En ambos países, los niños desplazados no tienen acceso adecuado a la educación y los adultos jóvenes por lo general han perdido años de escolaridad a causa del conflicto y la huida. Ambos países han experimentado graves picos de violencia interna y comportamiento antisocial que se derivan de la pérdida de las redes de seguridad y la cohesión social.

25. Actualmente, en las principales ciudades de Colombia y de Liberia se encuentra una vasta población, originalmente rural, que aún carece de lugares de residencia y de medios de vida sostenibles duraderos. Las ciudades, grandes y pequeñas, están superpobladas y no pueden absorber la nueva población que no quiere o no puede retornar a sus antiguos pueblos en las zonas rurales. El desempleo es extremadamente alto para toda la población, en particular para los desplazados de los sectores sociales más tradicionales.

26. Una mezcla de continuas amenazas de represalias, impugnación de las demandas legales y débiles recursos judiciales siguen impidiendo el retorno, la restitución y la compensación por las pérdidas a pesar de los recientes recursos legislativos para la restitución de tierras de estos países. En ambos países es claro que pasarán años antes de que se puedan crear las condiciones favorables para el asentamiento y el reasentamiento masivo en las zonas rurales. Es muy probable que la mayoría de quienes viven en las ciudades no volverá a trabajar en la agricultura a tiempo completo.

27. En ambos países, pocas de las peores violaciones de derechos humanos o crímenes de guerra han sido castigados y la sensación de injusticia es profunda. Los autores de crueldades extremas, que entre otros actos criminales son responsables de robar tierras y forzar a las personas a huir, han escapado de la acción judicial. En Colombia está en marcha un proceso de “justicia y paz” y existen esperanzas de que sea aplicado más enérgicamente gracias a una reciente legislación. En cuanto a la impunidad nacional, Colombia ha adoptado nuevas leyes para restituir las tierras perdidas y la rendición de cuentas de los violadores de derechos.

28. En Liberia, se clama porque la justicia de transición vaya más allá de los juicios a los principales líderes. Las leyes de tierra de Liberia están siendo formuladas, regularizadas y aplicadas de mejor manera.

¹ En Colombia ya existían disturbios en las zonas rurales, movimientos insurgentes y represión de los terratenientes, todo lo cual causó que las personas huyeran de la tierra. En Liberia las disputas por la tierra, los conflictos con las autoridades tradicionales y las tensiones étnicas también estimularon la huida.

La victimización de las mujeres era frecuente y prácticamente impune durante el conflicto, pero ahora las leyes reconocen la violación como un delito grave y los autores (cuando pueden ser identificados) son tratados como criminales. La corrupción generalizada persiste en ambos países. Millones de personas en ambos países no pueden integrarse ellos mismos y sus familias en un lugar fijo, ni construir un futuro seguro. Este hecho cuestiona la paz, la seguridad y el desarrollo nacionales.

29. Se pudo haber elegido otros países donde los conflictos han producido desplazamientos masivos e inseguridad. La elección de Colombia y Liberia se rige por dos factores principales: en primer lugar, el hecho de que difieren en muchos aspectos aunque comparten dificultades similares en la integración de los ciudadanos desarraigados, lo cual refuerza el argumento de que las soluciones estándar que han producido resultados sub-estándar deben ser revisadas. En segundo lugar, Colombia y Liberia tienen en común la ventaja de que los gobiernos se han comprometido a lograr la integración y, en mayor parte, han estado trabajando de buena fe con los organismos internacionales para lograr mejores resultados.

Premisas del informe

30. Tras la restauración de la paz, las personas desplazadas por los conflictos prolongados reciben asistencia internacional y nacional con el objeto de permitir su “reintegración”. El término reintegración sugiere que las personas desarraigadas por el conflicto deben estar en capacidad de restaurar sus vidas y sus medios de vida sostenibles y ser reabsorbidos en los contextos familiares, sociales y económicos. Sin embargo, lo que se llama reintegración de ninguna manera es un proceso sencillo y lograrlo requiere comprender la multiplicidad de formas en que una determinada sociedad ha sido transformada como resultado de un conflicto. Los conflictos más largos y más destructivos aumentan las dificultades de las personas para estructurar sus vidas.

31. Es más acertado utilizar el término “integración” que “reintegración”, porque las poblaciones desarraigadas por la guerra deben encontrar su rumbo en los nuevos contextos de las sociedades que han sido transformadas. Sea que las personas retornen exactamente a los lugares de donde fueron desplazadas o busquen un futuro en otro lugar debido a diferentes tipos de medios de vida sostenibles, se encuentran en gran parte o totalmente en entornos desconocidos.

32. Los refugiados, PDI y combatientes desmovilizados y desarmados se encuentran dentro de sus propios países y, presumiblemente, tienen la opción de escoger dónde retornarán. Los tratados de paz, el derecho de refugiados y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reconocen explícitamente los derechos de estos grupos de reclamar sus antiguas viviendas o una vivienda equivalente en sus lugares de origen o de asentarse en otros lugares, incluyendo los lugares donde han buscado protección temporal en el territorio nacional. Si el conflicto es de una duración relativamente corta y al final se logra la paz, la estabilidad y las garantías de respeto de los derechos humanos, quienes han huido tienen más posibilidades de retornar y reanudar sus anteriores medios de vida sostenibles en sus antiguas comunidades.

33. Cuando los conflictos han sido prolongados y/o el logro de la paz es incompleto, varios factores se combinan para hacer que sea más difícil para las personas desarraigadas por el conflicto retornar a los lugares donde vivían antes de los enfrentamientos, incluso si esa es su elección. En conflictos civiles prolongados, como en Bosnia, Afganistán, Burundi, Centroamérica, Colombia, Nepal, África Occidental y otros lugares, los trastornos físicos, económicos, políticos y, sobre todo, humanos han sido tan profundos

que el usual despliegue de asistencia humanitaria a relativamente corto plazo y los proyectos de desarrollo rápido no traen consigo opciones duraderas.

34. Cuando los combatientes desmovilizados y los civiles desplazados forzosamente retornan por su cuenta, o son devueltos a sus lugares de origen, no habrán logrado una solución viable ni duradera. Su retorno a sus lugares de origen los coloca en el inicio de otra fase de la recuperación del desplazamiento. Ellos se enfrentan a importantes desafíos en términos de seguridad, asignación de la propiedad, viabilidad económica y gobernanza en sus antiguos hogares. Sus vecinos, al igual que ellos, han sido transformados por las experiencias de la guerra.

35. Cuando las víctimas de desplazamiento inducido por conflictos no quieren o no pueden retornar a sus lugares de origen y, en cambio, buscan medios de vida sostenibles en otras partes del territorio nacional, inevitablemente encuentran barreras legales, sociales y culturales para su integración. La supervivencia a largo plazo en nuevos lugares depende de la colaboración y la aceptación de la comunidad de acogida. Tras conflictos que destruyen y fragmentan, el proceso de integración se lleva a cabo antes de que las instituciones locales y nacionales estén debidamente establecidas, o restablecidas, para garantizar la seguridad y el estado de derecho y restaurar las economías locales.

36. En resumen, cuando las personas han sido desarraigadas por largos períodos de tiempo debido a los conflictos, el restablecimiento de la paz ofrece oportunidades, pero los retornados todavía deben enfrentar una ardua lucha para rehacer sus vidas y encontrar la situación más promisoría en un entorno aún inestable. Y el corolario: el logro de las iniciativas de retorno exitosas requiere que los gobiernos y las organizaciones internacionales preparen el terreno con programas integrados y coordinados de protección y seguridad, proyectos de asistencia socioeconómica, servicios sociales y apoyo institucional.

37. Los conflictos turbulentos de larga duración transforman las sociedades tradicionales. Los pueblos y las comunidades se fragmentan y sus residentes se ven obligados a huir. Para sobrevivir, las personas que han mantenido su forma de vida por generaciones se vuelven dependientes de foráneos y en el proceso pierden las costumbres de larga data, las líneas de autoridad y las redes sociales. Si pueden retornar a sus regiones de origen, la devastación que encuentran hace que la autosuficiencia sea extremadamente difícil. De esta manera, se ven obligadas a emigrar de nuevo por la inseguridad o las dificultades económicas.

38. De hecho, muchos emigran no sólo por necesidad sino por elección. Las poblaciones rurales desplazadas durante un conflicto prolongado invariablemente desarrollan diferentes perspectivas sobre la identidad y las expectativas. Después de haber sido forzados a abandonar sus hogares tradicionales, los refugiados y PDI se vuelven más abiertos a vivir en nuevos entornos. Incluso para los grupos con tradiciones muy fuertes, es muy posible que la movilidad continúe después del conflicto y se convierta en una norma aceptada, especialmente entre los jóvenes. Las personas más jóvenes que han sido desarraigadas están menos dispuestas a acatar las normas tradicionales y a las autoridades que gobernaban sus comunidades antes del conflicto y están más abiertas a trasladarse hacia zonas urbanas de manera temporal o permanente.

39. Por otra parte, es más probable que sus padres los alienten a buscar oportunidades para mejorar su situación. Esto ocurre en particular cuando las zonas rurales están sujetas a continua inestabilidad debido a conflictos por la tierra, el desgaste o la pérdida de las anteriores redes sociales y la confianza, y la debilidad

de las autoridades del Estado o locales/tradicionales. Debido a que cada vez más y más personas se sienten obligadas a buscar medios de vida sostenibles en diferentes entornos, el efecto es la división de familias y pueblos. La consecuencia es un mejor desenlace para algunos, pero situaciones peores para los más vulnerables que no pueden irse.

40. Es muy probable que los roles de género cambien debido al desplazamiento forzado. Por un lado, un sinnúmero de mujeres en todos los continentes son objeto de abusos sexuales cometidos por milicias armadas y sufren lo indecible, tanto que ya no pueden volver a vivir con sus esposos y son rechazadas por sus familias. Por otra parte, las mujeres quedan viudas y con la pérdida de sus esposos, por lo general, pierden los derechos de propiedad, sin embargo, aún deben cuidar a sus hijos. Los hogares donde la cabeza de familia es una mujer con frecuencia sobreviven lejos de sus lugares de origen.

41. Sin embargo, junto con los relatos de abusos y víctimas por motivos de género, hay relatos de mujeres refugiadas, igualmente en todos los continentes, que son menos dependientes de los hombres de la familia, que están expuestas a la educación por primera vez y que asumen roles de liderazgo. Entre las PDI, las mujeres pueden conseguir empleo más fácilmente y adaptarse mejor a las exigencias de la vida urbana. Las mujeres son la mayoría de los beneficiarios de los programas de microcrédito y microfinanzas que potencialmente les permitirían salir de la pobreza. En ambos casos, sus roles tradicionalmente subordinados han sido cuestionados.

42. Los cambios demográficos y sociales a largo plazo pueden resultar positivos, conduciendo a una mayor diversidad, tolerancia, aprecio por la justicia y creación de bases de la modernización política y económica. Esta situación se hace más posible si existen las oportunidades para un asentamiento estable y productivo dentro del territorio nacional y si quienes fueron víctimas del desplazamiento forzado pueden mejorar sus capacidades y contribuir con la sociedad. La capacidad de un Estado en etapa de postconflicto de integrar y reintegrar a sus poblaciones desplazadas es un importante indicador de un proceso de paz exitoso.

Categorías de desarraigados

43. Una premisa de este informe es que los esfuerzos iniciales de los gobiernos y la comunidad internacional para promover la integración suelen ser insuficientes. Un gran número de refugiados retornados, desplazados internos y ex combatientes siguen desarraigados cuando se reducen los programas de formación o asistencia humanitaria.

- Los *ex combatientes* se benefician de programas, desmovilización, desarme y reintegración (DDR), que son distintos de los previstos para PDI y refugiados retornados. El éxito de los procesos de paz depende de desmovilización y el desarme de los combatientes y el desmantelamiento de las estructuras de mando a las cuales obedecían. El componente de DDR es esencial en la restauración del sector de la seguridad.
- Los proyectos tempranos posteriores a la repatriación que están dirigidos a los *refugiados retornados* se centran en responder a las necesidades básicas de supervivencia de los retornados.

Aunque relegados de las organizaciones humanitarias, los programas incluyen cada vez más proyectos de desarrollo destinados a fortalecer a las comunidades receptoras.

- Las poblaciones desplazadas internamente de interés en este examen incluyen a las personas cuyo desplazamiento está en curso como a aquellas que han sido desplazadas por períodos prolongados. En este último caso las personas no han podido o no han querido retornar a sus lugares de origen, ni han encontrado una solución satisfactoria en otros lugares. Al igual que con los refugiados retornados, las organizaciones humanitarias tienen la responsabilidad de atender a las PDI.

44. Los programas destinados a los ex combatientes tienen una prioridad mayor que aquellos para refugiados y PDI retornados. Los programas para refugiados retornados son más sistemáticamente implementados que aquellos que benefician a PDI. Constantemente, las iniciativas de los programas de DDR relacionados con R, es decir reintegración, son limitadas y dejan a los beneficiarios sin un firme futuro económico y con frecuencia sin una sólida solución.

45. Las repatriaciones y los movimientos de retorno de PDI combinan artículos de primera necesidad con ayuda comunitaria. Los primeros se agotan rápidamente y la segunda no puede compensar la ausencia de servicios sostenibles a nivel local, oportunidades económicas locales y gobernanza efectiva. Las estrategias nacionales de planificación han descuidado a las poblaciones desplazadas dentro de los objetivos de desarrollo. El éxito a largo plazo de la integración tiene múltiples facetas económicas y políticas, requiere la atención de casi todos los ministerios nacionales, y necesita la coordinación a nivel nacional y los recursos locales.

Ex combatientes

46. Las operaciones de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz son muy conscientes de la necesidad de desmilitarizar a las tropas regulares e irregulares (señores de la guerra, milicias e insurgentes) al inicio de un proceso de paz. La autoridad de las instituciones civiles depende del éxito del DDR. El componente de reintegración aquí está diseñado para restablecer el contacto entre los ex combatientes y las autoridades civiles y la sociedad.

47. Los ex combatientes que otro modo persistirían en la búsqueda de fines militaristas y medios violentos deben ser reprogramados y preparados para la vida civil. Los programas de DDR están destinados a que la seguridad nacional postconflicto pase al control civil. Los programas de DDR responden a una necesidad vital de seguridad, pero son siempre lo suficientemente amplios como para transformar a los combatientes en ciudadanos productivos o incorporarlos a sus comunidades como agentes para el desarrollo.

48. En Colombia y Liberia, como en otras partes, los procesos de DDR han sido decepcionantes y la reintegración de los ex combatientes en las comunidades civiles defectuosa. En todos los casos es difícil transformar a ex combatientes en ciudadanos pacíficos, trabajadores y productivos, imbuidos de respeto por

el estado de derechos y la autoridad civil.² Las dificultades se ven agravadas por el hecho de que invariablemente las personas jóvenes que toman las armas pierden años de educación y formación profesional y con mucha frecuencia han roto sus lazos familiares y comunitarios.

49. Así, al igual que las PDI y los refugiados retornados, los combatientes desmovilizados con frecuencia no pueden valerse por sí mismos cuando los programas diseñados para ellos llegan a su fin, ya que no cuentan con una solución sólida o fuentes de medios de vida sostenibles. Es tal vez porque los ex combatientes son ampliamente considerados como amenazas para la paz y como un ‘problema’ que los programas para su reintegración están separados de los destinados a refugiados y DPI retornados quienes, en contraste, son vistos ampliamente como víctimas. La práctica habitual es que los programas de DDR son financiados con fondos voluntarios y/o con fondos de la ONU. Los fondos para refugiados y PDI retornados son el resultado de las peticiones del ACNUR y los organismos humanitarios.

50. Los proyectos dentro de los programas de DDR suelen ser de corta duración (un año o dos) y se centran principalmente en las fases de desarme y desmovilización; las acciones destinadas a la “reintegración” son limitadas en tiempo y fundamento. Después de haber sido desarmados y desmovilizados, los ex combatientes recibirán asistencia para retornar a sus comunidades de origen o establecerse en otro lugar y recibirán formación profesional que tiene el objetivo de prepararlos para un empleo no militar.

51. Los programas de DDR normalmente contienen una cierta cantidad de programas psicosociales y talleres de consolidación de la paz sobre formación en gestión de conflictos, transformación de conflictos, tolerancia y áreas similares. A pesar de que con frecuencia contienen proyectos de gran valor, los programas en general son demasiado cortos y las actividades demasiado fragmentadas para dar lugar a una dinámica de reintegración sostenible. El proceso de DDR ha sido descrito como la promoción de la reinserción, en lugar de la reintegración de ex combatientes en la comunidad civil.

52. Los programas de DDR, evaluados de acuerdo con el objetivo de “reinserción”, deben alcanzar dos objetivos para ser considerados eficaces. En primer lugar, deben evitar que los combatientes reactiven el combate durante el delicado período posterior al acuerdo de paz cuando las instituciones gubernamentales son especialmente frágiles, y en segundo lugar, deben dismantelar las antiguas estructuras de mando que aún pueden regir la vida de los ex combatientes. Los programas de DDR ganan tiempo durante el cual se pueden crear mecanismos generales de consolidación de la paz y se fortalecen las instituciones gubernamentales y nacionales, especialmente en el sector de la seguridad.

53. Sin embargo, las transformaciones exitosas de los combatientes a civiles, habitualmente, han sido obstaculizadas por todos o algunos de los siguientes factores propios de las sociedades postconflicto: instituciones del sector de seguridad no fiables y/o débiles; poder político y económico que resta en manos de señores de la guerra o ex comandantes; hostilidad de la comunidad hacia los ex combatientes; y capacidades insuficientes para mantener medios de vida sostenibles civiles. La formación profesional es parte de casi todos los programas de desmovilización, pero es problemática porque no promueve habilidades útiles, las habilidades aprendidas no tienen mercado o los empleadores no están dispuestos a

² Este informe no se centra extensivamente en las evaluaciones de los programas de DDR, pero reconoce que los resultados son de interés no sólo para la consolidación de la paz, sino también para el sector de desarrollo y seguridad institucional.

contratar a ex combatientes. La formación para DDR por lo general no está vinculada con un subsecuente empleo.

54. Es posible que los señores de la guerra, los comandantes insurgentes y los líderes de las milicias nunca sean sometidos a una acción judicial o a una pena. Los líderes en tiempos de guerra, con o sin armas, pueden mantenerse en el poder a nivel sub-nacional, particularmente en lugares donde las instituciones estatales y las fuerzas de seguridad son débiles. Esto es frecuente en Colombia y Liberia. Los líderes insurgentes o los comandantes mantienen de ese modo el control sobre muchos de sus seguidores de la época de guerra y dominan a las autoridades civiles.

55. Es muy importante que a los ex combatientes se les ofrezca opciones económicas que aumenten su independencia de ese control y alejarlos de las antiguas estructuras de mando a las cuales obedecieron durante el conflicto. Con frecuencia, a través de un plan de integración, los ex combatientes y los líderes insurgentes tienen la oportunidad de alistarse o fusionarse con las fuerzas armadas del gobierno, o de entrar en las fuerzas de policía nacional, con disímiles resultados.

56. Si la R de DDR intenta lograr una real “reintegración”, el proceso incorporará asistencia para los ex combatientes en un contexto de desarrollo comunitario. De ese modo los ex combatientes son vinculados a la actual transición de la guerra a la paz y a los ministerios del gobierno y las agencias de desarrollo que se ocupan de temas de seguridad, generación de ingresos, prestación de servicios y gobernabilidad. Los esfuerzos en este sentido reflejan el entendimiento nacional y de los donantes de que la reintegración de los ex combatientes no puede tener éxito si está aislada de la población afectada por la guerra en general.

57. La pregunta que se plantea es si deben ser asignados recursos y por cuánto tiempo a través de los programas de DDR directamente a los combatientes y sus familias que viven en la comunidad. Los ex combatientes están retornando a sociedades donde la inseguridad, la pobreza, el trastorno en la comunidad y la debilidad de estado de derecho son sufridos extensamente. Dirigir a los combatientes beneficios superiores a los de sus vecinos civiles quienes han sufrido a manos de tales combatientes exacerba las tensiones, pero los mismos combatientes esperan un trato privilegiado como recompensa por haberse desmovilizado.

58. No hay duda acerca de la importancia de que los ex combatientes se incorporen en la sociedad civil, pero no es para nada evidente que la ampliación de la R en los programas de DDR alcance dicho objetivo. Los programas de DDR son motivados por preocupaciones de seguridad, pero las iniciativas de integración son igualmente cuestionadas por los graves problemas de la población civil que no está cubierta por dichos programas. Los críticos afirman que los combatientes desmovilizados que reciben beneficios por separado durante un largo período adquieren un sentido de exigencia y dependencia.

59. No importa cómo se determinen las opciones de entrega de los beneficios, en algún momento los ex combatientes compartirán las experiencias de otros afectados por la guerra que viven en los mismos lugares. Siendo este el caso, según muchos, los ex combatientes deben incorporarse lo antes posible en la consolidación de paz comunitaria y recibir los mismos beneficios que los demás, agregando, quizás, una mayor atención a las condiciones físicas y psicológicas especiales debidas al conflicto.

60. Sin embargo, la debilidad de este sensible concepto es suponer que los ex combatientes tienen una comunidad donde son o pueden ser incorporados. La realidad es que con frecuencia han perdido las redes y raíces del pasado y, por tanto, de la comunidad. Es así que el reto de la reintegración de los combatientes exige medidas más innovadoras. Algunas valiosas innovaciones se han iniciado en Liberia. Como se verá en la sección sobre Colombia, la pérdida de la comunidad limita e impide de manera similar las soluciones para las PDI. Los acuerdos y los programas específicos destinados a la desmovilización de combatientes, el retorno de refugiados y PDI se seguirán debatiendo en los dos estudios de casos a continuación.

Soluciones para el desplazamiento

61. Los conflictos civiles y la represión severa inevitablemente desarraigan a grandes segmentos de la población civil, convirtiendo regiones enteras en campos de batalla y trastornando comunidades étnicas que antes eran sólidas. Los acuerdos de paz, las agendas de reforma y un nuevo liderazgo abren el camino para que todos los que han sido desarraigados sean reabsorbidos con los derechos de ciudadanía e igualdad de oportunidades de desarrollo.

62. Mientras que el conflicto está en marcha, quienes huyen a través de una frontera nacional pueden ser reconocidos como refugiados. Esto obliga a los países de acogida, en la mayoría de los casos, a concederles protección y permitir que la Agencia de Refugiados de la ONU, el ACNUR, proporcione asistencia en nutrición, salud, educación y otros beneficios. El ACNUR es responsable de garantizar la protección y la asistencia y recibe contribuciones de naciones donantes para este fin. A pesar de que las PDI se encuentran dentro de sus países de origen y no tienen acceso formal a la protección internacional, tanto los gobiernos como los insurgentes generalmente permiten que el ACNUR, el CICR y otras entidades los traten como personas de interés humanitario, y puedan recibir ayuda humanitaria también de los actores armados.

63. Después de los acuerdos de paz o el fin del conflicto, el ACNUR lleva a los refugiados que están de acuerdo de regreso a sus países de origen. (Los gobiernos de los países de acogida están deseosos de ver a los refugiados partir tan pronto como entran en vigor los acuerdos de paz.) Muchos refugiados retornan espontáneamente, sin asistencia, pero todos los refugiados reconocidos que retornan tienen derecho a asistencia por un período de tiempo. La naturaleza de la asistencia y el período de tiempo varían considerablemente. En el ACNUR, la tendencia está evolucionando en favor de la asignación de modestos paquetes de alimentos y material a cada familia retornada como para sostenerse durante la temporada de crecimiento (si son agricultores) o ayudarles a establecerse en el comercio.

64. Durante la década de 1990, las negociaciones de acuerdos de paz a nivel internacional abrieron el camino a varias repatriaciones a gran escala que fueron sostenidas por misiones postconflicto organizadas por las Naciones Unidas con relativo éxito. El ACNUR desempeñó un papel fundamental en estas misiones, obteniendo la aquiescencia de los gobiernos para el retorno, negociando los derechos de los repatriados y proporcionando asistencia inicial para su reintegración. En Namibia (1989), Camboya (1991), El Salvador (1991), Mozambique (1992) y Bosnia (1996), las repatriaciones masivas transformaron el enfoque tradicional del ACNUR con respecto a las actividades de integración, que hasta ese momento habían

consistido en paquetes de asistencia a las familias retornadas e intervenciones para asegurar las garantías jurídicas.

65. En el actual siglo, el ACNUR permanece mucho tiempo después de que los acuerdos de paz han sido firmados para hacer frente a la persistente inseguridad y a la evidente necesidad de una asistencia más prolongada. Así, además de los cardinales aspectos jurídicos, el ACNUR participa cada vez más en actividades relacionadas con el desarrollo. El ACNUR ha estado contribuyendo con mayores recursos a la infraestructura social y el mejoramiento de la comunidad para la entera población en lugares de absorción de repatriados.

66. A pesar de que las PDI viven dentro de las fronteras nacionales, casi siempre necesitan asistencia para retornar a sus comunidades de origen o para encontrar nuevos lugares para asentarse. Como ciudadanos en sus propios países pueden decidir vivir en cualquier parte, pero, para bien o para mal, los gobiernos y las comunidades de acogida fomentan la opción del retorno.

67. Se entiende que la búsqueda de soluciones es:

El proceso por el cual los refugiados y las personas desplazadas internamente retornan a sus lugares de origen (o nuevas áreas en sus propios países) y se reincorporan a sus comunidades. La reintegración implica la creación de condiciones que permiten a los repatriados ejercer los derechos sociales, económicos, civiles y políticos que proporcionan los elementos básicos de vida, medios de vida sostenibles y dignidad. Mientras busca promover la reconciliación y la restitución debido a la precedente interferencia de los derechos, involucra el reposicionamiento de los repatriados como ciudadanos en igualdad de condiciones y, en particular, la eliminación de las distinciones vinculadas con su previo desplazamiento.³

68. Esto demuestra con mucha frecuencia que a pesar de importantes inversiones humanitarias tempranas las comunidades en cuestión no pueden ni absorber a los retornados, ni satisfacer las necesidades de la población ya existente. Los retornados encuentran que en sus comunidades falta la salud y educación adecuadas, infraestructura básica indispensable para la agricultura y, lo más problemático, tierras libres y títulos de propiedad. La tierra cambia de manos durante el conflicto y la apropiación de tierras es una de las causas más frecuentes del desplazamiento. Otro importante obstáculo que enfrentan los retornados es la falta de seguridad, posiblemente debida a disputas por la tierra o quizá por la hostilidad de las facciones armadas y poderosas aún activas en sus regiones de origen, las cuales causaron la huida en un primer momento.

