UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados

SISTEMATIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL ACNUR EN COLOMBIA

OFICINAS DE TERRENO DE NEIVA Y FLORENCIA

2007-2017

NOVIEMBRE DE 2019

Sistematización de la operación del ACNUR en Colombia
Oficinas de terreno de Neiva y Florencia

2007-2017

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUR. Oficina para Colombia
ISBN Volumen: 978-958-52638-3-3
ISBN Obra Completa: 978-958-52638-0-2
Bogotá D.C., Colombia
Noviembre de 2019
http://www.acnur.org
http://www.unhcr.org
Impresión: Grafik Publimpresos

Esta sistematización fue elaborada por el equipo técnico del ACNUR. La coordinación de la sistematización y la redacción de los textos estuvo a cargo de Diego Walteros con la colaboración de funcionarios y exfuncionarios de las Oficinas de Terreno del ACNUR.

UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados

SISTEMATIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL ACNUR EN COLOMBIA

OFICINAS DE TERRENO DE NEIVA Y FLORENCIA

2007-2017

NOVIEMBRE DE 2019

Contenido

Pag. 4 **Presentación**

Pag. 8 **Resumen ejecutivo**

Pag. 16 **Executive Summary**

Pag. 24 **Introducción**

Metodología

Estructura del documento

Pag. 29 **Contexto y diagnóstico**

Riesgos de desplazamiento en Tolima, Huila y Caquetá

Pag. 38 **Planeación**

Primeras misiones y Diagnósticos participativos

Principales intervenciones y áreas de trabajo

Pag. 61 **Ejecución y resultados**

Hitos de la intervención del ACNUR

Resultados por áreas de trabajo

Fortalecimiento institucional

Fortalecimiento comunitario

Pag. 82 **Buenas prácticas y lecciones aprendidas**

Buenas prácticas

Lecciones aprendidas

Pag. 87 **Referencias y entrevistas**

Pag. 89 **Anexo**

Presentación

Las transformaciones de las estrategias adoptadas por ACNUR han sido múltiples durante estos 20 años, tanto por la magnitud del fenómeno a atender como por los avances alcanzados.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia, en virtud del Memorando de Intención firmado el 28 de enero de 1999, ha suministrado de forma complementaria apoyo técnico al Estado y a la sociedad colombiana con el objetivo de fortalecer las acciones destinadas a prevenir el desplazamiento, proteger a las personas desplazadas o en riesgo y apoyar las soluciones a esta situación. Teniendo en cuenta el trabajo realizado por más de 20 años en el país, el ACNUR ha emprendido la tarea de sistematizar sus intervenciones en desplazamiento interno con el fin de compilar y hacer visibles los diferentes enfoques, estrategias y resultados que ha puesto en marcha en las dimensiones institucional y comunitaria.

A partir de este trabajo se ha buscado identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas, recopilar las herramientas, modelos y metodologías desarrolladas en las intervenciones y brindar insumos para realizar recomendaciones sobre formulación e implementación de políticas públicas concernientes a la población desplazada en Colombia.

Son varios los fines que perseguimos con esta sistematización. En primer lugar, buscamos facilitar la transferencia de procesos y experiencias a instituciones estatales, otras agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, que ayuden a consolidar alianzas con otros actores institucionales (ONG, instituciones estatales, organizaciones del nivel comunitario) para continuar las labores en prevención, protección y soluciones duraderas a la población desplazada. En segundo lugar, pretendemos incidir en la incorporación de una perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos, con especial atención a la provisión de protección y el logro de soluciones duraderas. Por último, esperamos facilitar la comprensión de la operación del ACNUR en Colombia para promover su aplicación en otras operaciones, en virtud de las experiencias que ha adquirido ACNUR en Colombia como pionera en estrategias de atención al desplazamiento interno.

Las transformaciones a las estrategias adoptadas por ACNUR han sido múltiples durante estos 20 años, tanto por la magnitud del fenómeno a atender como por los avances alcanzados. No obstante, gran parte de las intervenciones se comprenden en un marco fundamental, que abarca dos dimensiones. La primera de ellas se refiere a los objetivos del mandato de ACNUR frente a esta población: minimizar los riesgos de que ocurra el desplazamiento forzado, brindar protección a la población desplazada y asistir en la consolidación de capacidades estatales y comunitarias para avanzar en la superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento interno. Estos objetivos son, correspondientemente, la ***prevención***, la ***protección*** y el logro de ***soluciones duraderas.***

Una segunda dimensión corresponde a los medios utilizados para lograr tales objetivos. Al respecto, las intervenciones de ACNUR pueden inscribirse en al menos tres áreas de trabajo, las cuales se han implementado consistentemente a lo largo de la operación en Colombia. Estas son: (1) promoción y consolidación del marco legal, institucional y de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada; (2) promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia; y (3) fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y control.

Como atributo esencial y transversal a estas áreas de trabajo, la operación del ACNUR en Colombia ha incorporado los enfoques de edad, género y diversidades, con el fin de identificar y atender de manera diferenciada las vulnerabilidades de los grupos poblacionales que enfrentan algunos de los mayores riesgos asociados con el desplazamiento interno.