69. La protección internacional otorgada a los refugiados retornados no dura mucho más allá de la salida del ACNUR, y la responsabilidad de la seguridad, en todo caso, es papel preeminente del Estado. En muchos aspectos, las PDI que retornan a sus lugares de origen están limitadas por las mismas situaciones descritas para los refugiados retornados: estancamiento de la economía, amenazas a la seguridad, conflictos por la tierra y el ejercicio continuado del poder por parte de elementos hostiles a ellas.

³ Vicky Tennant, 'Retorno y reintegración' en V. Chetail, ed, *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, 2009.

70. Sin embargo, el punto de partida para las PDI es un inseguro lugar de refugio dentro de las fronteras nacionales. El régimen de protección para las PDI es mucho menos definido desde el principio que para los refugiados retornados. Como se verá, un número indefinido de PDI en Colombia y de refugiados retornados y PDI en Liberia se ha beneficiado durante cortos periodos de tiempo de asistencia limitada en sus lugares de origen y, encontrando que la asistencia y las oportunidades de medios de vida sostenibles eran inadecuadas, se han ido de esos lugares.

71. Entre los principales derechos de los refugiados que retornan a sus países de origen y las PDI que han sido forzosamente desarraigadas está el derecho a recuperar y retornar a sus lugares de origen (o a un lugar sustituto cercano) y recuperar sus tierras. Existe un supuesto con respecto a los refugiados y PDI retornados, similar al que concierne a los ex combatientes, que la asistencia comunitaria bien formulada facilitaría la reintegración de los desarraigados, mientras se revitaliza la participación ciudadana y se reactiva el desarrollo rural. La orientación comunitaria sin duda mejora el impacto de las acciones humanitarias y facilita la reactivación económica y la reconciliación. Pero, como en el ejemplo de los ex combatientes, la fórmula es viable sólo en la medida en que los repatriados estén integrados en comunidades que los aceptan, que no siempre es el caso.

72. El reconocimiento internacional de los refugiados y el derecho de refugiados (el mandato del ACNUR) ofrecen ventajas a los refugiados no plenamente compartidas por las personas desplazadas a nivel internacional, no obstante los Principios Rectores. La ventaja comparativa de los refugiados se extiende por el período que sigue a la repatriación, ya que el ACNUR asiste a los repatriados y monitorea su protección.

73. Por otro lado, la repatriación prematura y mal preparada (por ejemplo, la motivada por elecciones venideras) a menudo exacerba los problemas que enfrentan los refugiados que son llevados a comunidades de origen inseguras que carecen de oportunidades económicas y servicios. Las repatriaciones tempranas a lugares problemáticos fomentan una nueva migración a los centros urbanos. Un gran número de refugiados y PDI retornados viven en sus lugares de origen en extrema pobreza, en tugurios urbanos o entre las dos situaciones.

74. Colombia y Liberia ofrecen ejemplos en este sentido. Lo mismo ocurre cuando las PDI retornan prematuramente a comunidades que carecen de seguridad y recursos. Si los recursos invertidos en la asistencia a refugiados y PDI retornados no generan soluciones duraderas para ellos dentro de un año o dos, que es cuando la mayoría de los actores humanitarios internacionales parten, tanto los refugiados retornados como las PDI quedan en peligro.

75. En casi todos los países que han sufrido un prolongado y destructivo conflicto civil que ha generado un gran número de refugiados y PDI, es difícil para todos, e imposible para muchos, ya sea retornar a sus lugares de origen o encontrar otros lugares donde puedan asentarse. La posibilidad de reunirse con las comunidades donde vivieron depende de las condiciones de seguridad, las posibilidades de medios de vida sostenibles y, a menudo lo más problemático de todo, la capacidad de obtener o recuperar casas y propiedades.

76. Con frecuencia en estas condiciones, los repatriados que se han acostumbrado a tener acceso a mejores niveles de salud y educación para ellos mismos y/o sus hijos de los que pueden estar disponibles en sus comunidades de origen se niegan a conformarse con menos. Es igualmente problemático que los

retornados puedan ser aceptados en las nuevas comunidades y la presencia de los recién llegados puede resultar muy incómoda. A menudo es mucho más fácil encontrar un lugar, no necesariamente una comunidad, en un entorno urbano que en un pueblo rural o semi-rural. Es más fácil, igualmente, encontrar empleo y acceso a servicios en las ciudades. En última instancia, las ciudades pueden y deben aprovechar los beneficios que ofrecen los nuevos inmigrantes, pero esto requiere una inversión sistemática y específica a favor de los recién llegados.

77. La abrumadora evidencia indica que en la etapa de postconflicto los retornados, PDI y ex combatientes, por razones similares, acuden a los grandes centros urbanos, donde ni ellos ni sus familias han establecido raíces previamente. La asistencia comunitaria en una mega-ciudad plantea decididamente diferentes desafíos que los proyectos comunitarios situados en zonas rurales, y los organismos humanitarios tienen mucha menos experiencia acumulada en las zonas urbanas que en los contextos rurales. Sin embargo, la ineludible realidad es que las principales ciudades de casi todos los países que ha experimentado un conflicto civil se han expandido rápidamente y sin planificación. La expansión va mucho más allá de lo que hubiera sido en caso de un normal patrón de migración desde las zonas rurales a las urbanas.⁴

El papel de la ayuda internacional

78. En los acuerdos de paz contemporáneos se solicita a los organismos internacionales, que participan en el restablecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz, que financien una amplia agenda de asistencia social, económica y de seguridad, incluidos los recursos para la reintegración y asistencia en el retorno de refugiados y PDI. Una serie de acuerdos de paz hacen referencia a la necesidad de que los actores internacionales proporcionen apoyo técnico y financiero para facilitar el cumplimiento de los requerimientos materiales para el retorno de PDI y refugiados y las opciones locales de asentamiento.⁵ Por ejemplo el acuerdo de paz de Guatemala de 1990 y el acuerdo de Sudán del Sur de 2002:

Las Partes reconocen que el conjunto de tareas relacionadas con la atención al reasentamiento de la población desarraigada, tiene una amplitud y complejidad tales que requieren un fuerte apoyo de la comunidad internacional que complemente los esfuerzos internos del Gobierno y de los diversos sectores de la sociedad civil. En caso que no se logre ello, el compromiso del Gobierno se limitaría a sus posibilidades financieras.⁶

Será creado el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo de Sudán del Sur (SSRDF, por su sigla en inglés) para solicitar, recaudar y recolectar fondos de donantes nacionales e

⁴ Por ejemplo, la población de Kabul se incrementó de 1,5 millones a 4,5 millones entre 2001 y 2008. Durante el conflicto alrededor de un tercio de las PDI en Irak se concentró en los barrios marginales de las principales ciudades de todo el país. Como se explica más adelante en este informe, Monrovia ha aumentado en tres veces su tamaño desde el periodo previo a la guerra, mientras que la gran mayoría de las PDI en Colombia han emigrado a las grandes ciudades.

⁵ Existen ejemplos en este sentido en los tratados de paz de Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, El Salvador, Guatemala, Liberia, Mozambique, Nepal, Sierra Leona y Sudán.

⁶ *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*. Sección IV, párr. 3. Obtenido de: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1307.pdf>

internacionales y desembolsar tales fondos para la reconstrucción y la rehabilitación del Sur, para el reasentamiento y la reintegración de las personas desplazadas interna y externamente.⁷

79. Los organismos internacionales están comprometidos activamente en todos los frentes. Los gobiernos donantes responden a los llamamientos de emergencia de los organismos de la ONU, aunque en muchos casos de manera insuficiente. Las ONG usan los fondos públicos y privados para crear proyectos de salud, educación, agua y saneamiento e infraestructura social para asistir directamente a los grupos vulnerables e involucrarse en los ejercicios de consolidación de la paz en múltiples escenarios.

80. Los ministerios del gobierno son los interlocutores oficiales para todas las entidades internacionales, a pesar de que no pueden controlar efectivamente a quien se le permite trabajar, dónde y bajo qué condiciones. Sin embargo, nadie, ni siquiera el propio gobierno, afirma que este último tiene la capacidad y financiación para emprender los desafíos de la recuperación sin necesidad de asistencia y fortalecimiento de las capacidades. Como se destaca en el Plan de Prioridades para el Fondo de Consolidación de la Paz en Liberia de 2008, preparado conjuntamente por la Misión de la ONU y el gobierno de Liberia:

Debido a la limitada capacidad del Estado, particularmente en el sector de seguridad y justicia, Liberia sigue siendo susceptible a la anarquía. Las amenazas inmediatas a la estabilidad incluyen el aumento de las actividades delictivas violentas, especialmente el robo a mano armada y la violación; la capacidad limitada del sector de seguridad para frenar los crímenes violentos; sistemas de justicia muy débiles; y la existencia de descontento en algunos grupos, como los desempleados y el personal uniformado desactivado. Las intervenciones de desarrollo dirigidas a las amenazas críticas y que abordan los problemas antes de que se intensifiquen son esenciales para mantener el actual rumbo de progreso. La presencia de la seguridad de la UNMIL ha sido y seguirá siendo, en el corto plazo, un elemento crucial para la estabilidad en Liberia...⁸

81. Sin mejorar su capacidad y aumentar los recursos, los gobiernos no podrán apoyar a sus ciudadanos. Casi todos los organismos internacionales reconocen su responsabilidad en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y la capacitación de las autoridades locales y nacionales para que puedan desempeñarse adecuadamente después de la salida de los equipos internacionales. Sin embargo, esta voluntad fracasa cuando los gobiernos son, o son vistos como, corruptos y/o no tienen voluntad política para actuar a favor del bienestar nacional y de los sectores vulnerables.

82. En tales casos, los donantes prefieren pasar por alto a los ministerios del gobierno y, en cambio, confían en las ONG internacionales y locales. Los donantes y los organismos internacionales se muestran igualmente reticentes a confiar en las acciones directas del gobierno cuando se considera que las autoridades que participan tienen buena disposición, pero son incompetentes y sin preparación para liderar. Los donantes pueden entender la necesidad de iniciar proyectos de fortalecimiento institucional en estos casos, pero falta tiempo y financiación para hacerlo.

⁷ *Acuerdo de Paz de Sudán, 2002*, Sección 15: Fondos para la reconstrucción y el desarrollo.1)

⁸ Plan de Prioridades para el Fondo de Consolidación de la Paz en Liberia de 2008, p. 3.

83. Las agencias humanitarias internacionales asumen un papel de liderazgo en la implementación de los compromisos internacionales a favor de las personas desarraigadas durante las primeras fases de la transición de la guerra a la paz. El “traspaso” al gobierno no se produce fácilmente. Los organismos internacionales podrían dar lugar a transiciones más manejables escalonando mejor la asistencia, que progresivamente pasaría de los servicios de ayuda directa, del inicio, a un mayor apoyo a las instituciones gubernamentales.

84. Los actores humanitarios y de desarrollo asumen un papel desde el principio, pero la colaboración es irregular en el mejor de los casos. Un ejemplo de ello es la necesidad de que los actores de desarrollo en el retorno de los refugiados construyan carreteras, aren los terrenos aptos para la agricultura, instalen agua potable, construyan escuelas, etc. Las tareas son urgentes y los actores de desarrollo están ausentes.

85. La gran fuerza de la comunidad internacional es su habilidad y, en mayor o menor grado, la voluntad de respaldar las transiciones de la guerra a la paz. El bien conocido, muy lamentado, pero aparentemente irresoluble problema es que las agencias internacionales que trabajan en la recuperación temprana tienden a no mantener el rumbo durante la inevitablemente larga transición de manera que sus valiosas iniciativas se demuestren sostenibles.

86. La asistencia internacional tiende a disminuir en el momento en que las necesidades de emergencia se convierten en una insuficiencia crónica que se basa en la institucionalidad y que requiere respuestas multifacéticas y coordinadas a nivel nacional, regional y local. Una segunda debilidad es la incapacidad o la falta de voluntad de desarrollar y fortalecer las capacidades locales existentes, debilitadas por el conflicto, pero todavía intactas. En el examen de la asistencia humanitaria y el fortalecimiento institucional en África Oriental, Monica Juma y Astri Suhrke concluyen:

... la práctica fue guiada por un supuesto básico: los actores internacionales tenían la capacidad y eran, por lo tanto, los constructores de la capacidad, mientras que los actores locales eran los destinatarios de su capacidad. Esta clasificación tuvo un impacto inmediato en la manera en que se concibió la construcción de la capacidad.⁹

87. ¿Los refugiados retornados, las PDI y los ex combatientes se conviertan en ciudadanos productivos cuando encuentran un lugar donde asentarse? Seguramente sí, pero esta autora no ha encontrado una evaluación sistemática del bienestar de los repatriados que examine el fenómeno de la integración en un período de años (en comparación con la evaluación de los impactos inmediatos de los proyectos con objetivos muy específicos). Los acuerdos de paz especifican que los derechos de las PDI y los retornados deben ser respetados, pero la implementación y el monitoreo son problemáticos.

88. Las mayores misiones de mantenimiento de la paz están comprensiblemente más preocupadas por lo que los combatientes recientemente desarmados están haciendo. Aunque el bienestar de los civiles está en su agenda, se considera un problema que se puede abordar después y que es fundamentalmente responsabilidad de la planificación gubernamental. Los vínculos entre los componentes de derechos humanos de las misiones de la ONU y el ACNUR no son tan fuertes como se supone, por lo que los

⁹ Socavar la capacidad local, Acción internacional humanitaria en África, Mónica Kathina Juma y Astri Suhrke, eds. Nordiska Afrikainstitutet, 2002, p.164.

refugiados y especialmente las PDI caen en el olvido en lo que respecta a la supervisión y la protección internacional.

89. Los siguientes casos de estudio discuten cómo estos dos países hacen frente al gran número de personas desarraigadas en su población. Ellos comparten desafíos comunes, que también son compartidos por varios países en todo el mundo que experimentan transiciones de la guerra a la paz y grandes poblaciones no asentadas. El menú de la integración es desalentador.

Colombia

90. La población desplazada internamente en Colombia, compuesta por cuatro a cinco millones de personas, constituye una emergencia humanitaria prolongada, que persistirá mientras continúe el conflicto, la usurpación de tierras por parte de insurgentes y criminales, el tráfico de drogas y la ausencia de un estado de derecho. Cuando las familias son desplazadas forzosamente, tienen derecho a registrarse con el gobierno colombiano y recibir tres meses de ayuda de emergencia, a veces más.

91. Cuando la asistencia humanitaria de emergencia termina, las PDI tienen derecho a lo que se llama la asistencia de estabilización, que se supone conduce a la autosuficiencia. Varios ministerios del gobierno, organizaciones nacionales y locales y programas apoyados internacionalmente se encargan de contribuir al apoyo técnico y económico para la integración de las PDI. La legislación colombiana e internacional y las decisiones de la Corte Constitucional de Colombia han pedido a las instituciones locales y estatales que trabajan con PDI que apoyen los siguientes principios generales:

- Protección y seguridad;
- Recuperación socioeconómica con acceso al empleo y a servicios sociales;
- Participación y plenos derechos políticos y sociales;
- Restitución/compensación.

92. Las políticas varían para las zonas rurales y urbanas y con referencia al género, la edad y las capacidades de los individuos y las familias en cuestión. Desafortunadamente, la aplicación de la avanzada legislación de Colombia hasta ahora se ha quedado muy rezagada de su promesa teórica y los mandatos institucionales.

Autores de desplazamiento

93. La actual iteración del conflicto colombiano involucra a dos grupos insurgentes rebeldes, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), una agrupación descentralizada de milicias antes llamadas paramilitares que siguen activos y a los que se refiere como bandas criminales y las fuerzas armadas colombianas. La lista de los autores del desplazamiento no está completa sin hacer notar el poder y la influencia del narcotráfico que incorpora elementos de todas las partes en conflicto y se beneficia del conflicto y el desplazamiento.

94. El desplazamiento se elevó a mediados de 1990 y alcanzó su punto máximo en los primeros años del presente siglo. Aunque las víctimas son y han sido de origen rural, los patrones y el carácter del desplazamiento se han transformado. Las PDI inicialmente provenían de zonas escasamente pobladas de Colombia, donde la presencia del gobierno era extremadamente débil, pero desde finales de 1990 han huido de algunas de las zonas más productivas del país.

95. El desplazamiento aumentó en la década de 1990 cuando las bandas armadas, las fuerzas gubernamentales y los insurgentes luchaban por la tierra y el control. El desplazamiento se incrementó

intensamente cuando estos grupos armados hicieron una alianza lucrativa con los productores y procesadores de coca. El Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, PPTP, ha informado que unos ocho millones de hectáreas de tierra, aproximadamente 280.000 propiedades separadas, se han perdido debido al desplazamiento, afectando a alrededor del 40 por ciento de la población rural.¹⁰

96. El 90 por ciento de los hogares de PDI encuestados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado afirmó que abandonaron sus tierras debido a amenazas directas. Gran parte de las tierras tradicionalmente de propiedad de afrocolombianos, indígenas y minorías étnicas ha sido y está siendo adquirida forzosamente y se utiliza para cultivos de alto valor comercial en el mercado más que en cultivos de coca.

97. Las fuerzas del gobierno han menguado el número de insurgentes en general, pero las FARC siguen reclutando nuevos miembros. Los antiguos grupos armados paramilitares se desmovilizaron formalmente, pero persisten bajo diferentes modalidades organizativas y mantienen el poder en las áreas donde han ejercido la fuerza por largo tiempo. La desmovilización no ha afectado los vínculos criminales entre las antiguas milicias (o las FARC) y el narcotráfico. Una cantidad (debatida) de bloques paramilitares se ha reagrupado como bandas criminales emergentes; BACRIM es el término utilizado actualmente.

98. Las FARC, aunque debilitadas, pueden y de hecho amenazan a los campesinos que no cooperan, además reclutan civiles mediante la coacción y la fuerza, quienes huyen para evitar el reclutamiento. Continuamente y con más frecuencia, la población rural en Colombia es víctima de apropiación coercitiva de tierras que afecta especialmente a los grupos indígenas y afrocolombianos. Los operativos tanto de los paramilitares reorganizados como de las FARC intimidan a los líderes y activistas de las PDI, muchos de los cuales han buscado protección en las principales ciudades de Colombia.

99. El gobierno, por su parte, puede apuntar los efectos combinados de las ofensivas militares y la desmovilización que han mejorado la seguridad en general en Colombia y han reducido significativamente los desplazamientos masivos causados por el combate y los ataques armados contra las comunidades. Es probable que las personas desplazadas en los últimos años sean individuos y familias que han sufrido amenazas y represalias, en lugar de comunidades enteras. Nadie niega que el conflicto, las amenazas y la violencia sigan siendo generalizados y mortales. Los pequeños propietarios de tierra temen ser desplazados y las personas que han sido desplazadas a comunidades a lo largo del país no están a salvo de represalias.

100. La apropiación de tierras, el reclutamiento y las amenazas persisten tanto o más que nunca. La apropiación de tierras en un principio garantiza lugares para el cultivo de drogas, más que en años anteriores la tierra se ocupa para el cultivo comercial, especialmente aceite de palma, que afecta desproporcionadamente a las pequeñas propiedades de las minorías étnicas. Por estas razones, el desplazamiento y los desplazamientos múltiples persisten año tras año, y aunque han reducido en algo, siguen siendo extremadamente elevados.

¹⁰ El PPTP está operado por la agencia gubernamental para la asistencia a los desplazados, Acción Social, en coordinación con otros organismos gubernamentales

101. Sin embargo, aunque por un lado el desplazamiento inducido por el conflicto continúa, los programas para integrar a las personas desarraigadas, para apoyar la restitución de la propiedad y la compensación a las víctimas y para facilitar el retorno también se han desarrollado en las agendas nacionales e internacionales. Los dos fenómenos, obviamente, son contradictorios. Mientras el primero persiste, éste último se obstaculizará, pero el proceso de integración está respaldado por acciones judiciales y legislativas, junto con la creciente pericia técnica y una mayor voluntad política. Los esfuerzos de integración han mostrado señales de éxito en lugares donde el conflicto no está presente; han demostrado ser más sostenibles si los recursos adecuados están disponibles y si se aplica un enfoque integral.

Respuestas gubernamentales al conflicto

102. Los esfuerzos de paz con los insurgentes han fracasado debido en gran medida a la falta de voluntad política de todas las partes y a una profunda desconfianza. Puede ser que se renueven bajo la nueva administración de Santos. Después de que los gobiernos anteriores fracasaron en las negociaciones de paz con los insurgentes, el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se comprometió a derrotar militarmente a la insurgencia y, como se ha señalado, ha logrado reducir su número y las áreas de control.

103. Sin embargo, el principal grupo, las FARC, no ha sufrido ninguna presión económica que lo induzca a buscar la paz, gracias en gran parte a sus rentables relaciones con el narcotráfico y el dinero de rescates obtenidos por la extorsión y el secuestro. La independencia económica y el aislamiento político parecen haber inmunizado a los insurgentes de la presión de tratar más humanamente a la población civil.

104. Asumiendo una táctica diferente con los bloques paramilitares, el gobierno de Uribe inició negociaciones con sus líderes acordando la desmovilización y una medida de rendición de cuentas por los crímenes a cambio de penas de prisión más ligeras. Los paramilitares tienen derecho a los beneficios de la reintegración si retornan a sus comunidades y eligen la vida civil.

105. Los bloques paramilitares se sometieron a desmovilizaciones colectivas e individuales. La Alta Consejería Presidencial para la Reintegración afirma que entre agosto de 2002, cuando se inició el programa de desmovilización, y finales de marzo de 2008, 46.913 personas participaron voluntariamente en el proceso de DDR. De estos, de acuerdo con las cifras, cerca de 15.000 se presentaron ante la justicia individualmente representando a toda clase de bandas armadas y 32.000 se desmovilizaron colectivamente. El programa de DDR está disponible para todos los “grupos armados ilegales”, es decir, paramilitares e insurgentes por igual. Entre las desmovilizaciones individuales, las estadísticas del gobierno indican que más de la mitad proceden de las FARC y el ELN.

106. Los ciudadanos colombianos y las autoridades locales han cuestionado las cifras de la desmovilización debido a que los participantes no necesariamente cumplen las condiciones de la desmovilización y, en cambio, continúan vinculados con sus respectivos bloques, ahora conocidos como bandas criminales. Otra razón para cuestionar las cifras de personas que han participado en los programas de DDR es que en Colombia, como en la mayoría de programas de DDR, individuos han alegado falsamente la pertenencia a bandas armadas con el fin de acceder a los beneficios.

107. Los programas de beneficios para los desmovilizados no son populares. En primer lugar, a los ciudadanos les molesta que el programa de DDR ofrezca beneficios a los ex combatientes superiores a los recibidos por otros grupos afectados por la guerra; en segundo lugar, las autoridades locales critican al gobierno porque el programa fue diseñado sin la participación a nivel municipal, a pesar de que el tema de asentamiento requiere la colaboración municipal. Los combatientes desarmados han sido asentados sin consultar previamente a la comunidad. Los ex líderes paramilitares han demostrado una influencia considerable sobre la seguridad de los ciudadanos (o la falta de esta) y los resultados electorales.

Respuestas legales e institucionales al desplazamiento

108. En 1997 el gobierno de Colombia aprobó la Ley 387 que define las obligaciones del gobierno con las PDI y establece formas continuas de apoyo gubernamental a las PDI por el desplazamiento forzado inicial a través de la estabilización socioeconómica y la justicia. La Ley 387 incluye una completa gama de asistencia socioeconómica y protección. La ley reconoce el derecho de los colombianos desplazados por la violencia de ser apoyados en sus lugares de refugio o al retornar a sus lugares de origen y/o de ser compensados por sus pérdidas.

109. Las PDI registradas tienen derecho a los programas apoyados por el gobierno y por los servicios públicos en sus lugares de refugio; las PDI deben ser protegidas en sus comunidades de retorno y en otros lugares. La ley tiene su expresión institucional en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) que abarca todas las instituciones que prestan servicios a las PDI. Una agencia presidencial, Acción Social, coordina los programas de gobierno.

110. Inicialmente Acción Social tenía un papel esencialmente humanitario: proporcionar ayuda a los desplazados por la violencia y asistirlos en su retorno. Debido a la persistencia y aumento de la violencia y el desplazamiento, las funciones de Acción Social se expandieron para abarcar la prevención del desplazamiento, la gestión del Registro Único de Población Desplazada, los proyectos de estabilización y el retorno a los lugares de origen. En términos monetarios, la asistencia humanitaria todavía absorbe la mayor parte de la asistencia del gobierno a las PDI. El gobierno estima que el número de PDI registradas hasta julio de 2010 es de 3.456.305 personas, según datos del Departamento Nacional de Planeación. Otras respetables fuentes no limitan sus estimaciones a las PDI registradas, calculando entre cuatro y cinco millones de PDI.

111. Un importante factor limitante de la asistencia gubernamental para las PDI es que los beneficios de Acción Social están disponibles sólo para las PDI que se contabilizan en el Registro Único de Población Desplazada, que éste administra. Como se ha indicado, el Registro limita la cobertura de PDI a quienes puede cumplir con una definición bastante restrictiva. Para una multiplicidad de razones, una gran cantidad de PDI que podría cumplir con esta definición no se ha registrado. A veces se les niega el acceso, en ocasiones temen represalias si su situación se llegara a conocer y a veces aplican después de que ha pasado demasiado tiempo.

112. A pesar de que las condiciones de registro se han hecho más flexibles en los últimos años, el número de PDI es mayor al reportado.¹¹ Existen consecuencias financieras para los municipios donde residen. Si el Estado no reembolsa a los municipios por los servicios a las PDI no registradas, los primeros sólo pueden responder a estas necesidades a través de los limitados programas para las personas pobres. Todos los municipios con grandes poblaciones de PDI experimentan una mayor carga sobre sus escasos recursos. No es de extrañarse que las autoridades municipales y departamentales sean menos acogedoras. Sin embargo, como se describirá más adelante, varios municipios receptores han superado las expectativas con sus esfuerzos por incorporar a las PDI que deben recibir.

Desplazamiento y estrategias de seguridad en Colombia

113. Si el desplazamiento es el resultado de la persistencia del conflicto y de la impunidad de las bandas armadas, del narcotráfico y de aquellos que se benefician de ambos, es lógico que lograr la paz en Colombia (ya sea por negociación o por la fuerza) y poner fin a la producción y venta de sustancias ilícitas eliminaría las razones del desplazamiento y permitiría que las personas desplazadas puedan retornar. Sin embargo, los efectos a corto plazo de la búsqueda de la seguridad y la lucha contra la economía de las drogas han demostrado con frecuencia ser contrarias a estos objetivos. La contradicción es muy evidente: Lograr la paz y la seguridad es, en última instancia, la condición *sine qua non* para poner fin al desplazamiento. Sin embargo, los intentos de derrotar militarmente a los insurgentes armados y poner fin a la producción de coca con el fin de aumentar la seguridad nacional crean la posibilidad de más desplazamientos. La dinámica es la siguiente:

114. El gobierno ha creado los Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y ha forjado cinco corredores estratégicos en las zonas más conflictivas del país donde han sido elaborados programas militares y civiles integrados. Las acciones de las fuerzas militares están destinadas a ser coordinadas para encaminarse hacia un gobierno civil en estos corredores, en un patrón similar a los modelos ‘limpiar, mantener y construir’ utilizados en otros lugares:

- Derrota militar de los insurgentes por las fuerzas de seguridad;
- Al mismo tiempo, erradicación de cultivos de coca y otras sustancias ilícitas por parte de militares y civiles, sobre todo mediante la fumigación general, de modo de eliminar los narcóticos como fuente de ingresos;
- A medida que estos esfuerzos se completen, debe reducirse la presencia militar y llevar servicios públicos a las áreas;
- Recursos dedicados a apoyar un efectivo gobierno civil en las zonas;
- Recursos canalizados para apoyar la producción legal y las empresas viables económicamente. A nivel internacional, este plan ha sido el más apoyado por los Estados Unidos. En la práctica, hasta ahora, en lugar de eliminar las amenazas que causan el desplazamiento y crear un entorno político y económico para que los desplazados puedan retornar.

¹¹ La discrepancia es ampliamente reconocida. Los donantes y las ONG calculan el número de beneficiarios con base en estimaciones más amplias, excepto cuando los proyectos son operados directamente por el gobierno.

115. El uso intensivo de fumigación aérea de los cultivos ilícitos también ha destruido los cultivos legales, lo que ha provocado que algunas personas pierdan sus medios de vida sostenibles y se vayan. Esto se debe en parte al hecho de que la fumigación no es precisa, pero también se debe a las estrategias económicas de la población campesina. Los pequeños agricultores, que quieren pasarse a los cultivos legales y tomar medidas en este sentido, a menudo siguen cultivando coca entre sus otros cultivos con el fin de garantizarse un ingreso durante la transición. La erradicación manual evita en gran medida los resultados negativos, pero los militares prefieren la fumigación aérea debido al ahorro de costos y tiempo. En cualquier caso, cuando transcurre largo tiempo entre la erradicación y la creación de alternativas económicas, los mecanismos de sustitución no son viables.

116. Cuando la coca se redujo en el Putumayo, esta se incrementó en Tumaco y las condiciones en Tumaco se deterioraron gravemente. Los grupos armados han intervenido y la población sufre crecientes niveles de inseguridad. Tumaco fue un importante destino para las PDI por años, pero cuando el cultivo de coca y el narcotráfico se trasladaron allí y se intensificaron, el número de desplazamientos que llegan a Tumaco y que huyen del departamento han aumentado considerablemente.

117. Los esfuerzos militares para identificar y derrotar a los insurgentes dependen de la cooperación de los residentes locales. Cuando los residentes locales son percibidos como cooperantes de los militares, u otros ‘enemigos’ de los insurgentes, sufren serias represalias. Al mismo tiempo, los insurgentes, bandas armadas y narcotraficantes obligan a los residentes locales a ayudarles materialmente. Esto a su vez conduce a represalias militares contra la población local por ayudar al enemigo. En respuesta, las familias huyen.

118. Estas son las inseguridades que se derivan de la situación de conflicto en la que Colombia se mantiene. Es posible, aunque difícil, que la estrategia descrita anteriormente tenga éxito. Las operaciones en el departamento del Meta, en una zona conocida como La Macarena, una zona con baja presencia del gobierno y considerable violencia, se han llevado a cabo sin escatimar recursos. La insurgencia, según se informa, ha sido derrotada, los cultivos ilícitos han sido o están siendo reemplazados por productos legales y los servicios gubernamentales están disponibles. Las autoridades locales están colaborando con el ‘Plan Integral Único’ y el gobierno central está apoyando las iniciativas locales para integrar y acomodar a la población. El programa de La Macarena sigue siendo considerado un plan piloto. Es costoso de mantener, tanto en términos monetarios y humanos. Los resultados a largo plazo todavía están por verse.

119. Las PDI ven amenazada su seguridad por la pérdida de las redes sociales y comunitarias. Vivir, como la mayoría lo hace, en barrios pobres donde los índices de delincuencia son altos y la delincuencia es muy frecuente, incluso entre sus propios hijos, las PDI tienen pocas opciones de apoyo. A su favor, las propias PDI y varias ONG nacionales e internacionales han fomentado la creación de grupos de apoyo mutuo, por ejemplo, para mujeres, personas con discapacidad, jóvenes.

120. Las PDI han establecido organizaciones propias para defender sus derechos y tomar su vocería. Estas organizaciones no son necesariamente representativas. De hecho, las mujeres PDI se han visto en la necesidad de formar sus propias organizaciones a fin de tener una voz en el proceso político. Los líderes de las PDI han sido los principales objetivos de asesinatos cometidos por grupos armados. En última instancia, las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia han sido el factor más importante en la afirmación de los derechos de las PDI. De hecho, en 2004, una sentencia de la Corte, T-025, declaró que el gobierno ha

violado sus obligaciones constitucionales al no cumplir con las medidas contempladas en la Ley 387 (1997).

121. El impulso más importante para la posible reintegración está en dos nuevas leyes aprobadas en 2011 y en junio de 2011, consolidadas en una sola pieza legislativa: la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, dedicada a la restitución de los bienes ilegalmente adquiridos y la compensación a las víctimas de delitos cometidos por los insurgentes, los paramilitares y el Estado. Esta legislación obliga al Estado a hacer frente a los delitos que produjeron desplazamientos en el pasado. Esta ley consolidada es de fundamental importancia no sólo en la solución de las pasadas injusticias en la apropiación de tierras, sino por hacer potencialmente posible que los desplazados retornen a sus lugares de origen y recuperen sus propiedades.

122. La Ley de Víctimas da fuerza y sustancia a los recursos judiciales contra los violadores de derechos humanos conectados con las partes armadas en el actual conflicto (pero no aborda el creciente nivel de lo que ahora se considera violencia ‘criminal’, incluso cuando es ejercida por los mismos grupos). Sin lugar a dudas, si la tierra y la propiedad se restituyen y las víctimas de las violaciones de derechos humanos son compensadas, el país habrá dado un importante paso hacia la justicia y la futura seguridad. La prueba vendrá con la aplicación y el cumplimiento. Por desgracia, los denunciantes ya han sufrido asesinados y muchos temen ser victimizados por defender los principios de la Ley de Tierras o por reclamar sus justas reparaciones.

123. Antes de la aprobación de la Ley de Víctimas/Tierras en el año 2011, sólo alrededor del tres por ciento de las PDI habían expresado la intención de retornar, de acuerdo con encuestas realizadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Las PDI entrevistadas por la autora en 2010 y por otros numerosos observadores coincidieron en citar la inseguridad como la razón principal por la que las PDI rechazan el retorno como una opción. Según se informa, las PDI entrevistadas siguen reportando haber retornado a sus lugares de origen con el acompañamiento del gobierno y haber recibido amenazas que les hicieron huir de nuevo. Este es un fenómeno especialmente frecuente entre las comunidades indígenas, para quienes sus lugares de origen son de vital importancia cultural y económica.

124. A pesar de que han sido desplazadas en varias ocasiones, aún siguen retornando colectivamente, sólo para ser expulsadas forzosamente de nuevo. Sus tierras tienen un alto valor comercial. El territorio nacional fuera de sus tierras tiene poco significado y la integridad de su comunidad es lo más importante. Ellos no suelen ver la integración en la mayoritaria sociedad colombiana como una opción atractiva. Hasta el momento las fuerzas de seguridad del gobierno no han impedido efectivamente la apropiación forzada de las tierras de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

125. Se han llevado a cabo retornos exitosos, aunque en cantidades relativamente pequeñas, a las áreas que están libres de conflicto y son relativamente seguras, donde se puede acceder o recuperar la tierra, y donde la población es estable. Los retornos por los pasillos de seguridad están empezando a llevarse a cabo gracias a los aparentes avances en el logro de la estabilización. Estos aumentarán si estas áreas se mantienen estables, si el gobierno civil resulta efectivo y si las leyes de tierras permiten que las personas recuperen y mantengan las propiedades que les fueron robadas. Las fuerzas del gobierno tendrán que permanecer el tiempo suficiente para proteger a los retornados y sus propiedades. Retornar a las áreas

donde los insurgentes y/o grupos relacionados con las drogas tienen el poder es por definición problemático.

126. La presente inseguridad adopta diferentes formas para los retornados. Ex miembros de grupos armados paramilitares todavía ejercen un considerable control en algunos de los pueblos en zonas rurales, de modo que, incluso en ausencia de un conflicto abierto, los retornados a menudo enfrentan amenazas y represalias por sus pasadas acciones. Las PDI afirman haber retornado a sus lugares de origen en momentos de calma, pero fueron forzadas a desplazarse nuevamente debido a las presiones para colaborar con elementos armados o para evitar que sus hijos sean víctimas de reclutamiento forzado o violencia sexual. En cuanto a sus propiedades, las PDI que han retornado recientemente han sido objeto de presiones para renunciar a su tierra, que puede ser su propia tierra u otra otorgada para cultivar.

Escenarios de estabilización

127. Aunque las PDI en Colombia incluyen a agricultores, pequeños ganaderos, comerciantes y artesanos con relativo éxito, la mayoría de quienes han huido son campesinos pobres o jornaleros agrícolas. Los nuevos desplazados van primero a los municipios pequeños, pero suelen irse después de un tiempo relativamente corto debido a la falta de oportunidades económicas. Ellos prueban suerte en las grandes ciudades, donde tienen pocos contactos y limitada experiencia pertinente. Es muy difícil para las PDI encontrar un empleo asalariado estable en las ciudades, por esta razón se ganan lo que pueden en el sector informal. Los donantes han favorecido las actividades de generación de ingresos que fomentan la iniciativa empresarial individual.

128. Se escuchan peticiones urgentes de tierra por parte de los antiguos campesinos que a duras penas ganan lo necesario para sobrevivir en las ciudades. No necesariamente solicitan la tierra de la que tuvieron que huir forzosamente, aunque esa puede ser su aspiración, sino por lo menos un lugar donde puedan cultivar y producir alimentos para alimentar a sus familias y para vender. Existen parcelas de tierra disponibles para la agricultura, a menudo en la periferia de pueblos y ciudades, que son de propiedad del Estado y están sin usar. Las PDI a veces son asentadas en esos lugares y en el mejor de los casos reciben subsidios y créditos por un período de tiempo, herramientas agrícolas y asistencia con la comercialización. Si la asistencia sigue un orden lógico apropiado, los agricultores podrán lograr la seguridad alimentaria para ellos mismos y trabajar con la comunidad para el beneficio colectivo. Una mayor exportación de la producción de los cultivos, en teoría, podría ser rentable más adelante.

129. En el peor de los casos, a las PDI se les permite asentarse en terrenos privados y trabajarlos, para después reclamarlos cuando se han vuelto productivos. Proyectos de reasentamiento que podrían ayudar a las PDI a asentarse en terrenos privados o públicos son gestionados, a través de Acción Social, por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, que también es responsable del registro de la tierra que ha sido abandonada por las PDI. Hasta ahora el INCODER ha sido crónicamente mal financiado, notoriamente corrupto y enormemente irresponsable ante las peticiones de las PDI de tierras para el reasentamiento. Programas de ONG y donantes proporcionan insumos y subsidios que pueden dar lugar a mejores resultados para algunos proyectos de reasentamiento rural.

130. Las iniciativas de las ONG y la ayuda mutua entre las comunidades amenazadas han llevado a la creación de colectivos rurales de diversos tipos. Existen colectivos de paz, colectivos de mujeres y pueblos autogobernados donde las personas que han perdido sus hogares de origen se están uniendo para cultivar y subsistir en paz. Estas iniciativas son pequeñas pero muy importantes para la supervivencia de los participantes. Sin embargo, ellos están permanentemente en riesgo porque si las bandas armadas, los poderosos narcotraficantes o los influyentes intereses comerciales quieren tomar la tierra, es difícil proteger sea la tierra que a las personas que en ella se encuentran.

131. Otras opciones en las zonas rurales para las PDI es generar productos de exportación que se venden a empresas comerciales o trabajar directamente como jornaleros en las plantaciones, especialmente en la explotación de la palma de aceite. No es raro que las plantaciones de palma de aceite y otras similares representen la fusión de las tierras de diversos pequeños agricultores, cuyas tierras han sido compradas a poco precio o simplemente usurpadas por los grandes propietarios de la empresa. El riesgo es que estas opciones sean explotadoras, temporales, o ambas.

132. Los indígenas y los afrocolombianos, cuyas tierras rara vez tienen títulos, luchan por no sucumbir a la opción del trabajo como jornaleros. Estos grupos son más reacios que la población mayoritaria a separarse de su comunidad, su cultura y sus tierras colectivas para asentarse en otros lugares, incluso bajo condiciones favorables. Estos grupos son excepcionalmente vulnerables a los desplazamientos, precisamente porque se esfuerzan continuamente y contra todo pronóstico por resistir ante cualquiera de los actores armados y por recuperar lo que perdieron, pero a menudo terminan en peores condiciones debido a sus esfuerzos. Sin embargo, un proyecto bien administrado de reasentamiento/reintegración llamó la atención de la autora a principios del año 2010, el cual ilustraba la posibilidad de resultados positivos para las comunidades indígenas que han perdido sus tierras colectivas.

133. En una visita a la comunidad de La Dorada, cerca del pueblo de El Dovio en el departamento del Valle del Cauca, los sobrevivientes de una comunidad indígena desplazada forzosamente estaban viviendo, como una comunidad intacta, en un terreno donado privadamente. Cultivaron el terreno y pudieron producir una pequeña cantidad de excedentes para la venta y no sólo para sobrevivir, reconocieron, sino algo más que antes de su expulsión. Las mujeres informaron que sus hijos estaban sanos y las condiciones de vida en general eran mejores y querían conservar sus actuales ventajas.

134. La Organización Internacional para las Migraciones había trabajado con líderes indígenas, médicos y nutricionistas para desarrollar una dieta que incorporara elementos tradicionales con componentes nutricionales adicionales, junto a proyectos de salud y nutrición. La escolarización también estaba disponible y atraía a adultos tanto como a niños. Aunque la situación era relativamente prometedora, las perspectivas de futuro no lo eran tanto. La cantidad de tierras disponibles en la actualidad es totalmente insuficiente para el cultivo continuo de una comunidad en crecimiento, dejando incierto el destino de la próxima generación.

135. La tierra que el gobierno da a las PDI es generalmente marginal y alejada de las carreteras y las rutas comerciales, por lo que el acceso al mercado es un serio obstáculo. La generación de ingresos exitosa está directamente vinculada a la infraestructura local. En ausencia de carreteras transitables o vehículos que puedan transportar los productos al mercado, los productos fabricados o cultivados en los hogares no tendrán compradores y los productores no tendrán ingresos. El deterioro de la infraestructura es resultado

del conflicto. En Colombia los escasos ingresos de los departamentos y municipios, incluso si ya no son zonas en conflicto, faltan recursos suficientes para reparar las carreteras terciarias y los puentes, construir infraestructura, y así sucesivamente.

136. El crédito es otro frecuente obstáculo, a menos que sea parte de un proyecto de generación de ingresos apoyado por donantes para las PDI. Teniendo en cuenta los obstáculos para el cultivo comercial de productos legales y el grado de coerción de los narcotraficantes y sus aliados, los campesinos de todo el país han estado cultivando sustancias ilegales, principalmente coca. Los ingresos son más altos y la comercialización no es un problema, ya que los compradores están preparados para recoger el producto directamente.

137. Una mujer entrevistada en Soacha (en las afueras de Bogotá) en 2006 informó que aunque ella pudo encontrar un trabajo estable pero con salario bajo en la ciudad, su esposo tuvo que dejar la familia para cultivar coca en la tierra que les había quedado. De más está decir que la fumigación o la acción policial y militar por parte del gobierno, así como la violencia y la fuerza de la dinámica proveedor-comprador, disuaden el cultivo de coca. Es la falta de opciones legales económicamente viables más que una preferencia por lo ilegal lo que predomina.

138. El actual gobierno está invirtiendo con más vigor en el mejoramiento de la infraestructura, incluyendo carreteras desde las fincas a los mercados, por todas las razones anteriores. Las mejoras equilibradas en la infraestructura permitirán que las comunidades actualmente aisladas puedan crecer económicamente. Si esto llegara a pasar, esas comunidades, aún vinculadas a un estilo de vida agrario, podrían convertirse en una alternativa atractiva para las PDI que no pueden o que prefieren no retornar a sus hogares, y quienes no pueden adaptarse a las grandes ciudades. Del mismo modo, para los agricultores pobres en general, más allá de los retornos, una mayor dinámica de los mercados de los pueblos y grandes centros de intercambio pueden servir como espacios donde los miembros de las familias puedan ganar un salario que complemente las inadecuadas ganancias agrícolas.

Alternativas urbanas

139. La gran mayoría de PDI que no pueden encontrar soluciones en el ámbito rural se han abierto camino a las ciudades y pueblos si preparación para la vida urbana y en búsqueda de un empleo distante de sus orígenes rurales. No sólo han llegado careciendo de las habilidades útiles en sus nuevos contextos, sino desacostumbrados a la disciplina y la rutina diaria del trabajo asalariado. La política de atención y recursos para los mecanismos a nivel departamental y municipal, de cuyos servicios las PDI dependen, ha sido funestamente inadecuada.

140. Aquí es difícil encontrar el equilibrio adecuado: Cuando los municipios están controlados por narcotraficantes, obviamente no es útil para las PDI que los recursos se canalicen a través de los líderes políticos. Sin embargo, debería ser posible responder a los líderes municipales que demuestren voluntad de incorporar a las PDI y utilizar los recursos en beneficio del desarrollo municipal inclusivo.

141. Actualmente en Colombia es difícil encontrar puestos de trabajo para mano de obra no calificada, que es abundante. La tasa oficial de desempleo en el país en enero de 2010 era de 14,6 por ciento, pero el

desempleo real es seguramente mayor debido a que prevalece el trabajo informal. Los cálculos del Departamento Nacional de Planeación muestran menos pobreza en general en las zonas urbanas que en las zonas rurales. Pero la información está calificada por indicadores de extrema pobreza que persisten en las zonas urbanas, especialmente entre los recién llegados, y las crecientes disparidades en los ingresos tanto en zonas urbanas como rurales.

142. En general, ha sido más difícil para los hombres que para las mujeres encontrar un trabajo remunerado. Las mujeres tienen probabilidades de encontrar trabajo en el servicio doméstico o realizando tareas en el hogar similares a la que estaban acostumbradas a hacer. Por otro lado, los salarios son extremadamente bajos y no tienen ningún poder de negociación. Las mujeres, especialmente las mujeres solas, son vulnerables al abuso sexual, y no tienen movilidad que tienen los hombres debido a sus responsabilidades en el cuidado de los niños. En Colombia, como en casi todas partes, los programas de microcrédito informan que las mujeres constituyen la mayoría de sus clientes y que han demostrado ser más confiables que los hombres.

143. Los donantes y las ONG han apoyado la generación de ingresos en las zonas urbanas principalmente poniendo a disposición fondos para las familias que quieren establecer empresas a pequeña escala en sus casas y vender el producto. Por razones relacionadas con los niveles de habilidad, la inexperiencia en los negocios, la dificultad para acceder a los mercados y los bajos niveles de ingresos entre los posibles clientes, estas empresas se encuentran en alto riesgo de fracasar. Si fracasan, las PDI también se arriesgan a perder las casas que ya no podrán pagar. No hay necesidad más crítica para las PDI recién llegadas a zonas urbanas que las oportunidades de generación de ingresos. Este objetivo debe perseguirse en el contexto más amplio del desarrollo municipal.

144. Desde su sede en Bogotá, Acción Social coordina una amplia gama de instituciones gubernamentales ubicadas en zonas urbanas que hacen posible que las PDI tengan acceso a servicios de salud, educación, apoyo psicosocial y subsidios para vivienda. Estos se han mejorado en los últimos años en respuesta a la presión para que el gobierno cumpla con las sentencias de la Corte Constitucional y gracias a las contribuciones de los donantes. Aunque las PDI estaban acostumbradas a enfrentar mayores obstáculos burocráticos para acceder a servicios sociales en localidades diferentes a sus lugares de origen, los problemas de acceso se han solucionado en gran parte, al menos para las PDI registradas.

145. Sin embargo, las PDI son más vulnerables que otros porque a menudo no son conscientes de sus derechos a la asistencia o dónde buscarla; no las hacen sentir bienvenidas; a veces no pueden costear uniformes escolares y suministros o medicamentos básicos. Otro factor que interfiere con su acceso al servicio es su movilidad involuntaria de una comunidad a otra y dentro de las ciudades. Así, por ejemplo, los niños entran a la escuela después de años de buscar un lugar donde establecerse, encuentran que son mucho mayores que sus compañeros y se van de nuevo antes de que el curso escolar termine. O bien, los problemas de salud no son atendidos ni consecuentemente tratados. La atención psicosocial es siempre inadecuada.

146. La disponibilidad de los servicios necesarios y la calidad de los servicios varían mucho, pero en general son pobres. Los mejores tienden a ser privados e iniciados por los donantes. No es de extrañar que las localidades más pobres, recientemente objeto del conflicto y que ahora se enfrentan a un gran número de recién llegados en la indigencia, no estén bien preparadas en el sector de servicios. Lo que se puede decir

es que los servicios de salud y educación están presentes en prácticamente todas las medianas e incluso pequeñas ciudades, lo que no sucede en las zonas rurales. Para los colombianos, como para las PDI en otras partes del mundo, la presencia o ausencia de estos servicios es extremadamente importante en su escogencia de lugares para vivir. Sin bien maltrechas, las instituciones en los municipios urbanos se han convertido en centros neurálgicos para muchos PDI, precisamente porque ofrecen cierto nivel de servicios de salud y educación.

147. Ciertamente, a medida que las leyes de tierras se implementen más PDI retornarán. Sin embargo, incluso si las leyes de tierra se aplicaran con éxito, una parte significativa de las PDI que se han asentado en las ciudades permanecerán en entornos urbanos. La combinación de pobreza extrema y el creciente número de PDI han puesto severamente a prueba los servicios de salud, educación y saneamiento, así como el transporte, la electricidad y los recursos hídricos. Los residentes y funcionarios que no simpatizan con los recién llegados, asocian a las PDI con el aumento de la delincuencia y las tensiones sociales.

148. La Corte Constitucional de Colombia ha insistido en que las autoridades municipales y departamentales deben fortalecer su capacidad institucional para atender las necesidades de las PDI, pero el gobierno central sólo recientemente ha comenzado a mejorar las capacidades administrativas de alcaldes y gobernadores. Cuando las PDI que llegan no están registradas y, por lo tanto, no reciben asistencia, los municipios tienen aún más dificultades para cumplir con sus responsabilidades básicas. Las asignaciones presupuestarias siguen siendo altamente centralizadas y las comunicaciones entre las instituciones locales y nacionales no están bien articuladas.

149. Si bien no hay duda de que estructuras del gobierno y la prestación de servicios en algunos pueblos y ciudades no se pueden reparar debido a la corrupción y las afiliaciones de sus líderes con los autores de la violencia, los líderes en muchos municipios utilizarían, y han utilizado, recursos adicionales para mejorar los servicios que ofrecen a sus ciudadanos. Existe un creciente reconocimiento de parte de los responsables políticos de Colombia y los donantes que satisfacer las necesidades de las PDI requiere una estrecha colaboración entre las instituciones nacionales, tanto a nivel central como local. Es instructivo examinar varias ciudades de Colombia donde se han asentado grandes poblaciones de PDI.

150. Las ciudades que reciben el mayor número de PDI son las dos más grandes, las áreas metropolitanas de Bogotá (población 8.566.926) y Medellín (población 3.831.000), donde las PDI ocupan áreas del tamaño de una pequeña ciudad. En estas y otras grandes ciudades que han recibido un gran número de PDI, las condiciones, en general, son deplorables. El desempleo o subempleo de PDI es alto, las perspectivas de empleo son uniformemente sombrías y la calidad de los servicios es desigual. Sin embargo, en todos los aspectos las condiciones de vida y los servicios son mejores en las grandes ciudades que en los pueblos pequeños o las zonas rurales. Por otra parte, las PDI están mejor organizadas y tienden a tener mayor contacto con la sociedad civil colombiana.

151. Los proyectos de PDI con fondos de donantes y el apoyo de las extensas redes de la iglesia son más limitados en las zonas rurales y en los centros urbanos más pequeños que en las grandes áreas metropolitanas. Del mismo modo, los grupos de derechos humanos, estudiantes universitarios y profesores, organizaciones de mujeres y otras organizaciones similares que apoyan a las PDI son más numerosas y operan más fácilmente en las grandes ciudades que en los municipios más pequeños donde la seguridad es probablemente más frágil. Sin embargo, las PDI no están necesariamente seguras en las grandes áreas

metropolitanas y a menudo deben cambiar de lugar cuando los miembros de las familias son amenazados o no pueden encontrar medios de vida sostenibles. En la medida en que estos continuos movimientos sean el resultado de la violencia y las amenazas, estos constituirán nuevos casos de desplazamiento forzado.