Esperamos que este documento sea de utilidad a las instituciones estatales y otras organizaciones que atienden a la población desplazada para que fortalezcan sus estrategias en prevención, situaciones de emergencia y en la transición hacia la búsqueda de soluciones duraderas.

Jozef Merkx
Representante del ACNUR en Colombia

UNHCR ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

©ACNUR

Resumen Ejecutivo

Contexto y vacíos de protección

A partir del trabajo realizado por el ACNUR en el municipio de Soacha, a principios de 2000, se evidenció que buena parte de la población desplazada provenía del departamento de Tolima. Esta situación motivó al ACNUR a incluir a dicho departamento como zona de cobertura en el marco de la estrategia de prevención y atención a partir de 2008. Las primeras intervenciones se concentraron en campañas de documentación en municipios del sur del Tolima, que eran los más afectados por el desplazamiento forzado: Chaparral, Planadas y Rioblanco. La realización de estas estrategias permitió un primer acercamiento del ACNUR en contextos donde la intervención era perentoria en términos de atención humanitaria de emergencia.

En la década de 2000 se registraron graves afectaciones a la población civil en los departamentos de Tolima Caquetá y Huila, por cuenta de las confrontaciones bélicas entre actores armados ilegales (principalmente las FARC) y el Estado colombiano. La presencia de actores armados en estos departamentos originó eventos de desplazamiento de gran magnitud, así como amenazas y homicidios selectivos contra autoridades políticas locales. La Defensoría del Pueblo alertó en 2008 sobre la alta probabilidad de que en estos departamentos ocurrieran violaciones masivas a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. A propósito de las potenciales afectaciones a la población civil se alertaba sobre la ocurrencia de homicidios selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, daños a bienes civiles, restricciones a la movilidad, reclutamientos forzados y accidentes por Minas Antipersonal – Munición sin Explotar (MAP-MUSE), todos ellos eventos concomitantes con o causantes de desplazamientos forzados.

Asimismo, durante los años de intervención del ACNUR en Tolima, Huila y Caquetá se identificaron vacíos en la respuesta institucional frente al desplazamiento forzado. Entre tales vacíos se advirtió la debilidad de la atención por parte de los entes territoriales, la falta de coherencia entre la política nacional de atención al desplazamiento forzado y su implementación a nivel local (lo que se evidenciaba en un bajo conocimiento de la normatividad relativa a la atención de la población desplazada, falta de políticas, presupuestos y equipo humano específico para atender a esta población) y la ausencia de indicadores para evaluar la situación específica del desplazamiento forzado. A este panorama se sumaba la falta de conocimiento sobre la atención a población desplazada en perspectiva de enfoques diferenciales.

Tales carencias se evidenciaban también en procesos de soluciones duraderas: se señalaba al respecto la ausencia de información actualizada sobre las condiciones legales de los predios donde se había reasentado, reubicado o integrado la población desplazada, o sobre los riesgos de desastres naturales a los que se exponía. Se mostraba la falta de acompañamiento institucional a la población que adelantaba procesos de retorno, reubicación o integración local: no se observaban, por lo general, los protocolos para adelantar estos procesos en atención a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad. Frente a la respuesta de los órganos de control, se evidenciaban las limitaciones técnicas y logísticas de la Defensoría del Pueblo para mantener y extender la labor de los Defensores Comunitarios en cuanto a la identificación de los riesgos de las comunidades por cuenta del conflicto armado.

Los ***diagnósticos participativos*** realizados en Ibagué, Neiva y Florencia evidenciaron serios desafíos en cuanto a la protección a la población desplazada asentada en los barrios periféricos, por causa de factores como la inseguridad jurídica frente a la tenencia de los predios, la carencia de bienes y servicios públicos como vías, centros educativos, centros de salud, servicios públicos domiciliarios, las dificultades en la adaptación de la población a distintas dimensiones de contextos sociales urbanos (baja capacitación para el mercado laboral, problemas de convivencia), la nula o incipiente organización comunitaria, los distintos riesgos de seguridad para la población de niñas, niños, adolescentes, jóvenes - NNAJ (entre ellos, riesgos de involucramiento en dinámicas delictivas) y una permanente marginalización por parte de otros sectores de la sociedad, entre ellos la población de acogida y las instituciones estatales.

Estos riesgos eran particularmente graves en los casos de las comunidades indígenas asentadas en Florencia. La falta de un territorio impedía que hubiera un plan de reubicación de esta comunidad en condiciones de dignidad, seguridad y voluntariedad y limitaba la conformación y el funcionamiento de las autoridades indígenas.

Por su parte, los diagnósticos hechos en entornos rurales mostraron riesgos asociados a la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra y a las dificultades de las instituciones estatales para otorgar títulos de propiedad a comunidades desplazadas. También fueron señalados los riesgos relacionados con la falta de vivienda digna y las dificultades para el acceso a servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, energía), el muy bajo acceso a servicios de salud y educación y la precariedad de los medios de generación de ingresos y de seguridad alimentaria.

El bajo nivel de organización comunitaria tuvo impactos negativos sobre la sostenibilidad de los proyectos productivos, pues las decisiones sobre qué proyectos debían desarrollarse no contó en su mayoría con la concertación de la comunidad, y la implementación no estaba soportada por el conocimiento o las habilidades técnicas mínimas. Otro efecto negativo fue la dificultad de la población desplazada para integrarse con las comunidades de acogida.