152. La siguiente tabla muestra que la presión demográfica creada por la expulsión y recepción de PDI es mayor en las ciudades pequeñas, como Quibdó, Turbo, Sincelejo y Florencia, ciudades que han sufrido años de conflicto y desplazamiento de sus propias poblaciones. Todos los municipios urbanos donde se concentran las PDI deben esforzarse para proporcionar servicios de salud y educación, agua y saneamiento, y para mantener la seguridad de la expandida población. Sin embargo, las pequeñas y medianas comunidades, con muchos menos recursos para absorber a las PDI, han experimentado el mayor impacto de la llegada de PDI debido a los valores absolutos, los niveles de pobreza, la insuficiencia de los servicios existentes y la debilidad de las instituciones.

Ciudad	Número de personas	Presión demográfica
Bogotá, D.C.	287.242	3,9%
Medellín	182.997	7,8%
Santa Marta	137.404	30,7%
Sincelejo	86.864	33,9%
Cali	73.518	3,3%
Buenaventura	72.631	20,0%
Valledupar	70.427	17,5%
Villavicencio	68.853	16,0%
Cartagena	65.783	7,0%
Florencia	64.603	41,0%
Turbo	54.295	38,9%
Popayán	54.037	20,3%
Barranquilla	53.813	4,5%
Cúcuta	53.652	8,7%
Quibdó	52.945	46,2%

Fuente: RUPD (Registro Único de Población Desplazada) 31 de julio de 2010

153. Los departamentos y municipios pequeños son con frecuencia políticamente precarios, burocráticamente nepotistas y de escasos recursos. Carecen de estructuras básicas de información que podrían ayudar a abordar mejor los problemas de las PDI. Así mismo, reciben muy poco apoyo del gobierno central a pesar de que éste se ha comprometido con la descentralización. Las autoridades locales sostienen que la descentralización se traduce en más responsabilidades sin los recursos necesarios. En algunos casos, al parecer, existen recursos a los que las autoridades locales podrían acceder pero no tienen la capacidad o la información adecuada para hacerlo.

154. Hasta ahora, las organizaciones internacionales y las ONG han invertido sólo en unos pocos proyectos humanitarios en las ciudades pequeñas, especialmente aquellas en zonas de conflicto. Los actores de desarrollo por lo general no invierten en estos lugares. Sin embargo, por muchas razones, como en este documento se sostiene, las ciudades pequeñas y medianas ofrecen tanto o más potencial para la integración de las PDI que las grandes áreas metropolitanas. Y, si las PDI pueden permanecer, con el tiempo pueden convertirse en motores económicos del futuro crecimiento y productividad de estos escenarios urbanos por tanto tiempo olvidados.

155. La mediana ciudad de Florencia, donde el número de PDI es especialmente alto comparado con la población estable, es un ejemplo. Es la capital del departamento de Caquetá, con una población de aproximadamente 160.000 personas. Esta ciudad y el departamento han estado en el epicentro de la violencia, el crimen, la corrupción y las drogas. Debido a que la ciudad ha destituido a los antiguos líderes corruptos y está haciendo progresos en la restauración del estado de derecho, ha atraído a un creciente número de PDI, muchas de las cuales han huido de otros lugares del Caquetá. Cifras de Acción Social indican que un tercio de la población de Florencia se compone de PDI, y tanto el alcalde de Florencia como el gobernador interino de Caquetá confirman que las PDI siguen llegando sin recursos, y que pocas PDI se van. Florencia prácticamente no tiene ningún trabajo para ellos.

156. Existen beneficios en educación y salud disponibles para las PDI, y los funcionarios municipales coordinan con Acción Social. Pero Florencia no puede satisfacer las necesidades de servicios de la mayoría de la ciudadanía. Los recursos externos de los donantes son limitados y USAID fue el único donante serio a principios de 2010. USAID está apoyando los servicios educativos y de salud hasta cierto punto, y financiando proyectos de vivienda. Un cuarto de la población de la ciudad está en la indigencia y más de la mitad en la pobreza.

157. Las operaciones militares en Caquetá han conseguido reducir el nivel del conflicto y han mejorado la calidad de la gobernabilidad, pero el alcalde informó que alberga a unos 150 niños desplazados internos cuyos padres creían que estaban en riesgo de reclutamiento forzado. El alcalde y los funcionarios municipales supervisan la educación, la salud y los servicios públicos considerando que las PDI están ahí para quedarse, por lo tanto, la planificación municipal tiene que tenerlas en cuenta, a pesar de la inseguridad en la ciudad y la escasez de recursos. Las PDI están interactuando más con las autoridades municipales y son escuchadas más.

158. La ciudad de Sincelejo, en el departamento de Sucre, es igualmente pobre en recursos pero la situación es menos alentadora. La ciudad (con una población aproximada de 261.000 personas) estaba bajo el control de los paramilitares hasta hace poco tiempo y sigue siendo un importante centro de producción y transporte de estupefacientes. Su respuesta a las PDI en el municipio ha sido mínima. Las PDI tienen derecho a la asistencia del gobierno, pero las instituciones locales en Sincelejo han canalizado esta asistencia a sólo el 2 por ciento de las cerca de 18.000 PDI registradas.

159. El número de PDI que intentan registrarse en Sincelejo ha crecido en el último año (debido al erróneo supuesto de que los beneficios para PDI se consiguen fácilmente), pero con escasos resultados debido a que los mecanismos locales, que operan bajo la coordinación de Acción Social, apenas funcionan. Si bien las escuelas están abiertas a los niños desplazados internos y reciben desayunos escolares, hay una grave escasez de maestros. A los niños desplazados les va bastante mal en términos educativos al parecer

debido a la depresión y las frustraciones. Existe atención de salud, pero hay una gran necesidad no satisfecha de atención psicosocial. La tierra en zonas urbanas es muy limitada. El alcalde y otras autoridades municipales no tienen una estrategia coherente y han hecho poco esfuerzo para incorporar a las PDI.

160. Las PDI siguen llegando a estas y otras problemáticas ciudades. Tanto ellas como las autoridades de las ciudades se ven en dificultades para hacer frente a los múltiples problemas que surgen. La voluntad política de las autoridades de Florencia contrasta con el esfuerzo aparentemente mínimo y la falta de coordinación entre las autoridades en Sincelejo. Teniendo en cuenta la voluntad oficial de Florencia para absorber las PDI y la mejora de la seguridad (aunque lejos ser buena), los esfuerzos de integración podrían tener mucho más éxito proporcionando más recursos y promocionando una mayor actividad económica en el departamento.

161. En Sincelejo, mayores recursos tendrá un impacto positivo sólo si las respuestas institucionales son mejor coordinadas, optimizadas en general y concordadas de mejor manera con la legislación nacional sobre PDI. El balance a largo plazo en materia de integración de las PDI en Florencia y Sincelejo puede ser más prometedor como consecuencia de la mencionada Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, pero estas ciudades aún tendrán un remanente de PDI que eventualmente pueden y deben ser absorbidas y aceptadas como ciudadanas.

162. Un último ejemplo de las posibilidades de integración urbana es el caso de Cúcuta (población aproximada de 721.400 personas). La ciudad se encuentra cerca de la frontera con Venezuela en el departamento de Norte de Santander. El área sufrió tanto del conflicto como de la eliminación casi total del comercio entre Colombia y Venezuela debido a la creciente hostilidad política entre las dos naciones. El comercio ha sido una importante fuente de prosperidad regional y su pérdida causó un deterioro económico general. Con el nuevo gobierno en Colombia, las relaciones han mejorado significativamente y la frontera está de nuevo abierta a la industria y el comercio. Por otra parte, aunque la violencia y el desplazamiento han sido problemas graves, la seguridad se ha restablecido en gran medida en la mayor parte de la región en los últimos años.

163. La ciudad de Cúcuta y la pequeña ciudad de Tibú fueron controladas anteriormente por grupos paramilitares o las FARC, pero en enero de 2010, cuando la autora las visitó, ya no era así. Los funcionarios locales presentes, así como organizaciones internacionales de asistencia y las propias PDI, sostuvieron uniformemente que las PDI querían permanecer en estos lugares y que muchas habían encontrado medios de vida sostenibles ahí gracias a la asistencia internacional, los mecanismos nacionales de apoyo a las PDI y la solidaridad local. Económicamente la zona se estaba recuperando lentamente y a principios de 2010 todos coincidieron que si las hostilidades entre Colombia y Venezuela disminuían (como ahora parece que sucede), la zona fronteriza podía recuperar en buena medida sus anteriores dinámicas de actividades comerciales e industriales.

164. Sin embargo, en 2010 los funcionarios aún se quejaron amargamente de las restricciones financieras que creían podían ser fácilmente remediadas con un enfoque nacional más inteligente y un mejor conocimiento local. Aunque dieron reconocimiento al Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI, ver previamente) por haber mejorado la seguridad en general, los funcionarios de Cúcuta y Tibú criticaron duramente las estrategias del gobierno por haber obviado a los funcionarios departamentales y

locales y no aprovechar su conocimiento de la región. Pasando a las cuestiones de PDI, criticaron los proyectos de Acción Social por su fragmentación e instaron a que los programas nacionales adopten un enfoque más integral: la asistencia a las PDI requiere mejoras en el fortalecimiento institucional, la infraestructura y, sobre todo, mejores instituciones judiciales para hacer cumplir el estado de derecho.

165. Al referirse a la infraestructura, por ejemplo, un funcionario de la oficina del gobernador señaló la importancia de mejorar las carreteras terciarias. El funcionario sostuvo que las PDI, los retornados y los ciudadanos de larga data igualmente continuarían cultivando coca mientras las carreteras fueran demasiado precarias para permitir la comercialización de los productos cultivados legalmente, que la mayoría prefiere cultivar. La coca, después de todo, no tenía que ser comercializada, sino que era recogida por los helicópteros de los cocaleros y el ingreso estaba garantizado. En conclusión, los funcionarios abogaban por un mayor apoyo público para las ciudades medianas como Cúcuta y sus alrededores ya que, contando con ese apoyo, la población de desplazados internos estaría dispuesta a quedarse y los funcionarios locales estarían dispuestos a integrarla.

166. En los círculos políticos de Colombia, así como entre los donantes internacionales, estas críticas están dando resultados lentamente. La necesidad de aportar recursos a nivel local y de trabajar directamente con alcaldes y gobernadores es convincente, pero el problema es cómo hacer que este enfoque funcione en vista de la corrupción e incluso los vínculos criminales de muchos funcionarios locales.

167. La Corte Constitucional emitió directrices en diciembre de 2010 (Auto 383/10) pidiendo a los municipios que presenten sus propuestas de presupuesto para los subsidios a las PDI al gobierno nacional para que estos municipios puedan obtener los fondos necesarios. Al mismo tiempo aconseja al gobierno nacional que elimine el apoyo a los municipios que no canalicen sus recursos asignados a las necesidades y servicios de las PDI. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras impone responsabilidades a tales funcionarios locales, y ciertamente tendrán impacto tanto en los propios funcionarios como en las decisiones futuras sobre PDI.

Perspectivas de retorno para las PDI bajo las nuevas leyes

168. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ofrece una necesaria oportunidad para las PDI que han desistido de retornar a sus hogares porque sus propiedades fueron tomadas o que han pospuesto su retorno por razones de continua inseguridad y falta de asistencia socioeconómica. Además de los potenciales beneficios de la compensación para los centenares de miles de colombianos que pueden demostrar que han sufrido daños o abusos contra los derechos humanos por acciones de los actores armados durante el conflicto, las leyes establecen la posible restitución de millones de hectáreas de tierra que una vez pertenecieron a las PDI y que se vieron obligadas a abandonar.

169. Según la legislación anterior, los paramilitares y los insurgentes desmovilizados debían indemnizar a las víctimas, pero lo que ha hecho hasta el momento es mínimo. Las leyes actuales no requieren que los peticionarios establezcan quién es responsable de la apropiación de las tierras, pero sí tienen que demostrar que han sido los propietarios legítimos de esas tierras y que las han perdido después de 1991. Si tuvieran que hacerlo, los actuales propietarios de las tierras deben estar en capacidad de demostrar la validez de sus actuales reivindicaciones de propiedad.

170. Las disputas serán resueltas en salas de la Corte Constitucional creadas especialmente para ello. Un gran número de PDI tendrá derecho a disfrutar de los beneficios relacionados con la tierra, lo que les da una oportunidad concreta de reintegrarse, finalmente, en sus lugares de origen. Si esto resulta ser así, el gobierno tendrá que destinar importantes recursos para hacer que las migraciones de retorno sean más duraderas de lo que han sido los pasados retornos.

171. Es demasiado pronto para predecir quien retornará como consecuencia directa de las cláusulas de restitución en la legislación de tierras. Los afrocolombianos y los grupos indígenas, quienes probablemente serán los más decididos a recuperar sus tierras, posiblemente tendrán mayor dificultad ya que gran parte de sus tierras han sido tomadas por intereses comerciales de cultivos legales de alto valor, principalmente la palma de aceite. Las tierras de los grupos indígenas y afrocolombianos, en su mayoría, no poseen títulos de propiedad y se puede esperar que los actuales dueños insistan en su legítima propiedad, incluso si la tierra fue tomada forzosamente.

172. Las mujeres también pueden encontrar más dificultades para recuperar las tierras pertenecientes a sus familias porque por lo general los títulos están a nombre de los hombres cabeza de familia. Históricamente, los sistemas jurídicos de Colombia han discriminado a las mujeres en los procesos judiciales y especialmente con respecto a la tierra. Sin embargo, la justicia de género ha ido mejorando gracias a las presiones de la sociedad civil. Las mujeres han ganado reconocimiento en la Ley de Víctimas y pueden establecer más fácilmente que su huida se debió a las violaciones de derechos humanos que sufrieron.

173. Como reflejo de las medidas de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el 1 de julio 2010 el gobierno colombiano revisó las directrices para los retornos, emitidas originalmente en mayo de 2006. Como se ha señalado, las directrices anteriores alentaban a las PDI a retornar y enviaron fuerzas de seguridad para acompañar a grupos que retornaban a zonas de alto riesgo donde, supuestamente, no había presencia de insurgentes. Sin embargo, las PDI que retornaron fueron abandonadas a su suerte en poco tiempo y con frecuencia fueron expulsadas de nuevo por la violencia y las amenazas.

174. Como se describió anteriormente, los grupos afrocolombianos e indígenas que retornaron sufrieron con particular gravedad la falta de protección. Los programas del gobierno no proporcionaron los servicios públicos prometidos a las comunidades retornadas. Por último, las perspectivas económicas eran pésimas debido a la deficiente infraestructura, la falta de mercados y la ausencia de insumos agrícolas y de crédito para los retornados que volvieron sin nada.

175. Las directrices de 2010 han mejorado mucho en los ámbitos de la protección, la seguridad y el acceso a los recursos judiciales. Por un lado, el documento subraya la importancia del retorno voluntario, y por el otro, le da mucha más atención a la necesidad de garantizar la sostenibilidad a los movimientos de retorno. Para permitir que los retornados se beneficien de un programa integral, el documento aboga por un proceso de planificación que enfoque su atención en la vivienda, la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la atención psicosocial, las reivindicaciones de tierras y la generación de ingresos. Las directrices son gestionadas por el Comité Técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

176. A nivel nacional la política está gestionada por la Mesa Temática de Retornos y Reubicaciones liderada por Acción Social y que abarca las secretarías de tierra, servicios básicos, vivienda, generación de ingresos, prevención y protección, y una secretaría de verdad, justicia y reparación. Es importante destacar que esta nueva entidad supervisa no sólo los movimientos de retorno, sino también los previos proyectos de reasentamiento altamente viciados. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se refiere a la asistencia a los retornados y reitera los requisitos mínimos que el gobierno debe cumplir.

177. Cómo serán aplicadas las directrices, si las PDI que retornan estarán, en efecto, a salvo y recibirán atención integral y por cuánto tiempo, son interrogantes que no se pueden responder en este momento. Es probable que los movimientos de retorno se incrementen significativamente, ya que las familias o partes de las familias tratarán de recuperar sus hogares.

178. También es probable que muchas PDI buscarán la restitución de sus propiedades para poder venderlas y usar los fondos para fines distintos al retorno permanente. Lo importante es que la aplicación de las nuevas leyes y políticas puede llevar al término del desplazamiento, donde las otrora PDI puedan elegir su lugar de asentamiento. Es igualmente importante que estas leyes y políticas mejoren la observancia de los derechos humanos y la justicia, de manera que no sólo se beneficien las PDI, sino toda la sociedad.

Goce efectivo de derechos

179. La frase “goce efectivo de derechos” es fundamental para entender cómo los colombianos conciben la obligación del gobierno hacia la población desplazada. Esta frase resume las medidas de la Ley 387 que, de cumplirse, serviría para integrar a las PDI al mismo nivel que otros ciudadanos colombianos y compensar sus pérdidas.

180. El concepto ha justificado lo que se denomina el “enfoque diferencial” para la asistencia a las PDI. Esto significa que durante un periodo indeterminado de tiempo se dará prioridad a las PDI y recibirán beneficios que no se ofrecen a otros colombianos, ni siquiera a los colombianos pobres, con el fin de compensar las profundas pérdidas que las PDI han sufrido, incluyendo la negación de los derechos humanos durante el desplazamiento. Los derechos específicos incluyen: vivienda (y tierra), salud, educación, alimentación, generación de ingresos, documentos de identidad e incorporación en los mecanismos de protección social.

181. Existen desacuerdos sobre cuánto tiempo las PDI deben tener derecho a un trato diferenciado. La Corte Constitucional ha hecho un seguimiento al modo en que el gobierno presta asistencia a las PDI y sus sentencias han sostenido que las PDI necesitarán un tratamiento especial hasta que (1) puedan vivir por su cuenta, es decir, estabilización socioeconómica, (2) sus derechos hayan sido totalmente restaurados y (3) hayan recibido restitución o compensación por sus pérdidas. Los dos últimos son abordados legislativamente por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011.

182. Durante el gobierno de Alvaro Uribe, el poder ejecutivo cuestionó públicamente las sentencias de la Corte en relación con la atención a las PDI, pero se comprometió a actuar de conformidad con esa interpretación. El gobierno de Santos ha dado pasos importantes en el reconocimiento de las PDI como víctimas con derechos diferenciados. Los argumentos a favor de un trato diferenciado sostienen que la

integración no puede lograrse porque no puede haber “igualdad de condiciones” entre las PDI y los miembros de la comunidad estable, donde ellas viven, en ausencia de los derechos definidos por la Corte.

Integración y estabilización socioeconómica

183. Los funcionarios del gobierno han promovido un mayor énfasis en programas a través de los cuales la calidad de vida de los pobres pueda ser abordada en paralelo con las necesidades de las personas desplazadas. Con esta intención, el Departamento Nacional de Planeación crea Red Juntos, dirigida a superar la pobreza extrema y apoyar los proyectos de generación de ingresos que beneficien simultáneamente a las PDI y a los colombianos pobres. Red Juntos fue modificada por la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, UNIDOS, con funciones un poco más ampliadas y explícitamente más orientadas al desarrollo de la comunidad en términos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

184. Los defensores de las PDI critican el enfoque por dos razones: en primer lugar, la documentación que demuestre la necesidad de mantener un trato diferenciado en favor de las PDI en el ámbito socioeconómico, y en segundo lugar, los resultados derivados de aislar la estabilización socioeconómica (la necesidad de que las PDI participen con otros colombianos pobres) de los derechos a recuperar las pérdidas (lo cual las PDI aún no han visto que sea abordado). Sin embargo, en general se acepta que eventualmente se vincularán los beneficios a las PDI con mejoras socioeconómicas para la comunidad en general. También se acepta que las PDI en los grupos étnicos de Colombia no deben ser tratadas separadamente de sus comunidades.

185. El compromiso más contundente de la administración Santos de defender los derechos de las víctimas, incluyendo a los desplazados, conlleva riesgos. La nueva legislación parece haber generado un preocupante aumento de las violaciones de derechos humanos por parte de los autores criminales de tales violaciones. Los autores, aparentemente, son narcotraficantes, ex paramilitares, las FARC y miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, que trabajan en conjunto o por separado, cuyo objetivo es preservar tanto sus ganancias ilegales como la impunidad de sus delitos. Estos han tomado como objetivo a líderes de las PDI, defensores de derechos humanos, dirigentes sindicales y líderes populares en general.

186. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU fue uno de los organismos internacionales que se unió a la condena por el asesinato en Medellín de una líder de los movimientos de víctimas y de mujeres en junio de 2011, haciendo un llamado al gobierno para que realice más esfuerzos para proteger a tales líderes y castigar a los autores del delito. La actividad criminal en Medellín y en todo el país persiste y quienes denuncian actos delictivos o defienden a las víctimas se encuentran en grave riesgo de ser asesinados. En otras palabras, existen buenas razones para preguntarse si el gobierno será capaz de garantizar la seguridad de las personas que se propone proteger.

La definición de los fines de desplazamiento

187. La frecuentemente citada determinación del Comité Permanente entre Organismos es que el desplazamiento termina cuando los “desplazados ya no tienen necesidades específicas de asistencia y de protección vinculadas con su desplazamiento y pueden gozar de sus derechos humanos sin discriminación

alguna.”¹² Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos afirman que las “autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país” (Principio 28.1).

188. Hasta hace poco, los defensores de las PDI insistían, sobre todo, en el derecho de las PDI a retornar a sus lugares de origen. En vista de la gran cantidad de personas en situación de desplazamiento prolongado con pocas probabilidades de retornar a sus lugares de origen, como en Colombia, el énfasis se ha trasladado más hacia la búsqueda de soluciones para el desplazamiento mediante la integración local y/o el reasentamiento y no sólo a través del retorno a los lugares de origen. Por otra parte, debido a que los retornos a los lugares de origen a menudo presentan riesgos de seguridad y serios desafíos económicos, las autoridades nacionales ya no consideran que el simple hecho de retornar constituya una ‘solución’ para los desplazados.

189. La legislación y las instituciones colombianas están diseñadas para abordar el desplazamiento desde el inicio pasando por la asistencia, la estabilización y las soluciones duraderas, según lo estipulado en los Principios Rectores y en la legislación colombiana. Cuando el sistema de atención al desplazamiento se puso en marcha fue diseñado para atender las necesidades humanitarias de las PDI hasta el momento en que la mayoría pudiera retornar. Como se hizo evidente que la mayoría no retornaría, la atención a las PDI se centró más en la estabilización de las PDI donde estuvieran, para que pudieran sobrevivir por sí mismos, tener una vivienda digna y tener acceso a los mismos servicios que otros colombianos, es decir, una forma de integración local.

190. En el contexto colombiano el ‘fin del desplazamiento’ se puede ver, en la práctica, como el momento en que las PDI hayan logrado la integración jurídica, social y económica donde se hayan asentado. Sin embargo, los programas destinados a estabilizar a las PDI en el lugar donde se han asentado no necesariamente logran la integración, porque se basan en intervenciones temporales con financiación externa específica.

191. Existe una tensión permanente entre las directrices de la Corte Constitucional que establecen que mientras las personas están en una condición de desplazamiento ellas requieren atención especial (y la condición de desplazado permanece hasta que todos sus derechos hayan sido restaurados) y la perenne posición del gobierno de que una vez que las PDI han logrado la estabilidad socioeconómica, medida por indicadores sectoriales, no deben tener privilegios superiores a los de la población pobre, incluso si todavía las violaciones de derechos humanos no han sido abordadas. El punto en el cual las personas ya no son desplazadas y, en consecuencia, el Estado ya no tiene responsabilidades específicas relacionadas con su situación de desplazamiento sigue siendo controvertido.

192. Como se ha descrito, la histórica decisión de la Corte Constitucional, la Sentencia T-025 de 2004, declaró que el gobierno de Colombia se encontraba en un estado de ‘inconstitucionalidad’ con respecto a los millones de PDI a quienes estaba obligado legalmente a asistir y proteger en virtud de la Ley 387. La

¹² Proyecto de Brookings – Bern sobre Desplazamiento Interno, ‘IASC, Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, 2010’, abril de 2010.

Corte expuso las deficiencias en la atención oficial a las PDI en relación con la asistencia socioeconómica y con respecto a la restauración de derechos, la restitución o la compensación.

193. La sentencia se produjo en respuesta a las demandas de las PDI y los defensores de las PDI contra las autoridades nacionales, departamentales y municipales por no cumplir sus obligaciones. La Corte coincidió en que los derechos de las PDI habían sido ignorados de manera masiva y repetida, que existía una gran brecha entre los componentes de la ley y los recursos financieros asignados para su ejecución y que la capacidad institucional del Estado para aplicar la ley era inadecuada.

194. El último punto es particularmente importante. La Corte no sólo expuso en copioso detalle las numerosas y específicas obligaciones del Estado en todos los sectores, sino que cuestionó la capacidad institucional del Estado y el adecuado funcionamiento de los mecanismos establecidos para cumplir tales obligaciones. Citando las dimensiones del problema del desplazamiento en Colombia y los limitados recursos de que dispone el Estado la Corte señaló que las políticas públicas requerían un equilibrio de prioridades en relación con los recursos:

... no siempre será posible satisfacer, de manera simultánea y con el máximo nivel posible, las obligaciones positivas impuestas por todos los derechos constitucionales de la entera población desplazada...

195. La implicación tácita de la sentencia de la Corte Constitucional es que la presencia de respuestas no significa, en sí misma, el cumplimiento. El hecho de que el gobierno de Colombia haya generado una legislación integral y haya establecido mecanismos para asistir a las PDI en todo el país es sólo una parte de lo requerido para hacer frente al desplazamiento masivo. El Estado debe invertir los recursos necesarios y supervisar las instituciones que operan a nivel local, departamental y nacional para permitir el cumplimiento efectivo. Dos investigadores colombianos resumieron sucintamente la diferencia entre lo que el gobierno estaba haciendo y lo que la Corte exigía:

El desarrollo de políticas para las personas desplazadas internas por la violencia en Colombia está caracterizado por la tensión entre el enfoque gubernamental, predominantemente operacional, y el de la Corte Constitucional, que ha abogado por un enfoque en derechos humanos por la vía de la jurisprudencia.¹³

196. Hasta el momento, al menos la jurisprudencia favorece efectivamente los derechos de las PDI relacionados con la recuperación o la compensación por las pérdidas de los bienes y la indemnización por daño psicológico y físico. Los recursos propuestos están legislativamente promulgados en la Ley de Víctimas, cuyo objetivo declarado es restaurar la dignidad humana y la seguridad y prevenir la repetición de las violaciones de la guerra.