Principales intervenciones

Las principales intervenciones del ACNUR en Tolima, Huila y Caquetá se llevaron a cabo en las siguientes áreas de trabajo:

Promoción y consolidación del marco legal, institucional y de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada.

El ACNUR brindó asesoría técnica para la implementación de varios de los componentes de la ley 1448 de 2011. En primer lugar, el ACNUR apoyó la formulación de los Planes Integrales Únicos (PIU) y los Planes de Acción Territorial (PAT), para lo cual apoyó la caracterización de la población desplazada y la identificación de sus necesidades, el desarrollo de los componentes de asistencia, atención y reparación integral y la articulación entre instituciones nacionales y regionales, de cara a armonizar estos planes con la política pública del nivel nacional.

La acción del ACNUR también se concentró en el apoyo a la realización de la reglamentación interna de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. A través de este trabajo, el ACNUR pudo visibilizar a las poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado ante las autoridades locales y regionales y logró apoyar la materialización de la acción estatal en presupuestos diferenciados y estrategias concretas de atención y seguimiento a la situación de la población desplazada.

Entre los municipios en los que el ACNUR intervino en la formulación de dichos planes, se encuentran Chaparral y Planadas (Tolima), La Montañita, Florencia, Puerto Rico y Cartagena del Chairá (Caquetá). Este mismo ejercicio se realizó con la gobernación del Huila, adicionalmente al apoyo en la revisión de su Plan Integral de Prevención y Protección.

Adicionalmente, el ACNUR apoyó la implementación de los planes de reubicación de comunidades de los pueblos Nasa y Embera Chamí asentadas en Florencia ante las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Victimas. En el marco de estos procesos, complementó las acciones del INCODER en cuanto a la protección de tierras y bienes patrimoniales en escenarios de reubicación como el de la comunidad de Tuluní, y en procesos de restitución de tierras en Ataco (Tolima).

Mapa 1.
Cobertura de Oficina de Terreno ACNUR Neiva en 2010

Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia.

Respecto al fortalecimiento comunitario, las intervenciones del ACNUR pueden englobarse en dos estrategias. Una primera fue la prevención y protección del desplazamiento a través de jornadas de registro, atención en salud, acceso a educación, asesoría jurídica y realización de proyectos de infraestructura comunitaria (escuelas, centros de salud, centros comunales). Un objetivo de estas acciones era la posibilidad de crear espacios humanitarios que permitieran la presencia de otros actores institucionales y que garantizaran espacios y contextos de fortalecimiento del tejido social, tanto en atención como en prevención de desplazamientos. En esta línea fueron importantes las alianzas con organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Huila, la Corporación Manigua, la Red Caquetá Paz, la Corporación Yapawayra, la Casa de la Memoria Quipu Huasi y la Corporación Opción Legal.

Una segunda estrategia consistió en apoyar a las comunidades en el fortalecimiento de sus capacidades para incidir sobre la política pública dirigida a la población vulnerable y, especialmente, a la población desplazada. En esta dimensión ACNUR prestó asistencia técnica para la construcción de planes de desarrollo comunitario y planes de vida, que fueron incorporados a los PAT y a los planes de desarrollo municipales. Entre las comunidades que trabajaron conjuntamente con ACNUR en la construcción y puesta en marcha de tales planes estuvieron las comunidades campesinas de la parte alta del río Atá y la comunidad Nasa Wes'x, ambas ubicadas en el corregimiento de Gaitania (Planadas, Tolima), la comunidad de la vereda Tuluní (Chaparral, Tolima) y los asentamientos de los barrios El Timy y Dos quebradas en Florencia y del barrio Álamos, en Ibagué.

Promoción de mecanismos de seguimiento y control.

La intervención principal del ACNUR en esta área consistió en apoyar la labor del Ministerio Público, con el fin de facilitar su presencia en los municipios y fortalecer su capacidad de hacer monitoreo y evaluación de la acción del Estado en cuanto a la atención a la población desplazada. Una de las estrategias más amplias en este aspecto se realizó en el marco del apoyo brindado por ACNUR a la Defensoría del Pueblo, en virtud del cual se apoyaron acciones de prevención, protección y atención de comunidades en riesgo de desplazamiento. Entre los resultados se destaca el soporte de la presencia de Defensores comunitarios en zonas de riesgo con recursos y misiones conjuntas, así como el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas. De esta manera se cumplió con la necesidad de acompañar a las comunidades en zonas de alto riesgo de desplazamiento, articular los sistemas de atención institucional, y contribuir con mecanismos de prevención de riesgos de desplazamiento forzado.

En el marco del proyecto nacional con la Procuraduría General de la Nación, el ACNUR prestó asistencia técnica para fortalecer los procesos de evaluación que esta entidad, como cabeza del Ministerio Público, realizaba al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)[1] en el territorio, con la intención de fortalecer la política pública de atención al desplazamiento forzado en el departamento del Tolima.