197. El texto de la Ley de Víctimas (artículo 67) exige que se ponga fin a “la condición de vulnerabilidad”, en lugar de poner fin a la condición de desplazamiento, como aparecía en enunciados anteriores. Se reconoce así que las PDI pueden haber recuperado el “goce efectivo de derechos” por sus

¹³ Amelia Fernández y Roberto López Vidal, “Colombia: ¿El fin del desplazamiento o el final de la atención?” Revista Migraciones Forzadas, mayo de 2003.

propios esfuerzos y, por lo tanto, ya no se consideran vulnerables o necesitadas de asistencia financiada por el Estado. Pero no por ello las PDI perderán otros derechos asociados con su situación como víctimas de desplazamiento, es decir, el derecho a la compensación o restitución de las pérdidas. Es obvio a partir de los criterios en evolución que definen los derechos de las PDI y las responsabilidades del Estado que el fin del desplazamiento es un proceso gradual, no un evento.

198. A medida que este proceso se desarrolle, sector por sector, presumiblemente, las PDI serán objetivamente menos vulnerables y disminuirán sus necesidades de atención especial o de asistencia específica. En cuanto a los medios de vida sostenibles, las PDI deben ser tratadas como otros colombianos en términos de necesidades y vulnerabilidades, y las políticas nacionales deben atender sus necesidades en conjunto. En cuanto a la recuperación de la propiedad y los recursos judiciales, ellas siguen siendo víctimas de desplazamiento interno.

199. La Ley de Víctimas aborda tardíamente la cuestión de la justicia transicional colocando a las víctimas en el centro de un proceso que exige la rendición de cuentas por los delitos, incluyendo el delito de desplazamiento. El desplazamiento no se produce en general, sino como resultado de las acciones de personas específicas que dañan profundamente a otras personas. Los programas de ayuda humanitaria y de reintegración alivian el sufrimiento causado, pero no abordan el delito que ha sido cometido.

¿El modelo de Colombia es transferible?

200. ¿Es realista recomendar que otros países adopten un enfoque similar, fuertemente orientado hacia la aplicación de normas jurídicas y la aprobación de legislación pormenorizada? Las instituciones de Colombia a nivel local son posiblemente inadecuadas para las tareas que les exige la legislación vigente, incluso en Colombia, donde el capital humano está muy bien desarrollado y la economía es relativamente próspera. Países más pobres, como Liberia, están muy rezagados en términos de capacidades institucionales.

201. El sistema político de Liberia, como será expuesto, aborda el desplazamiento forzado como uno de los amargos costos de la guerra, pero en este momento las demandas por la restitución sólo están empezando a plantearse, pero no los delitos, al menos no todavía. Otros países pueden aprender a través de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras de Colombia cómo lograr esto.

Liberia

202. La guerra de catorce años en Liberia terminó con una victoria militar sobre su gobernante, el violento líder militar Charles Taylor, y un acuerdo de poder compartido. La población estaba agotada por el conflicto y apoyaron abrumadoramente el Acuerdo de Paz de Accra de 2003. El país fue devastado físicamente y quedó económicamente en la miseria, y la vida de los ciudadanos de Liberia fue intensamente trastornada.

203. La gran mayoría de los liberianos fueron víctimas de alguna manera durante la guerra, con más frecuencia por el desplazamiento forzado por corto o largo plazo durante los combates. Más de un millón de personas abandonaron el país como refugiados o se convirtieron en PDI. La mayoría de los liberianos afectados por la guerra, probablemente, nunca se registraron como refugiados o como PDI, sino que abandonaron las zonas de conflicto y buscaron protección con amigos o familiares por períodos cortos o largos de tiempo.

204. Una historia común es la de personas que fueron expulsadas de sus lugares de origen o lugares de resguardo más de una vez y escaparon a lugares dentro y/o fuera de Liberia. Actualmente el país está en paz en gran medida pero, ocho años después, un número desconocido de ciudadanos desplazados por el conflicto no está seguro ni se asentó de forma segura. La relación entre autoridades políticas y sectores de la población sigue siendo problemática.

205. La nueva infraestructura salpica el paisaje en todo el país, desde clínicas hasta cuarteles de policía. Los servicios públicos están mejorando pero aún son insuficientes y tomará mucho tiempo construir o restaurar la infraestructura básica. Los conflictos de tierra son frecuentes y difíciles de resolver y amenazan la paz en varias regiones. El aún resquebrajado sistema judicial todavía no puede resolver estas u otras disputas que exacerbaban las tensiones étnicas y de identidad en el corazón de muchas de estas regiones. El sistema judicial tampoco puede enfrentar adecuadamente la violencia, la violación, el robo, etc., porque las instituciones estatales y locales aún son débiles.

206. La generación de capacidades y el fortalecimiento institucional en el sector público son las principales prioridades. Además de todo, la pobreza y el desempleo empeoran los ya altos niveles de tensión y aumentan las frustraciones de la época postconflicto. Se estima que el 63 por ciento de la población vive en o por debajo del umbral de pobreza. Para consolidar la paz y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Liberia, el gobierno, con la ayuda internacional, debe luchar en varios frentes. y Abundan vallas y señales informativas instando a los liberianos a renunciar a la violencia, la violación, la tortura, el robo a mano armada. Organizaciones nacionales e internacionales ofrecen múltiples talleres sobre manejo de conflictos, tolerancia y educación para la paz a los ex combatientes, así como a los ciudadanos que sufrieron gravemente y perdieron mucho.

207. Como se describió, las agencias internacionales han apoyado los esfuerzos para reintegrar (o reinsertar) a combatientes desmovilizados, mientras ofrece ayuda humanitaria y servicios públicos para facilitar el asentamiento y reasentamiento de las PDI y refugiados retornados. Se debe reconocer que el gobierno de Liberia ha preservado la paz, ha fortalecido gradualmente las instituciones, ha mejorado la

infraestructura y ha adoptado medidas encaminadas a mitigar la pobreza. Al lograr estos objetivos, afirma el gobierno, Liberia podrá encontrar un lugar en la economía para las víctimas del conflicto, sin discriminación por motivos étnicos o tribales.

208. Las políticas de Liberia están en marcado contraste con las de Colombia sobre la cuestión del desplazamiento. Mientras que las instituciones en este último país tienen el mandato de abordar las múltiples y específicas consecuencias del desplazamiento y restaurar los derechos de las personas que cumplen con una definición determinada de desplazamiento, el gobierno de Liberia considera que las víctimas de desplazamiento (refugiados, PDI) han sobrevivido a una fase que ha terminado y que necesitan seguir adelante. Ahora se propone abordar las causas originarias de la guerra y el desplazamiento a través de sus estrategias de desarrollo. Las prioridades son resolver el desempleo juvenil y restaurar la vitalidad económica de las zonas rurales de Liberia.

209. Sin embargo, hablar de la preocupación por el desempleo juvenil es expresar preocupación por el desenfrenado desempleo de los refugiados cuyo retorno no ha tenido éxito, las PDI aún sin asentarse y no calificadas, la tendencia a la violencia de los ex combatientes. Y la imposibilidad de estos grupos para encontrar soluciones adecuadas está íntimamente relacionada con la falta de vitalidad de la economía rural, como se explicará.

210. En más de una ocasión, la presidenta Ellen Johnson Sirleaf ha instado a la unidad nacional, su lema es “Un pueblo, con un destino, por encima de las contiendas étnicas y religiosas y la historia de Liberia.”¹⁴ El actual gobierno cree que la mejora de la gobernanza y la viabilidad económica proporcionará los medios para que ex combatientes, jóvenes y otros ciudadanos de Liberia se integren de manera productiva en la ‘nueva Liberia’.

211. La autora coincide con la dirección que está tomando el gobierno pero sostiene que el país también debe abordar directamente los problemas específicos que enfrentan las personas debido a que han sido desplazadas y han perdido las oportunidades que les habría permitido tener una vida más productiva. No sólo están sufriendo como consecuencia de la lamentable condición económica del país, sino que aún están haciendo cuentas con sus pérdidas y con lo que parecen ser imposibles obstáculos en el camino de la reformulación de sus vidas.

212. Prácticamente todos los funcionarios liberianos y los analistas llaman la atención sobre la desesperada situación que enfrentan los jóvenes de Liberia. La ‘juventud’, por la que hay tanta preocupación, no está bien definida. En cuanto a la edad, la categoría incluye a personas de hasta 35 años de edad. Muchos de ellos cumplieron la mayoría de edad durante la guerra y no sienten que tengan apego ni con el contexto tradicional agrario del que provienen, ni con el orden político nacional que ha tomado forma desde el final del conflicto. Los ex combatientes y, en gran medida, las ex PDI y ex refugiados, tienen menos pericia que otros, menos disciplina en el trabajo y están masivamente desempleados. Los ex combatientes están generalmente más asociados con la violencia.

213. Se reporta que el desempleo juvenil es del 80 por ciento, aunque la estadística es casi intrascendente, ya que casi todos trabajan en el sector informal. Las implicaciones de tener un significativo

¹⁴ Discurso pronunciado el 14 de mayo de 2011 en el Día de la Unificación Nacional.

segmento de la población en edad productiva trabajando poco o nada son enormes y la situación es insostenible para la paz duradera y el progreso nacional. Garantizar el futuro de los jóvenes de Liberia ha sido una de las principales preocupaciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales en todo el país. Los ex combatientes, en particular, son percibidos como una amenaza para la seguridad nacional y, por ello, son una prioridad en el apoyo internacional para proyectos formativos y de generación de empleo.

214. Los liberianos reclutados para acciones armadas a una edad temprana, así como una gran parte de las personas que fueron desplazadas internamente durante largos períodos de tiempo, actualmente carecen de educación y de las habilidades básicas necesarias para funcionar de la sociedad moderna. Ellos han sido desarraigados en todo el sentido de la palabra y se sienten excluidos de las estructuras formales de poder y de la sociedad. Muchos liberianos asumen que los jóvenes que no se han asentado y están desempleados son probablemente ex combatientes. Pero son aún más los que fueron PDI o refugiados. Ellos también cortaron sus raíces comunitarias debido a los años en el exilio o el desplazamiento.

215. La imagen popular de los jóvenes liberianos que no están sólidamente arraigados en sus pueblos o que están desempleados es la de un hombre, rara vez una mujer, que no es un buen ciudadano. Otros grupos afectados y desarraigados por la guerra también están en riesgo: las tribus pertenecientes a minorías étnicas que han perdido la propiedad en sus comunidades de origen, las mujeres que fueron violadas y perdieron a sus familiares en el conflicto, las personas con discapacidad y así sucesivamente. La nueva Liberia necesita una estrategia de desarrollo que incorpore y responda a las necesidades especiales de los diversos, trastornados y desarraigados grupos sociales del país.

Guerra civil

216. Durante generaciones, Liberia fue dirigida por la élite que dominaba los gobiernos en Monrovia, cuyas familias eran descendientes de americano-liberianos fundadores de la nación. La casta dirigente, que representa menos del 5 por ciento de la población, se percibía indiferente ante las necesidades de la población predominantemente rural. En 1980 el presidente William Tolbert fue asesinado en un golpe militar encabezado por el sargento Samuel K. Doe. El gobierno de Doe, a su vez, agudizó las tensiones étnicas. La respuesta violenta a las elecciones fraudulentas de 1985 produjo un violento conflicto y resultó en el arresto y la ejecución del presidente Doe en 1989.

217. Los nuevos rebeldes invasores, liderados por el Frente Nacional Patriótico de Liberia (NPFL, por sus siglas en inglés) apoyado por Libia, se enfrascaron en un conflicto civil extremadamente sangriento entre sus líderes rivales, Charles G. Taylor y Prince Johnson. Charles Taylor tomó el control del NPFL con sede en la central ciudad de Gbarnga y controló una significativa parte de centro de Liberia. En 1995, después de la paz entre los dos líderes del NPFL, Taylor logró ser 'elegido' presidente en 1997. Su gobierno se caracterizó por la brutalidad, los crímenes de guerra y la corrupción, que afectaron no sólo a Liberia, sino también a la vecina Sierra Leona.

218. Entre 1999 y 2003, las fuerzas pro-Taylor fueron impugnadas con éxito por dos ejércitos de oposición, Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia (LURD, por sus siglas en inglés) y el Movimiento por la Democracia en Liberia (MODEL, por sus siglas en inglés), pero a costa de un considerable derramamiento de sangre y brutalidad. Durante los dos conflictos, ciudades, pueblos y aldeas

rurales fueron casi totalmente abandonados y muchos fueron quemados, mientras la población huía a través de las fronteras con Sierra Leona, Guinea y Costa de Marfil o se dirigía a las partes más pacíficas del país y, especialmente, a Monrovia y sus alrededores.

219. La misma Monrovia fue atacada en el asalto contra el NPFL, desplazando a un gran número de personas que habían buscado protección allí. Muchas de las personas que retornaron a sus hogares cuando los ejércitos de la primera guerra civil lo permitieron fueron forzadas a irse de nuevo (al mismo lugar, a un país diferente o a otro destino en Liberia) durante los combates para derrocar a Taylor.

220. El Acuerdo General de Paz de Accra, de agosto de 2003, condujo los combates a su fin. Taylor fue forzado al exilio y actualmente está siendo juzgado por la Corte Internacional de Justicia. En el total de los 14 años de conflicto, interrumpido sólo brevemente, fueron asesinadas unas 250.000 personas y más de un millón de personas fueron desplazadas forzosamente. El Gobierno Nacional de Transición, conformado apresuradamente, se comprometió a respetar los derechos humanos, restablecer la seguridad e iniciar la recuperación nacional. Se puso en marcha la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, UNMIL, y llevó a cabo la desmovilización, el desarme y la reintegración de combatientes, con un tratamiento especial para aquellos que todavía eran menores de edad. En enero de 2006 Ellen Johnson Sirleaf fue elegida Presidente y permaneció en el cargo al momento de este escrito.

Las primeras respuestas del gobierno y la asistencia internacional

221. De 2003 a 2006, Liberia fue dirigida por el Gobierno Nacional de Transición, comprometido a cumplir las funciones esenciales dictadas por el Acuerdo de Paz, pero con poco apoyo institucional o autoridad. El nuevo gobierno inició el programa de DDR y alentó las medidas de consolidación de la paz, pero, a final de cuentas, logró hacer un poco más que mantener la estabilidad. Esto en sí mismo podría haber sido un logro significativo, pero el gobierno de transición estuvo plagado por la corrupción y generó amplia desconfianza, según se dice.

222. La primera prioridad del Gobierno de Transición y del gobierno de Sirleaf, elegida en 2005 e investida como presidente en 2006, fue la rehabilitación de los combatientes de los tres grupos armados rivales, quienes en general eran muy jóvenes, carecían de educación y formación, y en su mayoría eran de origen rural. La mayoría de los jóvenes excombatientes demostró de diversas maneras su renuencia a aceptar el control del gobierno civil sobre sus acciones. El gobierno pidió a la Misión de la ONU y a varias ONG proporcionar financiación y pericia para la formación profesional, la educación en gestión de conflictos y los recursos materiales que prepararían a los excombatientes para reinsertarse en las comunidades civiles.

223. Dichos programas se pusieron en marcha casi de inmediato, pero los resultados no fueron satisfactorios porque se hicieron pocos progresos hacia la restauración de la viabilidad económica necesaria para ofrecer oportunidades sostenibles de generación de ingresos. Para mejorar la protección social de las mujeres, muchas de las cuales habían sufrido gravemente durante los combates, el PNUD y la UNMIL iniciaron programas educativos y apoyo institucional. Como resultado, se reconoció la violación como un delito punible y los liberianos en general han adquirido una mayor conciencia de género. Sin embargo, según se afirma, la violencia de género persiste ampliamente.

224. En 2004, los refugiados retornaban de Guinea, Sierra Leona, Costa de Marfil, Ghana y otros lugares de la región. Cuando la repatriación terminó en 2007, el ACNUR había repatriado a unos 160.000 refugiados. El ACNUR continuó la repatriación de liberianos hasta 2007 y después el programa concluyó formalmente. Los liberianos que encontraron empleo en sus países de exilio permanecieron el máximo tiempo posible antes de repatriarse. Las PDI, como los refugiados, recibieron paquetes de asistencia del ACNUR para facilitar su retorno a sus comunidades. En abril de 2006, el ACNUR cerró oficialmente los campamentos donde las PDI habían encontrado protección y puso fin a los subsidios de ayuda para los campamentos de PDI. El problema del desplazamiento, sin embargo, no fue resuelto en lo absoluto.

225. El Gobierno de Transición presentó una estrategia de reintegración general en junio de 2004 para abordar el problema de la abrumadora cantidad de personas desarraigadas, utilizando el lenguaje estándar de la reintegración de refugiados/PDI. El documento afirma que “la reintegración comunitaria sostenible de ex combatientes, repatriados y PDI sigue siendo la solución duradera preferida.” Por lo tanto el objetivo del gobierno, de acuerdo con las directrices internacionales humanitarias, sería:

Apoyar el reasentamiento y la reintegración de las PDI, refugiados y ex combatientes para retornar voluntariamente, en condiciones de seguridad y con dignidad a sus hogares o lugares de residencia habitual, o a la ubicación de su elección y fortalecer sus medios de vida sostenibles, la seguridad y promover la reconciliación.¹⁵

226. La comunidad internacional, principalmente el ACNUR, ha tenido la función de restablecer a los refugiados y PDI retornados en sus comunidades. El gobierno creó una Comisión de Repatriación y Reasentamiento con el fin de recibir fondos para apoyar las soluciones duraderas. La Comisión se basó únicamente en Monrovia y utilizó sus limitados fondos para llevar a cabo algunos programas de formación para los repatriados. Pocos funcionarios fueron a los condados donde los retornados habían sido llevados. No se pusieron a disposición beneficios ni para las PDI ni para los repatriados aparte de los paquetes individuales y el apoyo comunitario que recibieron del ACNUR. Los retornados que migraron a lugares diferentes a sus comunidades de origen tuvieron que arreglárselas por su cuenta.

227. Luego de su elección, Ellen Johnson Sirleaf, formuló el Plan Prioritario de Consolidación de la Paz (2008) que promovió dos pilares de la recuperación de Liberia: consolidación de la paz y la seguridad. Su gobierno, con la colaboración internacional formuló en 2008 la Estrategia Integral de Reducción la Pobreza (ERP, por sus siglas en inglés), que inició un amplio programa de fortalecimiento institucional, mejora de la infraestructura, generación de empleo y medidas para reactivar la agricultura. Los programas de postconflicto en Liberia vinculan conscientemente el desarrollo y consolidación de la paz. Los esfuerzos para hacer frente a los desafíos de la integración o la reintegración de personas desarraigadas de Liberia teóricamente coinciden en las dos agendas, pero las medidas concretas en este sentido tienden a perderse entre las múltiples prioridades asociadas con la consolidación de la paz y la seguridad.

¹⁵ República de Liberia, *Estrategia Nacional de Reasentamiento y Reintegración Comunitarios del Gobierno de Liberia*.

Seguridad y estabilización

228. La amenaza de la reanudación de los combates que preocupaba al inicio a las autoridades de Liberia y a los observadores internacionales ha disminuido mucho. En este punto, las principales causas de la inseguridad en Liberia son similares a las encontradas en numerosos países pobres y afectados por la guerra: en primer lugar, los amargos conflictos por la tierra con fuertes trasfondos étnicos que se agravaron en gran medida por los combates y los patrones de desplazamiento; en segundo lugar, los ex combatientes, PDI y refugiados retornados sin asentamiento y desempleados que no tienen opciones de encontrar un asentamiento definitivo; en tercer lugar, la insuficiente presencia de las instituciones de seguridad del Estado, incluida la judicial, en todo el país.

229. El acceso a la justicia y a los servicios del gobierno es irregular, en gran parte se limitan a las ciudades y se ven obstaculizados por la corrupción. Las capacidades nacionales en el sector judicial y otras instituciones del Estado nunca fueron fuertes, pero se debilitaron enormemente por haber soportado el desgaste de años de barbarie durante el conflicto y la huida. Estas han sido difíciles de recuperar porque los liberianos con educación y formación apropiadas fueron asesinados, abandonaron el país, o ya no podían ser capacitados en Liberia debido a la destrucción de las instituciones educativas.

230. El sector de la seguridad está mejorando lentamente, sobre todo el ejército, pero también las fuerzas de policía. Sin embargo, el público tiene poca confianza en los funcionarios gubernamentales de cualquier sector que trabajan a nivel local. La falta de confianza entre los ciudadanos y funcionarios, junto con la real insuficiencia de capacidad de los funcionarios en general, socava los esfuerzos del gobierno para fortalecer sus instituciones.

231. Las debilidades institucionales socavan la seguridad y son factores que dificultan a las personas desarraigadas reintegrarse en sus comunidades de origen o encontrar medios de vida sostenibles y productivos en otros lugares. Las fuerzas de seguridad están impedidas, también, por el inadecuado apoyo logístico y la deficiente infraestructura. Las fuerzas de seguridad y las autoridades locales carecen de equipo técnico y, sobre todo, de vehículos. Por esto no pueden perseguir efectivamente a los delincuentes o las actividades delictivas, y tampoco generar confianza pública y evaluar los problemas locales.

Acción internacional que afronta la seguridad y la consolidación de la paz

232. Al momento de la redacción de este estudio, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, UNMIL, se estaba retirando y transfiriendo paulatinamente las responsabilidades de seguridad a las instituciones del Estado de Liberia. Los programas de DDR se cerraron oficialmente a pesar de que importantes proyectos bajo los auspicios de la ONU y las ONG continúan para afrontar los problemas de los que se consideran segmentos de la población en riesgo.

233. La violencia de género está recibiendo atención a nivel nacional y se ha tipificado como delito. Las acusaciones de violación y otras formas la violencia sexual ya no están bajo la jurisdicción de los líderes tribales tradicionales, con preponderancia masculina; ahora cortes especiales procesan a los infractores acusados. Las ONG de la sociedad civil han recibido apoyo internacional para defender los derechos de los sectores vulnerables de la población.

234. El legado del conflicto y la debilidad de las instituciones estatales alimentan las tensiones étnicas que a veces estallan en enfrentamientos. El programa de Consolidación de la Paz de Liberia en 2011 reporta:

Extender el estado de derecho, incluyendo el acceso a la justicia, mejorar la capacidad de las instituciones del sector justicia y seguridad, y la prestación de servicios del sector justicia, más allá de Monrovia y unos pocos asentamientos grandes sigue siendo un reto debido a la limitada capacidad del Estado, las fronteras porosas y las deficiencias de capacidad.¹⁶

235. Liberia se convirtió en el quinto país en colocarse en la agenda de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU en 2010, y ha recibido financiación para proyectos del Fondo para la Consolidación de la Paz desde 2007. El Fondo da prioridad a las acciones de seguridad y justicia dirigidas a la reconciliación. El Programa Conjunto de Liberia para 2011-2013, recientemente finalizado, aboga por medidas para responder a los vacíos en la reforma del sector seguridad, el estado de derecho y la reconciliación nacional y la coordinación de dichos programas con la Estrategia de Reducción de la Pobreza, por lo que habrá componentes de consolidación de la paz en todos los aspectos de la recuperación.

236. El Fondo de Consolidación de la Paz ha estado apoyando varios proyectos de ámbito local relacionados con la reconciliación, la juventud (a través del servicio voluntario de jóvenes), el género y la resolución del conflicto por la tierra, todo lo cual beneficiará a numerosos repatriados, así como a ex combatientes desmovilizados. El programa de 2011 se divide en dos componentes: el reciente y más ambicioso de los dos tiene por objeto establecer Centros regionales de Justicia y Seguridad en varios centros urbanos de todo el país. Los centros han de ser operados por el gobierno liberiano y el PNUD, y están destinados a aumentar la visibilidad del gobierno y el acceso a la justicia y la seguridad en preparación para la próxima salida de UNMIL.

237. Existen dudas ampliamente compartidas sobre cómo se dotarán estos centros de los profesionales necesarios y cómo van a interactuar, respectivamente, con los líderes del gobierno central y los líderes locales para que la justicia sea una realidad en los condados. El segundo componente se centra en la reconciliación a través de la mitigación del conflicto, actividades de cohesión social y empoderamiento de la juventud. Es a través de este componente que muchas de las actividades creadas durante el primer período del Fondo de Consolidación de la Paz han sido continuadas. El primer programa de consolidación de la paz fue dirigido principalmente a los jóvenes ex combatientes. El programa actual, centrado en la gobernabilidad, está dirigido más generalmente pero de manera un tanto vaga.

238. La Misión de la ONU ha hecho un esfuerzo concertado para lograr la integración de una gran diversidad de organismos y componentes, vertical y horizontalmente. Funcionarios de la ONU en Liberia confirman que el enfoque integrado que se ha adoptado ha facilitado la colaboración interinstitucional y ha reducido la fragmentación habitual de los programas y proyectos multi agenciales. El plan de consolidación de la paz no se ocupa de las PDI o los refugiados retornados explícitamente y hace poca mención de los ex combatientes.

¹⁶ Programa de Consolidación de la Paz de Liberia, 2011-2013, 3er proyecto revisado, 5 de mayo de 2011, un esfuerzo conjunto del gobierno de Liberia y las Naciones Unidas a través del Programa de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas.

DDR: un asunto pendiente

239. Liberia ilustra casi todos los temas de los programas de integración de DDR indicados en la primera sección de este informe. El desarme en ningún caso retira las armas de aquellos que las hubieran poseído con anterioridad y actualmente sigue siendo muy fácil y relativamente barato para los liberianos adquirir armas. Los paquetes de beneficios ofrecidos a los combatientes desmovilizados, como siempre sucede, atrajeron a participantes más allá de las filas de los combatientes reales y superaron los recursos disponibles. Sin duda, los combates en Liberia eran tan extendidos que casi cualquier persona de edad y situación apropiadas podía afirmar de manera convincente que había combatido en algún momento.

240. Los programas de DDR se prolongaron hasta bien entrado el año 2009. A pesar de los esfuerzos por dismantelar las anteriores estructuras militares de mando, estas se han mantenido prácticamente intactas, especialmente en las plantaciones y minas del país, donde una gran parte de la mano de obra proviene de las filas de los ex combatientes.

241. Los proyectos de reintegración han sido y siguen siendo el eslabón más débil de los proyectos de DDR, un hecho que no distingue a Liberia de cualquier otro ejemplo de debilidades de DDR. Como en otros programas similares, la intención principal de someter a los ex combatientes a acantonamiento y posteriormente a capacitación era evitar que socavaran el frágil proceso de paz. Ellos recibieron beneficios, capacitación, una cantidad limitada de apoyo psicosocial y asistencia para retornar a sus comunidades o a otro lugar de su elección. No se planificó al inicio el monitoreo de los resultados cuando el proceso terminara.

242. Si bien es imposible de saber, es probable que la mayoría de los combatientes rasos volvieran a sus lugares de origen y fueran reincorporados en sus familias y comunidades. Un informe especial del USIP basado en una investigación en el condado de Lofa realizó entrevistas a ex combatientes que habían retornado recientemente a vivir ahí. Estos ex combatientes habían podido establecerse en sus pueblos y dijeron que ya no compartían las perspectivas de gran parte de sus compañeros de lucha de Lofa que habían optado por quedarse en Monrovia. Los entrevistados afirmaron que combatientes que habían retornado como ellos tenían dificultades para ser aceptados en sus comunidades, pero aparentemente muchos de ellos lo lograron.

243. Fuentes de la ONU y del gobierno liberiano entrevistadas confirman el hecho de que los combatientes podían retornar a sus pueblos después del DDR y ser aceptados, en la mayoría de los casos, a pesar de sus actividades previas. Sin embargo, también recordaron los difíciles enfrentamientos entre los combatientes que retornaban y las autoridades tribales tradicionales. Los primeros solicitaban frecuentemente la asignación de tierras a los jefes tribales y se negaban a aceptar las decisiones de los jefes como definitivas. Funcionarios, jefes tribales y habitantes del pueblo también confirman que, aun cuando la tierra fuera asignada, pocos combatientes mostraban interés en cultivarla, aunque a menudo dejaban que familiares de más edad lo hicieran, mientras ellos se iban a Monrovia.

244. Toda la evidencia apunta al hecho de que un gran número de estos combatientes optaron por vivir en Monrovia y otras ciudades, o emigraron allí después de un tiempo, con pocas perspectivas de empleo.

Fuera de Monrovia, muchos ex combatientes son empleados en minas de oro o diamantes operadas ilegalmente por ex comandantes. En la actualidad, existe el reconocimiento generalizado de que después del DDR la reintegración de los ex combatientes, y otros igualmente desarraigados e inestables, es aún una necesidad urgente.

Iniciativas de formación para los ex combatientes

245. Las tres sesiones de capacitación a los combatientes ilustran la limitada planificación y las expectativas excesivamente optimistas. En 2004, poco después del acuerdo de paz, 500 ex combatientes fueron llevados desde el centro de acuartelamiento a un centro de entrenamiento en las afueras de Monrovia. Ellos fueron a recibir ocho meses de instrucción en oficios como carpintería, artesanía, mecánica automotriz y, con este fin, recibieron herramientas y kits básicos del PNUD.

246. Se hizo evidente desde el principio que el programa de formación tendría que ser modificado para incluir clases de alfabetización, ya que la mayoría de los participantes eran analfabetos o casi analfabetos, por lo tanto, no podían seguir los manuales y las instrucciones escritas. En el grupo, muchos de ellos todavía estaban inclinados hacia la violencia y fueron alborotadores. Sólo una minoría parecía realmente interesada en la formación, mientras que el resto vendió las herramientas y su kit de inicio y dejó de asistir a clases.

247. En una segunda fase en 2005, con el respaldo del PNUD, 1000 ex combatientes fueron llevados al centro de formación, pero este grupo fue previamente seleccionado. Las sesiones de gestión del conflicto y las relacionadas sesiones de orientación fueron un poco más largas de lo que habían sido, pero las sesiones aun estuvieron plagadas de conducta violenta. Aunque un poco mejor que el primer grupo, el rendimiento del segundo curso de formación, una vez más, no alcanzó las expectativas.

248. En 2006 un tercer grupo llegó al centro, pero esta vez los organizadores se habían tomado el tiempo y la molestia de contactar a las familias de los ex combatientes para garantizar su apoyo. Unas pocas mujeres participaron en las terceras sesiones de formación, presumiblemente, desmintiendo el supuesto de que las habilidades que se enseñaban eran exclusivamente “masculinas”. Los resultados, según se informa, fueron mejores en términos de asistencia y disciplina.

249. Sin embargo, en la ‘graduación’ sólo una minoría de los alumnos cumplieron las expectativas de retornar a sus lugares de origen a cultivar o a abrir pequeños negocios. Según se informa, es probable que estos graduados, al igual que los anteriores alumnos, hayan permanecido en Monrovia, viviendo en las zonas más pobres y peligrosas de la ciudad y buscando fuentes de dinero rápido en cualquier tipo de trabajo que pudieran encontrar.

250. Un último grupo de DDR de 500 ex combatientes recibió capacitación en 2007-2008. Esta vez, el PNUD proporcionó, por primera vez, tres meses de asesoría intensiva y siguió con seis meses de capacitación. Una vez más familias fueron incorporadas al proceso y el contacto con las familias fue mantenido a lo largo del curso. Los organizadores de la capacitación y los alumnos estaban contentos con las lecciones que había aprendido en el proceso. Sin embargo, el programa de formación no fue seguido de empleo y las habilidades aprendidas en la formación no eran necesariamente comercializables en los

lugares donde se establecieron. Ya que muchos de los alumnos siguen sin empleo, también podrían sentirse resentidos.

251. El centro de formación sigue abierto y en funcionamiento, y ya no está limitado a los ex combatientes. La actual ‘clase’ se compone de un amplio y definido grupo de personas que carecen de asentamiento y/o empleo concreto: ex combatientes, mujeres, personas desplazadas, refugiados retornados y personas pobres procedentes generalmente de los barrios pobres de Monrovia.

252. Los alumnos en febrero de 2011 incluían a 107 estudiantes reclutados y evaluados por el CICR y 200 que fueron reclutados y evaluados por el ACNUR, en su mayoría refugiados retornados. Antes de entrar a la clase de formación, ellos tuvieron que pasar pruebas de aptitud. Sin embargo, no hay promesas de empleo tras la finalización. Los cursos de capacitación que mejoran las capacidades de los liberianos, cuya educación se ha visto frenada por la guerra, sin duda son beneficiosos, asumiendo que los cursos están orientados a las necesidades establecidas por el mercado. En este punto la economía del país sigue siendo demasiado débil para absorber a los solicitantes de empleo, pero la economía está mejorando lentamente y se ve una mayor inversión.

Proyecto moto taxi

253. Junto con la construcción de caminos, la plantación y el empleo en la minería, todas a corto plazo y a veces ilegales, varios ex combatientes a partir de 2003 desarrollaron una forma de empleo más prometedora y a más largo plazo que parece captar las necesidades de la juventud ‘en riesgo’. Tanto los ex combatientes como las PDI han adquirido motocicletas, principalmente para aprovechar los beneficios de los programas a los que eran elegibles o por otros medios. Las utilizaron, en un primer momento de manera informal, como taxis. Los servicios de taxi surgieron principalmente en centros urbanos donde los jóvenes combatientes se concentraron después del conflicto, incluyendo Monrovia y otras ciudades.

254. El servicio de taxi fue una opción atractiva, ya que ofrecía retribuciones monetarias inmediatas e independencia. Para los potenciales usuarios del taxi, el servicio era necesario y de uso frecuente. Sin embargo, los aspectos negativos de las moto taxis operadas por ex combatientes sin formación son evidentes. A menudo, eran conductores imprudentes; usualmente ignoraban las normas de tráfico y no eran responsables de las consecuencias a veces nefastas de su mala conducción. Para el año 2008, no sólo había aumentado seriamente el número de accidentes, sino que había enfrentamientos regulares entre los conductores de motocicletas, los pasajeros y la policía. Esto no presagiaba nada bueno para el mantenimiento de la ley y el orden.

255. En el año 2009 los servicios de moto taxi asumieron la forma de un proyecto innovador y multiusos llevado a cabo por el Ministerio de Transporte de Liberia, el PNUD y la UNMIL, y la nueva Motorcycle Union, con fondos del PNUD a través del Fondo para la Consolidación de la Paz. La ONU pidió a YMCA de Liberia que sea el socio implementador del proyecto. El proyecto se enmarcó como una iniciativa de consolidación de la paz, titulada: ‘Apoyo a la reintegración pacífica de jóvenes en alto riesgo a través de las oportunidades de medios de vida sostenibles de transporte rural’. Se basó en el interés ya demostrado por parte de los jóvenes ex combatientes, asociando sus motocicletas con sus medios de vida sostenibles, pero no se limitó a los ex combatientes. Los objetivos de consolidación de la paz fueron:

- Formalizar esta actividad del sector informal, ofreciendo licencias de conducir al término de un programa de formación de una semana sobre las leyes de tránsito pertinentes, conocimientos de conducción y resolución de conflictos. Esta capacitación redujo efectivamente el número de accidentes graves y enfrentamientos. La ventaja añadida fue persuadir a los jóvenes en ‘riesgo’ y alienados a aceptar una relación formal con las autoridades del Estado quienes expedirían las licencias y harían cumplir las normas;
- Alentar a los conductores a estar menos comprometidos con sus antiguos comandantes a quienes podían recurrir, en cambio, como fuentes de ingresos laborales. (Los ex comandantes siguen operando minas y otras empresas cuasi-legales);
- Fomentar el contacto y la colaboración frecuente entre los taxistas y los grupos comunitarios y la policía. Usar las licencias y los requisitos de registro para acercar a los conductores a la estructura del Estado de Liberia;
- Llegar por igual a la juventud en riesgo, los ex combatientes y no combatientes con una actividad que sea atractiva para ellos y que también los integre económica y socialmente.

256. El proyecto duró aproximadamente un año, operado con evidente éxito en tres condados (alentando de este modo a sus conductores a ubicarse fuera de Monrovia) y fue gestionado a nivel local por YMCA, una organización juvenil con varias sucursales que cuenta con muchos ex combatientes entre sus miembros. Burocráticamente, el proyecto fue mucho menos exitoso. Como era de esperarse, YMCA, en última instancia, no pudo obtener suficientes fondos complementarios, requeridos para que la operación del proyecto pudiera continuar. YMCA es una organización comprometida y seria, pero no tiene mucha experiencia en la recolección de fondos.

257. Los informes requeridos también llegaron sustancialmente tarde. Cuando el PNUD informó a los organizadores del proyecto que no se disponía de más fondos para el proyecto, era ya demasiado tarde para buscar nuevos fondos para ese año. Esto ha sido desalentador porque el proyecto está inteligentemente dirigido a una actividad económica que es atractiva para todas las partes participantes. Los patrocinadores de la ONU creen que ahora están mejor preparados para operar y financiar el proyecto, y están buscando un apoyo total para el futuro.

258. Los ex combatientes de Liberia se enfrentan a problemas similares si no idénticos a los de PDI y refugiados, pero estos últimos prácticamente dejaron de ser reconocidos como categoría especial una vez que se finiquitaron los programas. Sin embargo, la población de PDI y refugiados retornados comprende un mayor número de personas desarraigadas actualmente en el país.

Conflictos por la tierra

259. Los derechos sobre la tierra, regidos por normas complejas y arbitrarias, siempre han sido polémicos. Antes del conflicto los liberianos que habitaban en zonas rurales respetaban en general a los jefes tradicionales que dominaban las decisiones judiciales y la asignación de tierras en sus pueblos y en

menor medida en las ciudades. En algunas de las zonas más conflictivas del país coexisten dos sistemas de tenencia de tierra que no son ni complementarios ni coordinados. Uno es el sistema legal de tenencia de tierra y el otro es el sistema consuetudinario colectivo controlado por los jefes locales. El primero es más frecuente en zonas urbanas y el segundo en las zonas rurales, pero se encuentra en los dos entornos.

260. La debilidad del Estado en las zonas rurales y las realidades de las autoridades locales han tenido consecuencias graves para los liberianos desarraigados por el conflicto que intentan asentarse o reasentarse en zonas rurales. El principal tema de discordia ha sido la propiedad de la tierra que ha sido controlada en las zonas rurales por los ancianos de la tribu.

261. Como consecuencia directa del conflicto, los numerosos retornados encontraron su territorio ocupado por otros o, por otras razones, no podían adquirir tierras en sus antiguas comunidades. En los importantes y conflictivos condados centrales de Nimba, Lofa y Bong, los miembros del grupo étnico Mandinga fueron las víctimas más frecuentes de la pérdida de tierras. Los mandingas son en gran parte musulmanes y con frecuencia se dedican más al comercio que a la agricultura de subsistencia.

262. Antes del conflicto, los mandingas frecuentemente compraban la tierra cercana a las carreteras para facilitar la comercialización. Los mandingas poseían una gran parte del transporte público en Liberia. Por estas razones, los habitantes tradicionales de las tribus agrarias, fuertemente arraigados a las identidades regionales y étnicas, consideraban que los mandingas eran forasteros. Asociaban a los mandingas con Guinea porque sus lazos familiares y étnicos iban más allá de las fronteras; consideraban que los mandingas eran más cercanos a las estructuras de poder de Monrovia que a sus respectivos condados de residencia. En resumen, aunque los mandingas habían vivido en los condados por generaciones y allí compraron tierra, eran 'forasteros' y no ciudadanos de la sociedad organizada en tribus.

263. La coexistencia no era un problema grave antes del conflicto, pero se volvió casi imposible como resultado del mismo. Los mandingas fueron expulsados por los ejércitos de Taylor y se convirtieron en refugiados, principalmente en Guinea y en otras partes de África Occidental o en PDI principalmente en Monrovia. Los miembros de las tribus tradicionales que apoyaban a Taylor se apoderaron de la tierra abandonada por los mandingas, que potencialmente era rentable.

264. Los combatientes mandingas regresaron victoriosos a Liberia con los ejércitos de oposición LURD. Tras la derrota de Taylor, los mandingas, que no eran combatientes armados, volvieron a sus lugares de origen. No sólo encontraron que sus tierras habían sido confiscadas, sino que los ciudadanos locales los culpaban por la brutalidad de los LURD durante el conflicto. Los jefes locales dieron la tierra a los aliados de sus propias tribus a pesar de que los propietarios mandingas las habían comprado (es decir, en el marco del sistema legal no tradicional de propiedad sobre la tierra). Surgió una necesidad crítica de reconciliación y de mecanismos de adjudicación de tierras fuera del marco de la jerarquía de autoridad tribal y tradicional de la región.

265. Los mandingas no son el único segmento significativo de la sociedad liberiana que ha sido afectado por los sistemas de tierra contradictorios y arbitrarios. La posibilidad de que la mujer pueda reclamar el derecho a la tierra de la familia si no hay un hombre jefe de familia varía de una tribu a otra, pero en general es difícil. Las mujeres tienen el respaldo de organizaciones internacionales y algunas entidades nacionales que apoyan sus derechos territoriales, pero incluso cuando ellas pueden reclamar la tierra, su

integración en la comunidad puede ser problemática si están solas.

266. Las mujeres solas se enfrentan a un patrón continuo de violencia de género, incluyendo la violación. Los jóvenes refugiados retornados y los ex combatientes, por diferentes motivos, confrontan los sistemas de adquisición de tierras. Cuando retornan a las comunidades donde tienen familiares, ellos son teóricamente elegibles para reclamar o adquirir tierras, pero a menudo cuestionan a los jefes tribales sobre la asignación de tierras, las mejoras a la tierra y los confines.

267. Para aumentar la confusión (y la corrupción) los liberianos que desean pasar por alto a las autoridades rurales tradicionales y adquirir tierras fuera de la jurisdicción de estos últimos han sido creadas lo que ellos llaman 'ciudades' en las zonas rurales. Las nuevas 'ciudades', que a menudo invaden parcelas de tierra en disputa, son pues utilizadas para el clientelismo y los puestos de trabajo. El gobierno central, que oficialmente es dueño del terreno administrado por los jefes tribales, ha estado ofreciendo extensiones de tierra como pago a concesiones comerciales.

268. Los grupos que ahora desafían la autoridad tribal en las comunidades, o bien nunca fueron incorporados plenamente en las jerarquías sociales tradicionales o no quieren estar sujetos a estas jerarquías. La erosión de la estructura tradicional de poder puede ser considerada como un paso en dirección a la modernidad. Sin embargo, es motivo de preocupación en términos de la paz en las zonas rurales. Ya que el Estado aún no puede hacer valer sus propias instituciones, existe el riesgo o de un vacío de poder o de una lucha de poder entre los jóvenes curtidos por el conflicto y los ancianos vinculados a la tradición.

269. La tierra y la vivienda urbana y la tierra periurbana (áreas dentro de los límites municipales que pueden ser cultivadas) son igualmente polémicas y la propiedad es, a veces, incluso más difícil de resolver. La mayoría de la tierra rural es oficialmente propiedad del gobierno que ha permitido a los líderes tradicionales administrar la asignación o las decisiones de venta. Aunque la mayoría de la tierra urbana es de propiedad privada y, en teoría, es fácil de comprar y vender, ha sido objeto de manipulación política y prácticas corruptas de transferencia durante muchos años.

270. Las ciudades y los pueblos están creciendo y la tierra periurbana en las afueras de los pueblos se vuelve más valiosa a medida que crece la población urbana y aumenta la demanda de carne fresca y productos. Gran parte del suelo urbano no ha sido ocupado ni reclamado por los propietarios ausentes, quienes con frecuencia son liberianos expatriados. Los terrenos baldíos no pueden ser gravados ni desarrollados. A medida que la población urbana crece, aumenta la presión sobre los recursos municipales y los precios de la propiedad urbana aumentan en general.

271. El gobierno de Liberia ha dado un paso importante creando una Comisión de Tierras independiente que preparará el terreno para una eventual reforma de la tierra. La Comisión tiene su sede en Monrovia, con oficinas en los condados más contendidos de Lofa, Bong, Nimba y los condados más remotos en el suroriente. Ha sido creada para regularizar las normas y reglamentos contradictorios y confusos que rigen la tierra, así como los asentamientos aún en disputa.

272. La Comisión tiene el mandato de examinar los problemas relacionados con la tierra rural y urbana. Hasta ahora el énfasis ha estado en los conflictos por tierras rurales, pero en 2011 y 2012 se va a dedicar

más atención a los conflictos por tierras urbanas, incluyendo los problemas de los ocupantes ilegales que viven en tierras urbanas de propiedad del gobierno en Monrovia y otras ciudades grandes.

273. Desde 2006, el Consejo Noruego para Refugiados ha asumido la principal responsabilidad por la adjudicación de tierras a solicitud de las partes en contienda y ha entrenado a un gran número de personal liberiano en técnicas de mediación. El proceso del CNR ha ganado una amplia aceptación y ha dado lugar a acuerdos duraderos con respecto a la propiedad y los límites de los terrenos. Los títulos son registrados tan pronto como se alcanza un acuerdo, en aras de evitar una futura necesidad de adjudicación.

274. El CNR se propone salir de Liberia a finales de 2012 y dejar encargada a una ONG local para que continúe su labor de adjudicación. Actualmente, el CNR trabaja en estrecha colaboración con el Comisionado de Tierras de Liberia, con jefes y funcionarios locales a todos los niveles y con funcionarios gubernamentales en Monrovia.

Retornos de refugiados y PDI

275. De los 500.000 a 700.000 liberianos que se cree han buscado protección en la región de África Occidental, el ACNUR registró 233.264 en Guinea, Costa de Marfil, Ghana y Sierra Leona. El ACNUR formalmente repatrió a 95.584 personas en 2007 y se estima que unos 350.000 liberianos cruzaron los confines de los países vecinos de África Occidental retornando espontáneamente al final del conflicto. La coordinación y colaboración con la UNMIL facilitó el proceso de retorno. Los refugiados que estaban trabajando de manera productiva en sus países de exilio estaban dispuestos a quedarse en muchos casos, sabiendo qué tan difícil sería estar en sus lugares de origen.

276. Dado que las presiones del país de acogida para que se vayan han aumentado, los liberianos han continuado a repatriarse. Liberianos y otros africanos del occidente se encuentran viviendo en exilio voluntario en los demás países de la región. La mayoría de los retornados fueron llevados a sus comunidades de origen. El ACNUR restauró las comunidades con carreteras, saneamiento, escuelas y clínicas cercanas. El objetivo fundamental era apoyar un programa integral de reintegración planeado e implementado interinstitucionalmente dirigido a fortalecer las capacidades de las comunidades rurales con el fin de mejorar sus medios de vida sostenibles.

277. El apoyo del ACNUR, sin duda, ha contribuido a la supervivencia comunitaria desde hace años. Sin embargo, el logro de las mejoras en la comunidad demostró ser, desde el principio, un esfuerzo menos ‘interinstitucional’ de lo que originalmente se esperaba debido a que las agencias de desarrollo aún no estaban activas en los lugares donde eran necesarias.

278. Los retornos de PDI han seguido un patrón similar, pero más complicado. Se estima que entre 500.000 y 600.000 PDI estuvieron en los campamentos gestionados por el ACNUR en el momento en que se firmó el Acuerdo de Paz de Accra, además de los miles de PDI que buscaron protección con sus familias en los condados menos afectadas por el conflicto. El ACNUR apoyó a los campamentos de PDI en diversos centros poblacionales del país, pero principalmente en Monrovia y sus alrededores. En estos campamentos, las ONG y agencias de la ONU proporcionaron protección, asistencia y servicios básicos. El ACNUR acompañó y asistió el retorno de PDI entre 2004 y 2006.

279. En 2006, tras la elección de Ellen Johnson Sirleaf, el ACNUR cerró formalmente los campamentos a petición del gobierno. El cierre de los campamentos fue controversial. Dentro de la ONU y las ONG esta medida fue criticada por prematura debido a que muchas PDI no tenían lugares alternativos viables donde pudieran ir. Un gran número de PDI negociaron con los propietarios de los terrenos donde estaban los campamentos para poder permanecer por un tiempo pagando un alquiler. Las PDI que retornaron a sus pueblos a veces regresaban a los campamentos después de poco tiempo.

280. El cierre de los campamentos significó que se había terminado el programa formal para PDI: protección, asistencia y servicios. Ya no podían pedir protección formal por los desalojos. Fuera de los campamentos, las PDI ocupan edificios públicos, viviendas vacías, campos deportivos y escuelas, creando una situación extremadamente difícil tanto para ellas como para los funcionarios nacionales y de la ciudad en Monrovia y otras partes. Las PDI, como los refugiados, recibieron paquetes y asistencia para el retorno en las comunidades donde retornaron, a menudo las mismas comunidades, pero estos lugares apenas podían absorberlas.

281. Es importante señalar que en el conteo de las PDI y el cálculo de los paquetes de asistencia del ACNUR, a petición del gobierno, no se contaron a los miles de liberianos que fueron desplazados internamente y estaban fuera de los campamentos. Estos constituyen una gran y desposeída población. Debido a que estas PDI no fueron contadas, el ACNUR no tuvo información adecuada sobre su situación para ofrecerles formas de protección ya que estaban asistiendo y protegiendo a otras a PDI en los campamentos.

282. Estuvieran o no en los campamentos designados, una gran parte de la población de PDI que llegó a Monrovia durante la guerra permaneció en Monrovia y reside allí hasta hoy. Como los edificios públicos, escuelas y campos fueron evacuados poco a poco, las PDI se mudaron a barrios marginales en los alrededores de la ciudad. Otras ciudades que recibieron a las PDI que huían enfrentaron problemas similares. Estas cuestiones se abordan en la siguiente sección.

283. La asistencia del ACNUR, por mandato limitada al ámbito humanitario, no ha sido suficiente para hacer que el retorno de las comunidades sea económicamente viable. Los retornados debieron migrar a otros lugares con el fin de obtener ingresos. Los retornados calificados que podrían construir las comunidades rurales se han ido por razones económicas, educativas o de salud. Ellos han ido a hacinarse en Monrovia y otras ciudades.

284. A veces mantienen vínculos con sus comunidades y usan los ingresos obtenidos en Monrovia para contribuir con las familias que aún están en los pueblos. A menudo quienes viven en la ciudad, retornan para llevar artículos que sus familias necesitan, de visita y a veces para obtener productos que luego pueden vender en la ciudad. Si, después de haber dejado sus pueblos, no pueden ganar dinero para llevar a sus comunidades, es poco probable que retornen definitivamente.

285. Al reflexionar sobre las estrategias de rehabilitación comunitaria cuidadosamente planificadas por su agencia para abordar los obstáculos que enfrentaban estas comunidades para mantener sus medios de vida sostenibles, un funcionario del ACNUR expresó su decepción por que los resultados de desarrollo no fueron más robustos. La operación de retorno fue objeto de ‘vacíos’ demasiado frecuentes en la transición

de la asistencia al desarrollo. Él concluyó que hubiera sido imposible no haber dado a los refugiados liberianos la oportunidad de retornar a sus hogares, porque eso era lo que ellos anhelaban hacer.

286. Pero la carencia a largo plazo de apoyo para el desarrollo de los retornados y las comunidades de retornados y el estancamiento general de las zonas rurales de Liberia eran predecibles. El funcionario reconoció que el tan anhelado ‘regreso a casa’ compartido por los refugiados retornados y las PDI no podía ser sostenible sin otras formas de apoyo que fueran más allá de lo que el ACNUR solo podía crear a través del desarrollo de las comunidades rurales.

Reactivación de la comunidad

287. La mayoría de los liberianos se identifican con la tierra de su tribu y su familia. Incluso los liberianos educados y urbanizados han mantenido estas piedras angulares de identidad. Las instituciones del Estado no gozaban de la confianza de la sociedad liberiana antes del conflicto y difícilmente confiaban en ellas al final del mismo.

288. Se consideraba, y en gran medida aún se considera, que los funcionarios del gobierno representan los intereses políticos de Monrovia y no los de las comunidades a las cuales deben servir. A los funcionarios locales que dependen del gobierno central y trabajan en zonas rurales les resulta difícil convencer a los habitantes de las zonas rurales de que son intermediarios honestos, y muchos no lo son. El hecho de que casi todos estos funcionarios todavía son nombrados por el gobierno central refuerza este punto de vista.

289. A través de las actividades comunitarias y el diálogo, las autoridades estatales lentamente están haciendo sentir su presencia, a pesar de que incluso con las mejores intenciones enfrentan enormes obstáculos: salarios extremadamente bajos (si reciben algún salario), medios de transporte o equipos de comunicaciones muy limitados (impidiéndoles evaluar las condiciones en sus comunidades), escasa confianza por parte de los habitantes locales e insignificante apoyo del gobierno central.