Acciones similares se realizaron en Caquetá, en donde el ACNUR apoyó la capacitación de servidores públicos de las entidades adscritas al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensorías regionales, Personerías municipales) para mejorar las condiciones de toma de declaraciones a población víctima de desplazamiento forzado, en el marco de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Soluciones duraderas para la población desplazada y de acogida.

Entre 2012 y 2015, en el marco del proyecto ***Construyendo soluciones sostenibles*** (TSI por sus siglas en inglés), ACNUR y PNUD continuaron las acciones institucionales y comunitarias en apoyo a procesos de integración local y reubicación de población desplazada. Estos proyectos se implementaron en la vereda San José Canelos, el barrio Hacienda el Puerto y la vereda el Vergel, todas ellas en el municipio de Florencia. Dentro de los logros se destaca el diseño de los Planes de Reubicación en el Plan de Desarrollo Municipal, la construcción de estrategias de seguridad alimentaria y desarrollo económico comunitario, el fortalecimiento o reconocimiento jurídico de varias de las Juntas de Acción Comunal, el robustecimiento de los procesos organizativos de comunidades indígenas y la consolidación de entornos de protección para sectores de la población más expuestos a vulnerabilidades (NNAJ y mujeres).

1 Reemplazado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en virtud de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Buenas prácticas

1. Los diagnósticos participativos fueron el primer paso para abrir y sostener un espacio humanitario, especialmente en contextos donde los riesgos de vulneraciones a derechos humanos eran más críticos (como los casos en los municipios del sur del Tolima, por cuenta de la intensificación de acciones bélicas entre guerrillas y Fuerza Pública). Por cuenta de estos ejercicios, ACNUR logró mantener un trabajo humanitario imparcial, sin generar riesgos adicionales para la población.

2. Tanto en los casos de las comunidades del sur del Tolima como en los asentamientos urbanos y rurales de Florencia, los resultados de los diagnósticos conducidos o apoyados por ACNUR fueron el insumo principal para visibilizar la magnitud y vulnerabilidades específicas de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento y para alertar a las autoridades locales sobre la necesidad de crear o mejorar las políticas públicas de atención a la población desplazada.

3. Los resultados de las intervenciones comunitarias se consideran positivos, por ejemplo, a propósito de la sostenibilidad lograda en iniciativas de generación de ingresos o en el fortalecimiento de las capacidades de los líderes comunitarios al incidir en la formulación de políticas públicas. Una razón de esto es que el trabajo con las comunidades no fue entregado totalmente a los socios implementadores, sino que se mantuvo un acompañamiento directo en el terreno. Así, el ACNUR participó en la instalación de capacidades comunitarias y buscó mantener su estrategia de protección a través de la presencia en los territorios, lo que incluyó el desarrollo de estrategias de intervención novedosas, adaptadas al contexto, como el apoyo a las comunidades en el desarrollo de planes de turismo comunitario, como una intervención para facilitar el alcance de soluciones para la población desplazada.

Lecciones aprendidas y retos pendientes

1. El trabajo con las autoridades territoriales presentó un reto constante para la oficina de ACNUR, dado que la falta de continuidad o la interinidad de las personas en cargos clave (como las secretarías de gobierno) no permitió una interlocución continua y efectiva con los tomadores de decisiones. Los problemas de interlocución se acrecentaron por la falta reconocimiento de las autoridades locales y regionales de la magnitud del desplazamiento forzado en sus territorios. Si bien estos problemas de gobernabilidad son ajenos a la competencia del ACNUR, es necesario que el diálogo con las autoridades se mantenga activo, a fin de que los nuevos responsables en cargos de decisión sientan la responsabilidad de continuar el trabajo sobre procesos ya adelantados y en curso.

2. Una parte fundamental de la intervención en comunidades como las de Tuluní y el río Atá residía en el mantenimiento del espacio humanitario frente a la presencia de actores armados ilegales. El traslado de la oficina a Florencia significó una disminución de esta presencia y un desafío para las comunidades en términos de los riesgos de protección que podrían enfrentar sin el acompañamiento de ACNUR.

3. Uno de los principales retos de la atención a la población en situación de desplazamiento está en consolidar la organización comunitaria y sus efectos en la incidencia sobre las políticas públicas de atención a esta población. Se ha mencionado la importancia de que la comunidad participe activamente en la formulación de planes de desarrollo comunitario, en tanto ello le permite planear estrategias de solución a sus propias necesidades y lograr una interlocución más cualificada frente a las autoridades estatales. No obstante, estas capacidades fortalecidas no logran influenciar la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada si no se acompañan de una acción colectiva continuada de visibilización de los riesgos de protección y si no se traducen en formas concretas de articulación entre los planes comunitarios y los planes municipales o departamentales.

Executive Summary

Context and Protection Gaps

Building on the work carried out by UNHCR in the municipality of Soacha, at the beginning of 2000, it was evident that a large part of the displaced population came from the department of Tolima. This situation led UNHCR to include this department as a coverage area within the framework of the prevention and attention strategy as of 2008. The first interventions focused on documentation campaigns in municipalities in southern Tolima, which were the most affected by forced displacement: Chaparral, Planadas and Rioblanco. The implementation of these strategies allowed a first approach of UNHCR in contexts where intervention was urgent in terms of emergency humanitarian assistance.