290. En gran parte gracias a las intervenciones de los programas nacionales e internacionales de consolidación de la paz, existen indicios de que las mejoradas relaciones entre las autoridades tribales y estatales y los jefes tradicionales están acercando cada vez más a estas autoridades; ambas están trabajando en cooperación con la Comisión de Tierras de Liberia. Entre los funcionarios del Estado y los jefes tradicionales entrevistados (principalmente en el condado de Bong), varios declararon su compromiso con la inclusión y la reconciliación dentro de sus jurisdicciones.

Restauración de los medios de vida sostenibles en zonas rurales: Un modelo que debe ser revisado

291. Desde el principio, el aparente consenso de los responsables políticos de Liberia, las organizaciones internacionales y los donantes ha sido la premisa de que la restauración de la paz y la estabilidad económica dependerían de la revitalización de la base agrícola de Liberia. La agricultura siempre ha representado el mayor sector de la economía de Liberia y ha empleado a más del 70 por ciento de su población.

292. El largo conflicto trastornó tanto la economía agraria tradicional como su organización esencialmente tribal. Los objetivos del Gobierno de Transición, compartidos por el actual gobierno elegido democráticamente y la mayoría de los donantes, han sido restaurar Liberia como una sociedad esencialmente agrícola y dar cabida a las fuentes tradicionales de autoridad mientras se instala una gobernabilidad del Estado efectiva, accesible y equitativa en todos los niveles. El gobierno se compromete a encontrar opciones rurales para el mayor número posible de aquellos que actualmente se concentran en Monrovia, preferiblemente retornando a sus lugares de origen.

293. La lógica es razonable y se basa tanto en la historia nacional, las muy limitadas oportunidades de empleo asalariado y las habilidades actualmente escasas de la mayoría de la población. Lo ideal sería que la agricultura de Liberia fuera modernizada y tuviera un mejor balance de alimentos para el consumo inmediato y productos agrícolas para la venta; la expansión de los servicios educativos y de salud podrían mejorar la movilidad económica y mejorar la calidad de vida.

294. Sin embargo, las transformaciones políticas, sociales y geográficas que han tenido lugar en las dos últimas décadas requieren que esta visión experimente modificaciones importantes. La afirmación, antes citada, del gobierno también señaló que los liberianos estaban abandonando sus raíces agrícolas y creando problemas para el desarrollo nacional:

El éxodo de los pueblos a las ciudades (migración rural-urbana), en gran medida del sector agrícola, es un motivo de preocupación debido a la creciente tasa de desempleo urbano, los problemas de vivienda, el aumento de los índices de delincuencia y otros males sociales relacionados.¹⁷

295. Como hemos señalado, recrear los medios agrarios de vida sostenibles y las comunidades de Liberia se ha visto seriamente obstaculizado por la devastación física de las zonas rurales, los conflictos de tierras, el gobierno tradicional debilitado y el lento progreso en el establecimiento de la autoridad del Estado a nivel local. Como se señaló, la recuperación agraria se ha frustrado, además, por una aversión general entre los hombres jóvenes de considerar un futuro en la agricultura a pequeña escala y por una amplia y compartida preferencia por buscar medios de vida sostenibles en zonas urbanas, principalmente en Monrovia, la capital del país.

296. Los muy promocionados programas del PNUD por USD 5.4 millones ilustran las fallidas esperanzas que a veces infunde la restauración de los medios agrarios de vida sostenibles. El proyecto piloto Pueblo del Milenio en Kokoyah, Bong, se suponía iba a mejorar la producción de arroz con semillas de alto rendimiento, prestar asistencia técnica a la agricultura en general, introducir servicios de salud comunitarios, traer maestros para las escuelas y mejorar el agua y el saneamiento. El resultado final sería una transformación de la agricultura de subsistencia a la agricultura viable comercialmente.

297. Cuando la investigadora visitó el proyecto, a casi tres años de su lapso de cinco años, este había logrado poco de lo que había prometido. Miembros de la comunidad se quejaron de que los directores del proyecto habían realizado únicamente una visita y no habían consultado a los líderes de la comunidad con

¹⁷ Citado en República de Liberia, / Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2009: Promoción del desarrollo humano a través de un crecimiento compartido. Un enfoque especial en infraestructura y agricultura.

respecto a sus prioridades, que las semillas no servían para las condiciones del suelo, los cursos de capacitación eran demasiado cortos y no proporcionaban el equipo necesario, la escuela para la cual la comunidad se había ofrecido a trabajar voluntariamente aún no estaba en funcionamiento, las instalaciones de salud estaban funcionando pero no tenían personal, y la comunidad sólo había recibido herramientas de mano a pesar de que se habían prometido equipos mecánicos, necesarios para la agricultura comercial.

298. El camino era intransitable la mayor parte del año, por lo que la comercialización no era viable en ningún caso. Los miembros de la comunidad estaban sobreviviendo en gran parte gracias a los trabajos a tiempo parcial con una empresa de extracción de mineral de hierro. Varias personas en edad de trabajar se habían ido definitivamente. De hecho, El PNUD consideró necesario renegociar su contrato original debido a las fallas de los primeros contratistas. El futuro de este proyecto puede ser más prometedor, pero queda poco tiempo para rectificarlo.

299. Catorce años de lucha produjeron un cambio irreversible en las perspectivas y especialmente en la cosmovisión de este pueblo enormemente trastornado. Liberia sigue siendo una sociedad tradicional en muchos aspectos, pero se ha convertido en una sociedad mucho más móvil, cuyos miembros se desplazarán allá donde creen que van a encontrar mejores medios para sobrevivir. Durante la guerra, los liberianos de todo el país se vieron forzados a huir de la violencia una y otra vez y al final del conflicto estaban física y psicológicamente menos sólidamente ligados a los lugares de partida. Es más difícil restablecer esos lazos después de un largo período de tiempo fuera de ahí.

300. Una persona que decide retornar a una comunidad rural primero debe reunir los recursos suficientes para llevar a la familia y la comunidad y, si es posible, ganar lo suficiente para adquirir tierras. De lo contrario no se sentirá bienvenida. En sus esfuerzos por encontrar lugares para asentarse y ganar lo suficiente para apoyar a las familias, los liberianos actualmente debe desplazarse hacia donde hay oportunidades. Algunos ejemplos de tales trayectorias se presentan a continuación.

Trayectorias individuales

301. La actual Coordinadora de género del condado Bong, representante del Ministerio de Género del gobierno, dejó el condado de Bong para buscar protección en Costa de Marfil durante la primera invasión. Ella recibió capacitación y pudo trabajar ahí. Cuando retornó a la capital del condado de Bong, Gbarnga, se encontró casi sin medios de subsistencia y fue muy difícil cuidar a su familia y a una familia extendida en crecimiento. Ella comenzó a organizar a las mujeres que, como ella, habían sido objeto de abusos y a proporcionar albergue a quienes no tenían protección.

302. Una vez más se vio obligada a abandonar Gbarnga por el conflicto, vivió en el monte y se dirigió a Monrovia, donde vivió por un tiempo. Con la restauración de la calma volvió a Gbarnga, pero cuando los ejércitos LURD llegaron en 2002, huyó una vez más a Costa de Marfil. Desde entonces se ha dedicado a ser defensora y activista a favor de las mujeres que sufrieron durante la guerra y que, con sus hijos, siguen en riesgo.

303. Un líder de la Iniciativa Nacional de Combatientes para Consolidación de la Paz con sede en Monrovia: Originario del condado de Nimba, fue capturado por los rebeldes a los 15 años en las afueras del

condado de Bomi, donde había tratado en vano de escapar del conflicto. Se vio obligado a luchar por dos años, sin ver a sus padres. Después de ser herido, logró escaparse a Costa de Marfil, retornó a Liberia, pero se vio obligado a huir, esta vez a Guinea, para evitar ser retomado por los combatientes.

304. En Guinea se registró como un refugiado y recibió asistencia del ACNUR. Aceptó el paquete de repatriación del ACNUR y regresó a su comunidad, pero las tensiones relacionadas con su pasado como ex combatiente lo llevaron a irse. Estuvo en un centro de desmovilización en Voa, en las afueras de Monrovia. Estaba muy traumatizado en ese momento, pero tuvo la suerte de encontrar la ayuda de un centro de orientación administrado por la Iglesia Luterana en Monrovia, donde otros ex combatientes, igualmente traumatizados, recibieron orientación.

305. En 1998, él mismo se había convertido en un consejero capacitado y trabajó con víctimas de traumas en un centro en el condado de Bong. En el año 2000 se vinculó con otro niño soldado y fundaron la Iniciativa Nacional para la Consolidación de la Paz en Monrovia. A partir de ese momento, con la financiación de los luteranos, CHF y más recientemente del Fondo para la Consolidación de la Paz, ha mantenido la organización en funcionamiento, aunque precariamente, y ahora tiene numerosos miembros y se ha ganado el respeto del gobierno y la sociedad. Sus miembros son de todas partes del país.

306. La autora de este informe trabajó con el Centro Noruego para Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) cuyo personal en la sede de Gbarnga estaba conformado por refugiados ya sea en Guinea, Costa de Marfil, Ghana y Sierra Leona, o en más de uno de esos lugares. Uno de ellos había recibido capacitación en Guinea para ser mecánico de carros y conductor. Otro perdió años de escolaridad en Sierra Leona, trabajó en una plantación, pero también aprendió a reparar radios. Él pudo terminar la escuela secundaria y recientemente está tomando cursos en la universidad local. Un tercero aprendió programación software en Costa de Marfil y ahora trabaja como técnico en informática del NRC.

307. Ellos son originarios de diferentes partes de Liberia y han trabajado en otros lugares antes de llegar a Gbarnga, donde han obtenido un trabajo útil y razonablemente pagado con el NRC. Todos han estado un tiempo en Monrovia y en la actualidad sus familias se dividen entre Monrovia, Gbarnga y otros lugares dentro o fuera del país. Cuando NRC se vaya del país, no es del todo claro dónde van a vivir y trabajar.

Agricultura

308. Asumiendo que la recuperación de Liberia se basaría en la agricultura, los organismos internacionales diseñaron programas de integración postconflicto principalmente focalizados en la revitalización de las comunidades rurales, la modernización de la agricultura, la construcción de escuelas y clínicas y la prestación de servicios. Por importantes que fueran y sigan siendo estas iniciativas, los proyectos en gran parte no pudieron prever los obstáculos de llevar a los beneficiarios de regreso a la tierra. Han sido especialmente decepcionantes como medio para reintegrar a los hombres jóvenes.

309. Por ejemplo, en el condado de Bong, CARE inició un innovador proyecto que pretendía capacitar a jóvenes liberianos sobre cómo mejorar y modernizar las prácticas agrícolas. CARE arrendó tierras que serían utilizadas para el proyecto, con la esperanza de que esto diera lugar a la creación de granjas comercialmente viables que pudieran reemplazar las granjas de subsistencia de tala y quema. El proyecto

finalmente encontró a sus participantes, pero la mayoría eran mujeres solas, ya que, según explicó el director del proyecto, los hombres jóvenes ya no estaban interesados en la agricultura. O, en cierta medida, querían las tierras que pudieran poseer aunque no necesariamente cultivar.

310. El proyecto alemán Programa de Reintegración y Recuperación con sede en los tres condados del suroriente del país, encontró similar resistencia a la agricultura de parte de los jóvenes, quienes estaban más interesados en el trabajo mal pagado como jornaleros en las minas cercanas. Al parecer la resistencia también se debió al hecho de que los ancianos tradicionales no querían darles tierras. Los jóvenes mostraron poco interés en la formación profesional que se ofrecía en el marco del proyecto.

311. Otro legado del conflicto involucra a las mujeres que perdieron a sus familias y, en el sistema tradicional de Liberia, tenían limitado o ningún acceso a la propiedad de la tierra. Ellas han estado abiertas a los proyectos descritos anteriormente y al trabajo en asentamientos agrarios y semi-agrarios colectivos. Las tierras agrícolas cerca de las ciudades resultan especialmente atractivas para las mujeres de zonas rurales que perdieron familiares, fueron forzadas a huir y, como resultado de esto, perdieron los derechos sobre las tierras que alguna vez ocuparon. Existen proyectos en marcha que ayudan a las mujeres a crear pequeñas empresas y participar en el comercio. Las mujeres (como en Colombia y en la mayoría de los países) representan la mayoría de los clientes de los proyectos de micro finanzas.

Integración lejos de casa

312. El gobierno apenas está empezando a reconocer que el conflicto y el desplazamiento masivo no sólo han retrasado el desarrollo de Liberia, sino que también han reorganizado el país demográficamente. El indicativo más visible del cambio es que cada vez más y más liberianos, y especialmente jóvenes liberianos, viven o se desplazan a las zonas urbanas. Por lo tanto, ya que el país trata de restaurar las comunidades rurales devastadas por el conflicto, no puede ignorar la expansión de los espacios urbanos y la creación de nuevas comunidades urbanas dentro de estos espacios urbanos donde las personas desarraigadas ahora han elegido vivir y buscar empleo.

313. Es evidente que las estrategias de integración de la población desarraigada de Liberia tendrá que mejorar el sector agrícola para hacerlo más atractivo y económicamente viable. Los líderes tradicionales de las zonas rurales que han recibido capacitación en consolidación de la paz, resolución de conflictos y temas similares muestran signos de responder con una mayor apertura a los derechos de género, las necesidades de la juventud y la distribución justa de la tierra. Mejorar la eficiencia agrícola y el potencial comercial, ampliando la tolerancia y la inclusión en el gobierno de las zonas rurales, son pasos positivos.

314. Sin embargo, el país también tiene futuro fuera de la agricultura y especialmente en las áreas urbanas. Dado que sólo un tres por ciento de los jóvenes de Liberia muestra interés en la agricultura, de acuerdo a los cálculos de USAID, cuyo informe reconoció la necesidad del desarrollo de las habilidades agrícolas tanto como la formación profesional sobre medios de vida sostenibles no agrícolas en las zonas rurales. Actualmente, la edad promedio de los agricultores es de 55 años, concluye el informe, y la migración urbana no ha disminuido.

Liberianos desarraigados en Monrovia

315. PDI, refugiados retornados, ex combatientes, personas pobres del campo aún poco desarrollado, aspirantes a estudiantes y profesionales, todos ven la ciudad capital, Monrovia, como el lugar de las oportunidades y el progreso individual. La ciudad siempre fue una meca para las personas insatisfechas con lo que ofrecía la vida rural.

316. La población de Monrovia ha seguido creciendo desde el final del conflicto. Ahora se congregan entre 800.000 y 1.500.000 personas, casi el triple de su población antes del conflicto: de 400.000 a 500.000 personas. Este crecimiento es más impresionante si se tiene en cuenta que el ACNUR retornó a 327.000 PDI a sus lugares de origen desde los campamentos en Monrovia al final del conflicto. Para los liberianos de todo el país, ‘vivir en la ciudad’ significa vivir en Monrovia y al parecer cada pueblo rural cuenta con algunos de sus residentes en ella. Es común que las familias que viven en condados donde no hay escuelas secundarias envíen a sus familias a Monrovia.

317. Como ya se señaló, es común que los ciudadanos de las zonas rurales vayan una y otra vez para comerciar, llevar sus productos directamente y se queden por largo tiempo. Es común que los residentes de Monrovia expresen su intención de retornar a sus lugares de origen, pero lo posponen. La razón más citada es que no han podido ganar dinero para llevar a sus familias. En lugar de eso, sus familias llegan poco a poco a reunirse con ellos.

318. Monrovia es la única ciudad autogobernada de Liberia con el poder de imponer impuestos a sus residentes, pero los ingresos que puede recaudar de su población predominantemente pobre no son suficientes para gobernar la ciudad. (El Ministerio del Interior controla los presupuestos y nombra funcionarios en otras ciudades, de modo que ellos no pueden cobrar impuestos a los residentes.) En cualquier caso, la ciudad ha alcanzado su límite de capacidad de absorción. Los funcionarios de la ciudad, así como los residentes, enfrentan difíciles y dolorosas elecciones para decidir qué hacer con la población actual y cómo manejar la probable presión demográfica en el futuro.

319. Las ex PDI constituyen un componente importante en el aumento de la población de Monrovia. Cuando fueron desmantelados los campamentos de PDI, un gran número de los antiguos habitantes de estos campamentos fue absorbido por los sectores formales e informales de trabajo y las comunidades marginales de la ciudad. Durante el conflicto, las PDI que no estaban recibiendo asistencia en los campamentos ocuparon ilegalmente los edificios públicos y los espacios no utilizados en la ciudad, y se vieron obligadas a abandonar la ciudad o encontrar otras alternativas. Actualmente, las antiguas PDI que ocupaban espacios ilegalmente fueron autorizadas a permanecer en algunas parcelas de tierras públicas sin utilizar. La creciente presencia de ocupantes ilegales en estas tierras las han convertido en barrios precarios densamente poblados en los alrededores de la ciudad.

320. Ni en la legislación de Liberia ni en la planificación existen propuestas para un equivalente liberiano al ‘trato diferenciado’ para las PDI que se encuentra en Colombia. Las PDI que llegaron a Monrovia durante el conflicto y no retornaron a sus propias comunidades cuando la lucha terminó, no son consideradas en situación de desplazamiento prolongado, sino como parte de la población urbana pobre, sin derechos diferentes a los de otros liberianos pobres.

321. La continua migración a Monrovia ahora es más una migración económica que una migración impulsada por el conflicto, pero en su esencia es, en casi todos los sentidos, el resultado de la guerra. Las organizaciones humanitarias que aportan recursos para la sobrevivencia de las comunidades en el campo han sido mucho menos visibles en Monrovia ayudando a los habitantes de los suburbios que abandonaron esas mismas comunidades.

322. Las PDI viven junto a los refugiados retornados que dejaron sus comunidades de manera temporal o permanente y los ex combatientes. De no haberse producido el conflicto de 14 años, muy pocos habrían escogido las zonas urbanas para su futuro, pero en la actualidad no ven otras opciones. Los observadores e investigadores de los barrios marginales de Monrovia coinciden que los actuales barrios marginales incluyen a personas que experimentaron trayectorias diferentes durante el conflicto. Por lo general, la gente elige vivir entre personas de la misma región o grupo étnico, pero los residentes sostienen cuando existe diversidad regional y étnica en sus comunidades, rara vez genera tensión.

323. Existen otros problemas que ocupan un lugar preponderante y no son un buen augurio para el futuro de las personas desarraigadas que han llegado a vivir en la ciudad: en primer lugar, sus extremadamente limitadas oportunidades económicas están casi en su totalidad en el sector informal; en segundo lugar, han creado comunidades en tierras sobre las cuales no tienen derecho formal, por lo tanto, viven con la constante amenaza de los desalojos; y tercero, son vulnerables al daño físico, la delincuencia y la violencia de las pandillas juveniles.

324. El asentamiento llamado Peace Island es un ejemplo ilustrativo, aunque no es un típico ejemplo de los obstáculos y las promesas que enfrentan los habitantes de tugurios. Fue fundado a finales de la guerra en 2004, con una población que había llegado a Monrovia escapando de la guerra en sus aldeas y que, en primera instancia, se había refugiado en el edificio del Ministerio de Defensa. No es típico porque atrajo a residentes de varios grupos étnicos que eligieron conscientemente vivir en una comunidad diversa. La población sigue creciendo y en 2011 había llegado a 20.000-30.000 personas.

325. Peace Island está mejor organizado que la mayoría de las comunidades marginales, con una estructura interna de gobierno, un comité de quejas para gestionar los conflictos y la voluntad común de progresar como comunidad. La población es diversa y representa la diversidad étnica de Liberia. En este sentido, Peace Island es inusual. En otros aspectos, los residentes de Peace Island enfrentan la misma realidad que los habitantes de los tugurios de la ciudad: altísimo desempleo, a pesar del hecho que la mayoría de los residentes de Peace Island afirma tener conocimientos sobre el comercio, escasez de agua, malas condiciones de salud y saneamiento, oportunidades educativas limitadas y una gran inseguridad con respecto al futuro de su comunidad.

326. Peace Island se estableció en una ciénaga de mango, propiedad del gobierno, y está en riesgo por razones ecológicas. No es una comunidad legalmente constituida y está sujeta a disolución. Los líderes están trabajando con funcionarios del gobierno para encontrar una solución y están animados por el hecho de que Peace Island ahora tiene su primer camino comunitario.

327. Aunque constantemente piensan en retornar a sus lugares de origen, su compromiso con su actual comunidad se hace más sólido. Algunos informaron que trataron de retornar, pero no pudieron quedarse en

sus aldeas. Muchos dijeron que habían prácticamente renunciado a retornar en el corto o mediano plazo, ya que no esperaban ganar lo suficiente en Monrovia para ser bienvenidos en su casa si retornaban.

328. Otra comunidad marginal, West Point, ha existido desde 1940, creada en tierras públicas recuperadas frente al mar y la mayoría son pescadores que trabajan desde los ranchos a lo largo del agua. En la actualidad está conformada por casi 70.000 personas, un tercio de las cuales fueron PDI. El problema que enfrentan los residentes de West Point no es el estatuto ilegal, sino el interés del gobierno de la ciudad en modernizar la línea costera. Los funcionarios municipales entrevistados reconocieron lo que los residentes informaron: los desalojos eran, probablemente, parte del proceso de limpiar los barrios pobres y mejorar la calidad de vida de la zona en general.

329. La Asociación de Habitantes de Barrios Pobres de Liberia también reconoce que son inevitables los desalojos de las comunidades de los múltiples barrios pobres. La Asociación acepta que los humedales y pantanos no deben ser zonas residenciales y que mejorar la infraestructura de los barrios pobres beneficiará a los residentes en general.

330. La Asociación, con el apoyo de ONU-Hábitat, el PNUD y otras entidades ha instando al gobierno a reubicar a los miembros de las comunidades en otra parte de la ciudad o en terrenos cercanos, con viviendas dignas y apoyo para la recuperación de los medios de vida sostenibles. Estas entidades, sin embargo, aún no han comprometido recursos para un esfuerzo a tan grande escala. La Asociación afirma que sus miembros son, “generalmente mujeres, niños, pobres, víctimas de incendios, inundaciones y de la guerra que enfrentan... dificultades en comunidades pobres”.¹⁸

331. La vida en Monrovia es difícil para sus residentes pobres y ellos han sufrido. El gobierno está interesado en encontrar soluciones humanas para los populosos barrios pobres de la ciudad, pero también está interesado en mejorar las viviendas de la ciudad, el saneamiento, el agua, el transporte y el comercio. El gobierno busca desarrollar su capital de manera económicamente rentable. Las acciones del gobierno de la ciudad en la recuperación de las tierras públicas y la mejora de la ciudad pueden conducir a una vivienda mejor y un empleo más permanente.

332. Las perspectivas inmediatas, sin embargo, amenazan a los habitantes de barrios pobres que viven, como muchos lo hacen, en un terreno de propiedad pública, especialmente cuando viven en tierras de propiedad pública cuyo medioambiente está amenazado por su presencia. Los habitantes de los barrios marginales insisten en que no tienen ningún otro lugar donde ir.

Opciones de generación de ingresos

333. El gobierno de Liberia promueve fuertemente las soluciones de integración fuera de Monrovia, la capital del país. Existen varias opciones que descongestionarían la ciudad, todas las cuales ofrecen beneficios limitados en el presente, pero podrían ser más viables para aquellos que no han retornado a sus antiguas comunidades y actividades.

¹⁸ Declaración de la Asociación de Habitantes de Barrios Pobres de Liberia, octubre 2010.

334. La agricultura tradicional puede y debe ser modernizada y comercializada de manera más eficiente. Para ello se requiere, en primer lugar, que la Comisión de Tierras complete exitosamente sus tareas de racionalizar las leyes de tierras para que la transferencia de tierras pueda lograrse en un marco entendido y aceptado por todas las partes. En segundo lugar, las disputas de tierras, actualmente sin resolver, deben ser resueltas por adjudicación o por medidas judiciales más formales. En tercer lugar, son esenciales los recursos para insumos agrícolas, semillas apropiadas y créditos para los pequeños agricultores. Hay, sin duda, un mayor mercado para productos frescos en Liberia, pero las carreteras del mercado son atroces o no existen.

335. Como también se ha sugerido anteriormente, las cooperativas agrícolas cercanas a las ciudades u otros centros económicos (por ejemplo, cerca de minas y plantaciones) ya se están demostrando exitosas y han sido especialmente atractivas para las mujeres agricultoras que quieren vivir en las zonas rurales cerca de sus lugares de origen, pero quienes o bien no tienen acceso a la tierra o no pueden trabajarla solas. En la actualidad, este tipo de proyectos son apoyados por donantes. Ya que el apoyo de los donantes terminó cuando las ONG se fueron, las cooperativas pueden o no ser sostenibles.

336. Liberia es rica en recursos naturales. Antes del conflicto, la economía de Liberia se basaba en gran medida de las divisas extranjeras y la inversión en la minería y en la producción de caucho. Los ingresos del Estado actualmente dependen de nuevo, en gran parte, en estas actividades económicas y, tanto dentro como fuera del gobierno, los liberianos expresaron su interés en seguir desarrollando estos sectores. La minería y las plantaciones comerciales (por ejemplo, caucho y aceite de palma) no sólo promueven el desarrollo económico fuera de Monrovia, incluyendo las zonas más pobres del país, sino que ofrecen un trabajo asalariado a los jóvenes liberianos que, después del conflicto, parecen preferir por encima de los cultivos agrícolas.

337. Algunas de las minas y las plantaciones están operando total o parcialmente de manera ilegal y su gestión ha estado dominada por ex líderes combatientes. El gobierno ha intentado tomar el control de estas empresas mediante la legalización, la regulación y la mejora de las condiciones. Los puestos de trabajo, tanto en la minería como en las plantaciones de caucho, son casi siempre a corto plazo y el salario está por debajo de lo que las familias necesitan para sobrevivir. La empresa de caucho Firestone Rubber Company fue demandada en 2007 por mantener condiciones de esclavitud en sus plantaciones, pero las condiciones en Firestone mejoraron significativamente gracias a las presiones internacionales y de los gobiernos.

338. Según Firestone, los agricultores que evitan los cultivos tradicionales de consumo, como el arroz, expresaron su interés en el cultivo del caucho para la venta. (Un funcionario de Planificación del condado expresó, desaprobando enérgicamente, “las personas se están volviendo locas por el caucho. ¡Todos quieren una granja de caucho!”). La minería, del mismo modo, ofrece actualmente empleos de corto plazo con salarios muy bajos. Para el gobierno de Liberia a nivel nacional y local es positivo el hecho de que empresas como ArcelorMittal y otras se expandan.