In the 2000s, the civilian population of the departments of Tolima, Caquetá and Huila were severely impacted, due to the military confrontations between illegal armed actors, mainly the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC, for the Spanish original) and the Colombian State. The presence of armed groups in these departments led to large-scale displacement events, as well as threats and targeted homicides against local political authorities. The Ombudsman's Office warned in 2008 of the high likelihood of massive violations of human rights and of International Humanitarian Law in these departments. There were warnings regarding the potential impacts on the civilian population, including the occurrence of selective homicides, massacres, forced disappearances, kidnappings, damage to civilian assets, mobility restrictions, forced recruitment and accidents due to anti-personnel mines and unexploded ordnance (MAP-MUSE, for the Spanish original), all of them concomitant events with or causing forced displacement.

Also, during the UNHCR intervention years in Tolima, Huila and Caquetá, gaps were identified regarding the institutional response to forced displacement. Among the gaps observed were the weakness of assistance provided by the regional entities, the lack of coherence between the national policy of assistance to forced displacement and its implementation at the local level (which was evidenced in a low level of knowledge of the regulations regarding the assistance of the displaced population, lack of policies, budgets and specific human resources to serve this population) and the absence of indicators to assess the specific situation of forced displacement. To this was added the lack of knowledge about the assistance to displaced population regarding the differential approaches.

Such shortcomings were also evidenced in processes of durable solutions: the absence of updated information on the legal conditions of the land where the displaced population had been resettled, relocated, or on the risks of natural disasters to which they were exposed. The lack of institutional support to the population which was trying to advance processes of return, resettlement or local integration was evident: in general, there was no observance of the protocols to push forward these processes in response to the principles of voluntary action, safety and dignity. In view of the response provided by the control bodies, technical and logistical limitations were evident at the Ombudsman's Office to maintain and extend the work of community representatives (***Defensores comunitarios***) regarding the identification of the risks of the communities on account of the armed conflict.

The ***participatory assessment*** carried out in Ibagué, Neiva and Florencia showed serious challenges in terms of the protection of the displaced population settled in the peripheral neighborhoods, due to factors such as legal insecurity against land tenure, lack of public goods and services as roads, educational centers, health centers, domestic public services, difficulties in adapting the population to different dimensions of urban social contexts (low training for the labor market, coexistence problems), total lack or incipient community organization, different risks of security for girls, boys and youth (among them, risks of involvement in criminal activities) and a permanent marginalization by other sectors of society, including the host population and public institutions.

These risks were particularly serious in the cases of indigenous communities settled in Florencia. The lack of a territory prevented a resettlement plan for this community under conditions of dignity, safety and voluntary action and limited the creation and operation of indigenous authorities.

On the other hand, the assessments made in rural environments showed risks associated with the legal security of land ownership and the difficulties of public institutions to grant property titles to displaced communities. The risks related to the lack of decent housing and the difficulties in accessing basic public

services (water, sewerage system, energy), the very low access to health and education services and the precarious nature of the means of income generation and of food safety were also pointed out.

The low level of community organization had negative impacts on the sustainability of productive projects, since most of the community did not agree on which projects had to be carried out, and the implementation was not supported by knowledge or minimum technical skills. Another negative effect was the difficulty of the displaced population to integrate with the host communities.

Main Interventions

The main UNHCR interventions in Tolima, Huila and Caquetá were carried out in the following work areas:

Promotion and consolidation of the legal, institutional and public policy framework, with the aim of realizing the rights of the displaced population.

UNHCR provided technical advice for the implementation of several of the components established in Act 1448 / 2011. First, UNHCR supported the formulation of the Single Comprehensive Plans (Planes Integrales Únicos - PIU, for the Spanish original) and Regional Action Plans (Planes de Acción Territorial - PAT, for the Spanish original), for which it supported the characterization of the displaced population and the identification of their needs, the development of the components of comprehensive assistance, attention and reparation and coordination between national and regional institutions, in order to harmonize these plans with public policy at the national level.

UNHCR's action also focused on supporting the implementation of the internal regulations of the Regional Committees of Transitional Justice. Through this work, UNHCR was able to visualize the populations affected by forced displacement before local and regional authorities and managed to support the consolidation of state action concerning differentiated budgets and concrete strategies for assistance and monitoring of the displaced population's situation.

Among the municipalities in which UNHCR intervened in the formulation of such plans are Chaparral and Planadas (Tolima), La Montañita, Florencia, Puerto Rico and Cartagena del Chairá (Caquetá). This same work was carried out with the Huila Administration, in addition to supporting the revision of its Comprehensive Prevention and Protection Plan.

Additionally, UNHCR supported the implementation of the resettlement plans of communities of the Nasa and Embera Chamí indigenous populations settled in Florencia before the entities of the National Comprehensive Attention and Reparation System for Victims. Within the framework of these processes, it complemented the Colombian Institute for Rural Development's (INCODER, for the Spanish original) actions regarding the protection of land and property assets in resettlement scenarios such as that of the Tuluní community, and in land restitution processes in Ataco (Tolima).

Map 1.
UNHCR Neiva Field Office Coverage in 2010

Promotion of social organization, empowerment, participation of the population and the enforceability of their rights through knowledge, capacity, guidance, protection and advocacy networks.

Regarding community strengthening, UNHCR interventions can be encompassed in two strategies. The first was the prevention and protection of the displaced population through registration, health care, access to education, legal advice and implementation of community infrastructure projects (schools, health centers, community centers). An objective of these actions was the possibility of creating humanitarian spaces that allowed the presence of other institutional players and that guaranteed spaces and contexts for strengthening the social structure, both in assistance and in the prevention of displacement. For this strategy, alliances with organizations such as the Huila Regional Indigenous Council, the Manigua Corporation, the Caquetá Paz Network, the Yapawayra Corporation, the Quipu Huasi House of Memory and the Opción Legal corporation were important.

A second strategy was to support communities in strengthening their capacities to influence public policy aimed at the vulnerable population and, especially, the displaced population. In this respect, UNHCR provided technical assistance for the construction of community development plans and life plans, which were incorporated into the regional action plans and municipal development plans. Among the communities that worked jointly with UNHCR in the construction and implementation of such plans were the peasant communities of the upper part of the Atá River and the Nasa Wes'x community, both located in the Gaitania township (Planadas, Tolima), the community of the Tuluní district (Chaparral, Tolima) and the settlements of the El Timy and Dos quebradas neighborhoods in Florencia and the Alamos neighborhood, in Ibagué.

Promotion of monitoring and control mechanisms

UNHCR's main intervention in this area was to support the work of the Public Ministry's institutions, in order to facilitate its presence in the municipalities and strengthen its capacity to monitor and assess the State's action regarding the attention of the displaced population. One of the broadest strategies in this regard was carried out as part of the support provided by UNHCR to the Ombudsman's Office, under which actions were supported to prevent, protect and assist communities at risk of displacement. The results include the support of the presence of community representatives in risk areas with resources and joint missions, as well as the strengthening of the monitoring capacity of the Early Warning System. In this way, the need to accompany communities in areas of high risk of displacement, articulate institutional care systems, and contribute to mechanisms to prevent risks of forced displacement was fulfilled.

Within the framework of the national project with the Office of the Inspector General (Procuraduría General de la Nación), UNHCR provided technical assistance to strengthen the assessment processes that this entity, as head of the Public Ministry, carried out to the National Comprehensive Attention System for the Displaced Population (SNAIPD, for the Spanish original)[1] in the territory, with the intention of strengthening the public policy of attention to forced displacement in the department of Tolima.

Similar actions were carried out in Caquetá, where UNHCR supported the training of public servants of the entities assigned to the Public Ministry's institutions (Office of the Inspector General, regional Ombudsman's Offices, Municipal *Personerías*) to improve the conditions for making statements to the population victim of forced displacement, within the framework of the provisions of Law 1448 / 2011.

1 Superseded by the National Comprehensive Attention and Reparation System for Victims (SNARIV, for the Spanish original) under the provisions of Law 1448 / 2011.

Durable solutions for the displaced and host population

Between 2012 and 2015, within the framework of the *Transitional Solutions Initiative* (TSI), UNHCR and UNDP continued institutional and community actions in support of local integration processes and the resettlement of displaced population. These projects were implemented in the San José Canelos district, the Hacienda el Puerto neighborhood and the Vergel district, all of them in the municipality of Florencia. The achievements include the design of the Resettlement Plans in the Municipal Development Plan, the construction of food safety and community economic development strategies, the strengthening or legal recognition of several of the Community Action Boards (Juntas de Acción Comunal), the strengthening of the organizational processes of indigenous communities and the consolidation of protection environments for sectors of the population most exposed to vulnerabilities (children, adolescents, youth and women).

Good Practices and Lessons Learned

Good practices

1. Participatory assessments were the first step to open and maintain a humanitarian space, especially in scenarios where the risks of human rights violations were more critical (such as the cases in the municipalities of southern Tolima, due to the escalation of war actions between guerrillas and security forces). On account of these exercises, UNHCR managed to maintain impartial humanitarian work, without generating additional risks for the population.

2. Both in the cases of the communities of southern Tolima as well as in the urban and rural settlements of Florencia, the results of the assessments conducted or supported by UNHCR were the main input to make visible the magnitude and specific vulnerabilities of the displaced population at risk of displacement and to alert local authorities about the need to create or improve public policies for the attention of the displaced population.

3. The results of community interventions are considered positive, for example, regarding the sustainability achieved in income-generating initiatives or in strengthening the capacities of community leaders by influencing the formulation of public policies. One reason for this is that the work with the communities was not fully delivered to the implementing partners, but a direct accompaniment was maintained in the field. Thus, UNHCR participated in the installation of community capacities and sought to maintain its protection strategy through its presence in the territories, which included the development of innovative intervention strategies, adapted to the context, such as community support in developing community tourism plans, as an intervention to facilitate the reach of solutions for the displaced population.

Lessons learned and pending challenges

1. The work with the regional authorities presented a constant challenge for the UNHCR office, given that the lack of continuity or the duration of the people in key positions (such as the government secretaries) did not allow a continuous and effective dialogue with the decision makers. Dialogue problems increased by the lack of recognition by local and regional authorities of the magnitude of forced displacement in their territories. Although these governance problems are outside the competence of UNHCR, it is necessary that the dialogue with the authorities remain active, so that the new decision makers feel the responsibility of continuing the work on processes already pushed forward and in course.