339. La empresa Mittal ha acordado pagar a los condados de Nimba, Bong y Gran Bassa por los derechos del ferrocarril para el transporte de mineral de hierro y ese dinero ha sido canalizado principalmente para el desarrollo comunitario en los tres condados. El gobierno ha ganado significativos ingresos por los impuestos a las compañías mineras y sigue negociando con estas empresas para aumentar la exploración y la producción.

340. Miles de jóvenes liberianos han estado trabajando en condiciones ilegales en las minas de oro, administradas en gran parte desde el conflicto por ex comandantes. En lugar de cerrar las minas, la ONU propone la legalización de sus estatutos de funcionamiento, garantizar que paguen los impuestos pertinentes y mejorar las condiciones de trabajo.

341. El pésimo estado de gran parte de la infraestructura del país y la infraestructura social es un obstáculo importante para su desarrollo económico. Dado que el gobierno y algunos donantes procuran el desarrollo descentralizado, las siguientes también son fuentes potenciales de empleo en todo el país: construcción o reparación de carreteras, ferrocarriles, puentes, puertos y redes de comunicaciones; reparación de sistemas de agua, redes de riego, instalaciones de saneamiento; construcción de escuelas, clínicas de salud y edificios de la administración pública. Encontrar financiación suficiente es, obviamente, una restricción. Y otra es, desafortunadamente, el bajo nivel de conocimientos de la población desempleada. Los equipos de trabajo para la construcción tendrán que recibir capacitación antes de ser enviados, haciendo que esta opción sea menos atractiva para los inversionistas, nacionales o extranjeros.

342. El comercio entre las naciones de África Occidental es de larga data y si la paz puede conservarse en la región, el comercio volverá a crecer y a ofrecer oportunidades económicas para muchos liberianos. En la actualidad, Liberia importa prácticamente todos sus bienes de consumo. El aumento del comercio regional estimulará la agricultura y dará un nuevo estímulo al crecimiento urbano en las ciudades cercanas a las fronteras de Liberia. Como se verá más adelante, la población de estas ciudades ha crecido y cambiado desde la guerra como resultado directo de los desplazamientos durante la guerra.

343. Es esencial ampliar las fuentes para obtener ingresos no agrícolas fuera de Monrovia. Los servicios del proyecto de moto taxi de la UNMIL, descritos anteriormente, y las opciones elaboradas aquí pueden animar a los jóvenes que están desarraigados y considerados “en riesgo” a ganarse la vida en otras partes del país. Es esencial apoyar estas opciones que ya atraen a los jóvenes en riesgo y ayudar a que estas actividades se conviertan en medios de generación de ingresos legales, a largo plazo y no explotadores. Liberia necesita más participación local en la determinación de patrones de crecimiento y desarrollo fuera de la agricultura de subsistencia. En la actualidad, prácticamente todas las decisiones de menor importancia política y económica se determinan en Monrovia.

Ciudades con potencial para la integración de las poblaciones desarraigadas

344. Surgen dos conclusiones: Monrovia seguirá siendo la preeminente ciudad en el país, pero el crecimiento continuo a la tasa actual es perjudicial tanto para la ciudad como para sus ciudadanos. Segunda, cada vez más liberianos prefieren la vida urbana a la rural. Parece claro que una mayor inversión en otras ciudades aparte de Monrovia es una opción válida. Las otras ciudades, fuera de Monrovia, han aumentado desde el conflicto. Muchas personas acudieron en masa a las ciudades cuando sus aldeas fueron invadidas durante el conflicto y en muchos casos sus habitantes no retornaron o no pudieron retornar a sus aldeas.

345. Estas PDI no necesariamente vivieron en campamentos o recibieron asistencia. Como en el caso de Monrovia, una parte considerable de la población desplazada se quedó en las ciudades. O, retornaron a sus aldeas y las dejaron de nuevo poco después por varias razones: oportunidades económicas, temor al rechazo

y las represalias políticas en sus lugares de origen, discriminación o abuso sexual, pérdida de la tierra. Monrovia puede haber sido la primera opción, pero algunas ciudades, como Gbarnga, descrita a continuación, han atraído a una gran población de su propia región y a residentes de otros condados e incluso de Monrovia.

346. En la ausencia del conflicto, existen sólidas razones económicas para instalarse en ciudades ubicadas a lo largo de las rutas comerciales y cerca de las fronteras internacionales o de puntos de comercio de la minería y las plantaciones. Estos espacios urbanos pueden atraer la inversión, pueden financiar la mejora de la infraestructura y los servicios básicos y establecer servicios bancarios.

347. Los liberianos hallan que las medianas y pequeñas ciudades también son atractivas por motivos no económicos, y estas razones se refieren en particular a las personas de origen rural que fueron desplazadas durante el conflicto: las ciudades con escuelas secundarias atraen liberianos que hoy en día son más conscientes que nunca de los beneficios de la educación (muchos de ellos recibieron educación por primera vez en campamentos de PDI o campamentos de refugiados); asistir a la escuela es menos costoso en pequeños espacios urbanos que en Monrovia.

348. Las ciudades en general están más abiertas a la diversidad étnica y regional que las zonas rurales. Aunque la adquisición de la propiedad sigue siendo complicada en todas las ciudades, la propiedad es más estable que en los pueblos donde los ancianos de las tribus distribuyen la tierra. Lo más importante, vivir en zonas urbanas, fuera de la mega ciudad de Monrovia, es más fácil y cada vez más prometedor.

349. Sin embargo, pocas ciudades están cosechando esos beneficios, e incluso la mejor de ellas está lejos de tener buenos recursos. Aunque las ciudades están creciendo, las autoridades urbanas de los municipios pequeños y grandes se quejan de la gestión directa de Monrovia. El gobierno nacional determina sus presupuestos, nombra a sus alcaldes y sus profesores y asigna los recursos de salud. La opinión generalizada es que una mayor descentralización es esencial para la prosperidad urbana y la capacidad de las ciudades para absorber a su creciente población.

Gbarnga: una evolución favorable

350. Gbarnga es la segunda ciudad de Liberia, ubicada central y estratégicamente en el condado de Bong en una importante carretera pavimentada, y es el sitio elegido por varias ONG. Gbarnga será uno de los “centros” del programa Justicia y Seguridad para la Consolidación de la Paz. La ciudad era relativamente próspera antes del conflicto gracias a su ubicación en el condado de Bong y su proximidad a los recursos naturales (oro, diamantes, mineral de hierro, madera).

351. Bong fue escenario de intensos combates, y el ACNUR construyó seis campos de PDI en el condado. El ACNUR mantuvo un centro de tránsito en Gbarnga hasta que los campamentos fueron cerrados y la fue zona restaurada en 2007. Charles Taylor eligió Gbarnga como su cuartel general. La presencia de sus ejércitos produjo tremendas violaciones de derechos humanos y desplazamiento. Sus partidarios de las aldeas vecinas buscaron amparo de los continuos enfrentamientos en la ciudad, mientras que sus oponentes huyeron de la zona.

352. Como se señaló anteriormente, el conflicto exacerbó enormemente las tensiones étnicas y los conflictos por la tierra. El condado de Bong experimentó ambos, y todavía está en el proceso de resolver las reclamaciones de propiedad. Pero, el condado de Bong ha sido menos conflictivo desde que terminaron los combates, en contraste con sus vecinos condados de Nimba y Lofa, y ha sido más receptivo a la coexistencia tribal, incluyendo a los mandingas.

353. ¿Por qué el condado de Bong, en general, y Gbarnga, en particular, proporcionó un entorno menos conflictivo que otros condados de Liberia? Sus residentes confirman la premisa y ofrecen variadas explicaciones. Una de ellas es que el condado de Bong es el hogar de varias tribus, y los líderes de la dominante, la Kpele, han sido más abiertos y flexibles que otras tribus (Mano, Gia) y relativamente acogedores con los foráneos que quieren vivir en sus dominios.

354. Una segunda razón es que, como se mencionó, la ciudad de Gbarnga es el lugar elegido por varias ONG, algunas de las cuales están seriamente comprometidas con las actividades de consolidación de la paz, la adjudicación y la capacitación en gestión de conflictos. Los residentes locales están familiarizados con el vocabulario y, de hecho, con la práctica de la tolerancia y la conciliación. Obviamente, el hecho de que Gbarnga es la segunda ciudad de Liberia y el condado de Bong es comparativamente próspero son importantes factores de su atractivo, tanto para los liberianos como para las organizaciones internacionales.

355. Al igual que casi todos los condados del país, Bong ha sido invadido por la corrupción a muchos niveles, aún no ha establecido un sistema judicial confiable, y se sigue experimentando la violencia de género a gran escala. Los ciudadanos se quejan de la inseguridad. No obstante, es de señalar que las autoridades reconocen los problemas del condado, al menos verbalmente, y parece que se adoptan medidas para mejorar la gobernabilidad y la percepción pública del gobierno. Además, que las instituciones locales se perciban confiables y tolerantes, ha ayudado a la ciudad y al condado a atraer una mayor inversión económica.

356. Otra ciudad, Ganta, es un importante centro de industria y comercio en el condado de Nimba. En términos de ubicación y de recursos, la ciudad muestra signos de potencial crecimiento y prosperidad. Su población ha crecido ya que las personas de los pueblos llegaron a la ciudad donde la vida es más fácil y menos conflictiva. Desde el conflicto, las mujeres se han vuelto más destacadas en la población y más activas en las pequeñas empresas. Debido a su fácil acceso a Monrovia, los comerciantes de Ganta se conectan con la capital y, al parecer, han recibido numerosos migrantes retornados que se fueron a Monrovia después del conflicto, pero que prefieren comercializar desde Ganta.

357. Sin embargo, la expansión y el desarrollo productivo de Ganta se ven limitados por tres factores: En primer lugar, los conflictos inter-tribales, que tuvieron lugar durante la guerra en el condado de Nimba, siguen afectando a la población. Hay conflictos de tierras que afectan principalmente a los demandantes mandingas, contra quienes aún existe una considerable hostilidad, incluso en los pueblos y ciudades. En segundo lugar, aunque la ciudad de Ganta está facilitando la compra de tierras y el establecimiento de negocios, la ciudad y el condado en su conjunto son menos acogedores con los forasteros que el condado de Bong. En tercer lugar, el gobierno local de los distritos rurales de Nimba recibe una percepción especialmente negativa. Existe una continua tensión en Nimba y otros pueblos entre los movimientos a favor de la modernización o de la conservación de las prácticas tradicionales.

358. El alcalde de Ganta confirmó las actitudes menos tolerantes en Ganta, en comparación con Gbarnga, o, como él mismo dijo, los niveles de conflicto en Nimba hicieron que la vida en Ganta sea “más dura” de lo que él creía era en Gbarnga. También explicó que era difícil para los recién llegados ser aceptados en Ganta. No sólo quienes no eran de Nimba eran considerados foráneos a los ojos de los lugareños, sino incluso los refugiados retornados tenían que “quedarse durante un tiempo con el fin de ser vistos como liberianos”, (es decir, ciudadanos de Nimba). Refiriéndose algo eufemísticamente a los fuertes conflictos actuales entre los líderes tradicionales y los retornados, señaló que los refugiados retornados han adoptado diferentes modos de comportamiento y no “piensan como liberianos”. Sin embargo, habló con admiración de la útil función de las adjudicaciones de tierras y las capacitaciones relacionadas con la paz.

359. Los comentarios del alcalde fueron de particular interés debido a que había sido combatiente en el ejército de Taylor, sin embargo, se había aliado con el gobierno al final del conflicto, y había sido nombrado como alcalde por la presidenta Sirleaf. Afirmó su fuerte compromiso con el mantenimiento de la paz.

Perspectivas para los desarraigados

360. Liberia muestra la tristemente típica debilidad de un Estado enormemente devastado por la guerra. Instituciones débiles con funcionarios que carecen de experiencia y capacidad; capital humano débil, corrupción generalizada algunas veces relacionada con salarios bajos o inexistentes; conflictos de tierras rurales y urbanas, y recuperación muy lenta en las zonas rurales, donde el gobierno quiere que las personas desarraigadas retornen y aprovechen la paz. Los gobiernos donantes y las organizaciones internacionales han contribuido generosamente, especialmente desde que el gobierno de Sirleaf asumió el cargo, pero las contribuciones internacionales para la acción humanitaria, los servicios sociales y la consolidación de la paz están en declive en la medida que los proyectos se quedan sin dinero y las organizaciones se van.

361. Ha habido un progreso y, por lo tanto, hay buenas razones para ser optimistas acerca del futuro de Liberia. El país tiene riqueza para alcanzar su desarrollo. El gobierno central ha abordado una multitud de cuestiones y están empezando a mostrarse resultados en términos de un mejor funcionamiento del gobierno, aunque todavía queda mucho por hacer para mantener el equilibrio entre Monrovia y el resto del país. Al parecer, los líderes tradicionales y las autoridades estatales están reconciliando sus diferencias en algunos lugares. Las que una vez fueron partes violentas del país ahora están en calma y esto puede atribuirse, al menos en parte, a los incesantes esfuerzos educativos para la paz. La sociedad civil está tomando forma y las mujeres están jugando un importante papel en ella. Las mujeres han encontrado alternativas económicas en el comercio y las pequeñas empresas orientadas al consumidor. El fondo para la Consolidación de la Paz está marcando la diferencia.

362. Uno de los legados más importantes y permanentes es la urbanización de la sociedad liberiana. Por esta razón, el presente informe ha dedicado un espacio considerable a las alternativas urbanas. No es sólo que se ha abusado de los recursos en todas las ciudades y los servicios son inadecuados, (con el tiempo, estos problemas pueden abordarse adecuadamente), aún más importante es el desafío de orientar mejor el crecimiento urbano a las necesidades de las personas que viven allí.

363. Desalojar a las personas que han sido desarraigadas, con el fin de hacerle espacio a una actividad económica más dinámica, es una gran injusticia contra las víctimas del conflicto y el desplazamiento. Si los barrios pobres se deben despejar, es una medida esencial que los habitantes de estos barrios marginales sean reubicados a otros lugares donde tengan medios de vida sostenibles. Con el fin de apoyar a las pequeñas ciudades para que pueda descentralizar el desarrollo nacional y, sobre todo, absorber parte de la presión migratoria ahora centrada exclusivamente en Monrovia, se requiere una nueva visión del desarrollo nacional.

364. Aunque la política de Liberia está comprometida por la corrupción generalizada a nivel nacional y local, a la larga es contraproducente cambiar constantemente las autoridades y la seguridad locales manteniendo sus salarios excesivamente bajos y negándoles la infraestructura de apoyo que necesitan absolutamente, por ejemplo, motocicletas para su transporte y computadoras para mantener un seguimiento y registro de lo que están haciendo.

365. Liberia podría hallar que tiene mucho que aprender de Colombia. Como se ha descrito en estas páginas, el gobierno de Liberia está llevando a cabo una estrategia de desarrollo que se centra en la mitigación de la pobreza y la continua consolidación de la paz, en su esfuerzo por restaurar y edificar la riqueza nacional. El objetivo de la reconciliación, frecuentemente declarado, está lejos de lograrse. La estrategia toma como un hecho que entre los beneficiarios se incluirá al vasto número de personas que han perdido años de sus vidas y sus bienes materiales en el conflicto, o que lucharon en el conflicto cuando eran jóvenes y se enfrentan a que el resto de sus vidas no tenga un futuro viable.

366. Estos liberianos, que supuestamente se beneficiarán de los programas de desarrollo a nivel nacional en general, ¿en realidad pueden hacerlo? En la actualidad, hay liberianos en zonas urbanas y rurales que sufren no sólo debido a la pobreza, sino porque son excluidos de la vida comunitaria y del progreso nacional debido a su desplazamiento, y porque aún están traumatizados por sus experiencias y han recibido poca o ninguna orientación psicosocial. Gran parte de la población aún no está asentada y todavía intenta buscar formas duraderas de integración.

367. La política de Liberia debe tomar el legado del desplazamiento más seriamente, como Colombia lo hace. La legislación colombiana ha obligado al gobierno y sus instituciones a hacer frente a las causas del desplazamiento e incorporar a los desplazados en la estructura nacional. Si Liberia no puede llevar a cabo este objetivo en la medida en que lo hace Colombia, por razones estructurales y económicas, puede adoptar aspectos del enfoque de Colombia y reconocer más plenamente las consecuencias de la exclusión.

Conclusiones y recomendaciones

368. El conflicto transforma los países demográficamente. Durante los conflictos y sus postrimerías, las personas están obligadas desplazarse y no necesariamente a retornar a sus lugares de origen. Los gobiernos y los donantes deberían centrar sus esfuerzos de integración en abordar las necesidades de las personas desarraigadas en los lugares donde en realidad están viviendo. Aunque el apoyo a las comunidades devastadas por la guerra y para los retornados que desean recuperar las formas tradicionales de vida es esencial para las estrategias de integración, estas no deben ocultar la necesidad de abordar las realidades actuales.

369. En los casos tanto de Colombia como de Liberia, como en muchos otros países similarmente afectados, las personas pobres desarraigadas de la nación a menudo no lo hacen, y prefieren no retornar a los tradicionales entornos rurales o sobrevivir de la agricultura de subsistencia. Esto sucede especialmente con los numerosos jóvenes que ya han optado por los entornos urbanos. En ambos países, los gobiernos y muchos donantes están tratando de integrar a las personas desarraigadas en los lugares donde ellos o sus padres vivieron en el pasado, pero invirtiendo inadecuadamente en opciones que animan a las personas que ya han cambiado su entorno para construir comunidades más humanas y coherentes.

370. Los jóvenes son los recursos y las estrategias de desarrollo deben considerarlos como tal e invertir en ellos. Ciertamente, los jóvenes propensos a la violencia crean problemas, y los ex combatientes que han perdido la infancia y la educación son usualmente más vulnerables a la delincuencia y a mostrar tendencias violentas. Sin embargo, ellos no son inevitable o permanentemente amenazas para la seguridad nacional. Los ex combatientes no deben mantenerse por más tiempo del absolutamente necesario en programas que los aislen de la sociedad civil.

371. Los programas humanitarios destinados a los refugiados retornados, las PDI y los ex combatientes sientan las bases para la reintegración. Sin embargo, los organismos internacionales que los inician terminan sus programas y salen del país, aunque gran parte de la población objetivo aún carezca de integración productiva. Los problemas enfrentados por aquellos que pertenecen a cada una de las tres categorías luego se fusionan, por muy diferentes que sus trayectorias puedan haber sido hasta ese momento. En el caso de Liberia, actualmente el término apropiado para definir la situación de la mayoría de quienes tienen problemas es 'en riesgo'.

372. Dada la generalizada escasez de empleo y la delincuencia que influye en el comportamiento juvenil, este término es apropiado no sólo en Liberia, sino para muchos países donde la violencia es alta y las oportunidades económicas son bajas. Los programas dirigidos a los jóvenes no pueden permitirse el lujo de ignorar a sus familias, quienes constituyen importantes influencias de estabilización. Ayudar a los desarraigados a resolver sus problemas comunes debe seguir siendo una prioridad nacional y tal prioridad debe ser apoyada internacionalmente.

373. La reconstrucción de una economía no siempre conduce a la integración de los excluidos de ella. El desarrollo económico debe tener como objetivo, particularmente, incorporar a las personas que han sido

social, económica y políticamente excluidas como resultado del conflicto y el desplazamiento. Además, como los colombianos han insistido, el desplazamiento continúa hasta que las víctimas recobren sus medios de vida sostenibles, recuperen o sean compensados por sus pérdidas, estén seguras y la justicia de transición haya demostrado actuar a su favor. Esto implica la aplicación de los derechos humanos y la eliminación de la impunidad de los autores de las violaciones de derechos humanos.

374. Es inevitable que las grandes ciudades crezcan en tiempos de conflicto y acojan a ex combatientes, ex refugiados, PDI, jóvenes ambiciosos y ciudadanos económicamente urgidos en general. Los puntos señalados en la primera conclusión son relevantes al porqué tantos retornados van a las ciudades. Otra razón es que las ciudades ofrecen más oportunidades de empleo, mejor educación y servicios de salud y una mayor flexibilidad.

375. Sin embargo, las mega-ciudades como Bogotá, Medellín y Monrovia (o Kabul, Bagdad, Lagos, Nairobi, etc.) están atrayendo personas en cifras mayores a las que pueden ser absorbidas. Por lo tanto, mientras que las políticas y la asistencia deben estar dirigidas a mejorar las condiciones en estas ciudades, es también esencial aumentar la asistencia a las personas que viven en pequeñas ciudades y pueblos.

376. Este informe ha demostrado que los municipios grandes y pequeños en ambos países han tenido que acoger a las personas desplazadas para quienes prácticamente no tienen recursos, incluso con subsidios gubernamentales para los servicios a los desplazados, como existen en Colombia. En Colombia, el gobierno está instando a los municipios que no responden a mejorar la asistencia a las PDI y ofrecer incentivos a quienes lo hacen. En Liberia, que la actual atención prioritaria de la Comisión de Tierras esté en los problemas de tierras en las zonas urbanas es un paso necesario y positivo.

377. Múltiples obstáculos actualmente impiden que los municipios más pequeños absorban a las personas recién llegadas y recientemente desarraigadas. Estos obstáculos son superables y justifican una atención prioritaria. Las poblaciones de las ciudades más pequeñas en Colombia, Liberia y otros países están creciendo rápido y sobrecargando los recursos y servicios, pero existe muy poca inversión ya sea de los gobiernos como de los organismos internacionales.

378. Es doblemente importante invertir en las ciudades más pequeñas, en primer lugar porque están en condiciones de integrar a PDI, refugiados retornados y ex combatientes cerca de sus regiones de origen, si no en sus hogares específicos. De este modo ayudan, potencialmente, a recrear los vínculos de los desarraigados con sus entornos originales. La ubicación de escuelas intermedias y secundarias en las ciudades pequeñas permitiría que los niños de las aldeas cercanas pudieran avanzar en su educación con más facilidad que si tuvieran que viajar a una ciudad grande para hacerlo. Maestros de mejor calidad pueden ser contratados para las escuelas en los pueblos y las aldeas.

379. En segundo lugar, la inversión en pequeños espacios urbanos descentraliza el desarrollo nacional. Las PDI, refugiados y ex combatientes que se establecen en estos espacios pueden contribuir directamente con este proceso. Es en el interés de las PDI y la seguridad nacional invertir en fortalecer las instituciones municipales, tanto en Colombia como en Liberia. La corrupción y la delincuencia son problemas en la gobernabilidad local en ambos países, y el apoyo municipal tendría que estar condicionado a la rendición de cuentas y transparencia, así como una demostrada voluntad política de garantizar que los fondos destinados a los servicios, vivienda y actividades generadoras de ingresos lleguen realmente a los objetivos previstos.

380. Los organismos internacionales son fundamentales para la integración de las poblaciones afectadas por la guerra. Los gobiernos debilitados por el conflicto y décadas de mal gobierno carecen de la fortaleza institucional, funcionarios calificados, recursos financieros y, a menudo, de legitimidad para llevar a cabo, sin el apoyo internacional, las multifacéticas tareas de reconstrucción requeridas. Aunque actualmente el apoyo internacional está mejor coordinado, especialmente en términos de ayuda humanitaria, los plazos bajo los cuales la mayoría de las agencias están operando parecen perversamente diseñados para deshacer la mayor parte del buen trabajo que realizan.

381. Las agencias humanitarias, los actores del desarrollo y las ONG de ambos tipos funcionan con un marco de proyecto a corto plazo que no evoluciona fácilmente con el cambio de condiciones en el terreno. El sistema de grupos de trabajo se ha ocupado de los problemas en la fase de respuesta humanitaria. Esta fase representa sólo el comienzo de un proceso de recuperación.

382. La siguiente analogía de la esfera de las respuestas a desastres puede ilustrar el punto más importante sobre lo que se debe hacer: si hay una epidemia o una incidencia excesiva de cáncer o una serie de fallas de infraestructura es fundamental observar las causas originarias de estos: ¿los mosquitos, los desechos tóxicos, los terroristas que envenenan los pozos? Las autoridades tratan de identificar y corregir el problema y, si es el caso, sancionar a los responsables. Igualmente, es fundamental y urgente tratar a las víctimas de estos hechos durante y después de que se produzcan. Las víctimas deben recibir tratamiento donde se encuentren. Asimismo, deben estar en capacidad de alejarse del peligro. El tratamiento debe durar tanto como las víctimas sufran las consecuencias de lo que les ha sucedido.

383. Las PDI, los refugiados retornados y muchos de los ex combatientes en Liberia y Colombia son víctimas. En Liberia, el gobierno se ocupa de lo que percibe como las causas originarias del conflicto y de una población desarraigada: pobreza, violencia, intolerancia, etc. Pero las víctimas por sí mismas no pueden recuperarse fácilmente de sus pérdidas. Todavía necesitan atención y asistencia garantizada. Aquí es donde el enfoque de Colombia es apropiado. El Estado ha establecido mecanismos específicos para PDI con tratamiento 'diferencial' (es decir, especial) hasta que los motivos del desplazamiento hayan sido atendidos.

384. Aún reconociendo que Colombia tiene muchos más recursos para dedicar a este propósito que Liberia, el enfoque de Liberia podría estar más centrado en las víctimas y orientado a ayudar a que las personas desarraigadas encuentren soluciones adecuadas para sus situaciones. Este enfoque centrado en las víctimas vale también para las cuestiones de justicia transicional, que Liberia ha reconocido pero aún no ha abordado en su totalidad. En cuanto a Colombia, este ensayo elogia los esfuerzos que se están haciendo para ayudar a las PDI, y el reconocimiento por parte del gobierno y la sociedad civil de que un desplazamiento masivo tiene consecuencias a nivel nacional y, especialmente, local.

385. Donde las políticas colombianas se han quedado cortas es que, aparte del campo de batalla militar, muy poco se está haciendo para abordar las causas originarias de los desplazamientos: la pobreza, la aguda desigualdad, la impunidad, la corrupción y, lo más importante, la imposibilidad de lograr la paz. Aquí, los colombianos tienen mucho que aprender de la transformación que se está llevando a cabo en Liberia. Los colombianos seguirán siendo desarraigados mientras persista el conflicto y, si la paz se puede alcanzar, siempre existirá la necesidad de tomar medidas correctivas para hacer frente a las inequidades sociales y económicas subyacentes que han exacerbado el conflicto de más de medio siglo.