2. A fundamental part of the intervention in communities such as those in Tuluní and the Atá River resided in the maintenance of the humanitarian space in the presence of illegal armed groups. The resettlement of the office to Florencia meant a decrease in this presence and a challenge for the communities in terms of the protection risks they could face without the support of UNHCR.

3. One of the main challenges of the assistance to the population in displacement situation is in consolidating the community organization and its effects on the impact on public policies of attention to this population. The importance of the community's active engagement in the formulation of community development plans has been mentioned, as long as this allows it to plan strategies for solving its own needs and achieve a more qualified dialogue with the State authorities. However, these strengthened capacities fail to influence the implementation of public policies for the assistance of the displaced population if they are not accompanied by a continuous collective action to raise awareness of protection risks and if they do not translate into concrete forms of articulation between the community plans and municipal or departmental plans.

Lista de abreviaturas

AAI. Actor armado ilegal.

ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CAPS. Colectivo de Abogados y Profesionales Surcolombianos.

CRIHU. Consejo Regional Indígena del Huila

DIH. Derecho Internacional Humanitario.

ECI. Estado de Cosas Inconstitucional.

FUPAD. Fundación Panamericana para el Desarrollo.

GAOML. Grupo armado organizado al margen de la ley.

ILSA. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho Alternativos.

JAC. Junta de Acción Comunal

MUPAZ. Mujeres organizadas por el bienestar y la paz

NNAJ. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

OACNUDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

PAT. Plan de Acción Territorial.

PAVIP. Programa de Acompañamiento e Intervención Integral a la Población Víctima del Conflicto Político, Social y Armado Interno.

PIU. Plan Integral Único.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SNAIPD. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

SNARIV. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

UAO. Unidad de Atención y Orientación.

UARIV. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

VSBG. Violencias Sexuales y Basadas en Género

a. Introducción

Los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá fueron en la década del 2000 escenario de fenómenos de desplazamiento forzado provocados en su gran mayoría por la intensificación del conflicto armado en el sur y suroccidente del país. Las ciudades capitales de Ibagué, Neiva y Florencia fueron receptoras constantes de población desplazada. Por su parte, el departamento de Tolima estuvo caracterizado por tener tasas muy altas de expulsión de población, con números en 2007 similares a los registrados a comienzos de la década, en épocas de mayor presencia de los grupos paramilitares. La combinación de fenómenos de expulsión y recepción –evidenciados en la llegada de población desplazada del Tolima a Soacha, en Cundinamarca, o su fuerte presencia en Florencia– motivaron al ACNUR a extender su operación en Colombia para llegar a estos departamentos, tanto en la atención a población desplazada en contextos urbanos como en la prevención de nuevos desplazamientos en contextos rurales.

El propósito de este documento es evidenciar las principales intervenciones del ACNUR en cuanto a la protección de la población desplazada, la prevención de nuevos desplazamientos y el logro de soluciones duraderas en los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá. En cuanto al ámbito temporal, se cubrirán las primeras acciones adelantadas en 2007, pasando por la creación de la Oficina de Terreno en Neiva, su traslado a Florencia en 2016 y el cierre de la operación en estos departamentos en 2017. Para lograr este objetivo, la documentación se centrará en las acciones realizadas en tres áreas de trabajo: promoción y consolidación del marco legal, institucional y de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada; promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia; y promoción de mecanismos de seguimiento y control a las respuestas a la situación de la población desplazada.

En cuanto a la cobertura geográfica, es necesario aclarar que si bien la oficina de Neiva mantuvo desde su creación responsabilidades sobre las intervenciones en el municipio de Soacha (Cundinamarca), la documentación de este caso se ha hecho en un documento aparte[2].

2 Véase: *Sistematización de la operación del ACNUR en Colombia. Municipio de Soacha (Cundinamarca), 2001-2017*. Noviembre de 2019

Metodología

Este documento enfatiza las intervenciones hechas por el ACNUR en las áreas de trabajo de fortalecimiento comunitario, fortalecimiento institucional y fortalecimiento de mecanismos de control. Por ello, se incluye un mapeo general de todas las intervenciones hechas en los departamentos referidos. No obstante lo anterior, es importante subrayar que se pretende dar cuenta, de forma general, de las líneas de acción del ACNUR y no de cada una de las intervenciones comunitarias ni de cada una de las acciones emprendidas frente a la institucionalidad. La razón de esto es que uno de los objetivos de esta documentación es identificar las prioridades marcadas por el ACNUR y las estrategias globales implementadas en estos departamentos, para lo cual es necesario hacer, en lo posible, abstracción del gran número de intervenciones específicas.

Con el fin de ejemplificar estas estrategias, se seleccionaron las intervenciones más sobresalientes que ayudan a mostrar prioridades y dimensiones de la operación en terreno, las prácticas establecidas y consolidadas frente a las comunidades, organizaciones e instituciones estatales, y los logros alcanzados en las principales áreas de trabajo. Según la información disponible y las opiniones de funcionarios y ex funcionarios de ACNUR que trabajaron en estas oficinas, se considera que las intervenciones hechas en la parte alta del río Atá (municipio de Planadas, Tolima) y el proceso de reubicación de la comunidad de Tuluní, en Chaparral (Tolima), son procesos idóneos para tal objetivo, en razón del tiempo que ACNUR acompañó a las comunidades, de la magnitud de los riesgos identificados y de los impactos logrados tanto en las comunidades como en la institucionalidad. Adicionalmente, los procesos de soluciones duraderas implementados en las comunidades de Chamí Puru, Nasa y Hacienda El Puerto, en Florencia, serán también referenciados, aunque no de manera exhaustiva, por tratarse de procesos ya documentados en el marco de la estrategia "Construyendo soluciones sostenibles" o TSI (por sus siglas en inglés). Estos procesos permiten mostrar cómo la oficina de ACNUR para Tolima, Huila y Caquetá fue trasladando progresivamente su operación hacia este último departamento y cómo su estrategia fue centrándose en la estrategia de soluciones duraderas para población desplazada en asentamientos urbanos.

Las fuentes utilizadas fueron fundamentalmente de dos tipos: de un lado, se revisaron documentos internos que sintetizan las intervenciones específicas de las oficinas de ACNUR, así como informes de gestión y documentos de diagnóstico y sistematización de resultados, realizados con apoyo de organizaciones socias de ACNUR y comunidades. En particular, fue fundamental la consulta de las sistematizaciones de diagnósticos participativos y los planes de desarrollo rural comunitario, que fueron construidos directamente con las comunidades.

De otro lado, se realizaron entrevistas a ex funcionarios de ACNUR de las oficinas de Neiva y Florencia. También se entrevistó a una profesional de la fundación Yapawayra, organización que fungió durante varios años como socia implementadora de los proyectos apoyados por ACNUR. Por último, se hicieron entrevistas con algunas de las comunidades intervenidas; específicamente, fueron entrevistados varios de los pobladores de la vereda Tuluní, en el municipio de Chaparral, a quienes el ACNUR y la fundación Yapawayra apoyaron desde 2010 hasta 2017 en su proceso de reubicación.

En cuanto a la referencia de las fuentes, debe aclararse que algunos documentos del ACNUR o de otras organizaciones son de circulación interna de la organización que los produjo, ya que fueron realizados como documentos de trabajo o tienen restricciones de confidencialidad. Cada uno de estos casos está señalado en la sección de referencias.

Estructura del informe

En primer lugar, se expondrán las condiciones de contexto de los tres departamentos en cuanto a la situación del desplazamiento forzado durante los años previos a las primeras intervenciones del ACNUR. Se expondrá tanto la situación general de desplazamiento, en términos estadísticos, como las situaciones puntuales de riesgo de desplazamiento y riesgos de protección advertidas por el ACNUR y por otras instituciones estatales. Se evidenciarán asimismo los vacíos de protección identificados por el ACNUR, concernientes a la baja capacidad de las instituciones estatales para atender a la población desplazada y a las capacidades de esta y de las comunidades receptoras para crear entornos comunitarios de protección frente a las vulnerabilidades propias de su situación.

En segundo lugar, se hará un mapeo de las principales intervenciones hechas por la oficina en las áreas de fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario y promoción de mecanismos de control, y cómo estas se inscriben en los ejes estratégicos de prevención y protección o en soluciones duraderas. Posteriormente, se hará un recuento de los hitos principales de la intervención del ACNUR en los tres departamentos. El propósito de estos dos ejercicios es proporcionar una visión panorámica de cómo la Oficina de Terreno de Neiva/Florencia implementó sus estrategias a la luz de los objetivos principales de la operación del ACNUR en Colombia.

Seguidamente, se expondrán los principales desarrollos y resultados de las intervenciones de la oficina de terreno. Se expondrá una selección de los resultados más importantes y comprehensivos de la operación del ACNUR en lo relativo las áreas de trabajo de fortalecimiento institucional, comunitario y de mecanismos de control. A partir de esta visión de conjunto, se extraen en un apartado posterior las principales lecciones aprendidas y las buenas prácticas.

b. Contexto y diagnóstico

A continuación se presenta una visión panorámica de los principales riesgos de protección identificados por el ACNUR en los años previos a la constitución de la oficina de terreno de Neiva en 2010. Se hará referencia a los riesgos relativos a la organización comunitaria de la población desplazada y a la capacidad de respuesta de las instituciones estatales en los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá.

Riesgos de desplazamiento en Tolima, Huila y Caquetá

A partir del trabajo realizado por el ACNUR en Altos de la Florida y Altos de Cazucá, en el municipio de Soacha, se advirtió que dicho municipio fue el principal receptor de población desplazada en el departamento de Cundinamarca en la década del 2000. A partir de la información de la misma población que llegaba al municipio, el ACNUR pudo determinar que un importante número de personas venían desplazadas de municipios del Tolima (Funcionario ACNUR, Entrevista, 2018). Lo anterior concuerda con los datos agregados sobre desplazamiento en ese departamento. En efecto, según el Registro Único de Víctimas (RUV), Tolima registró sus mayores números en cuanto a población expulsada en 2002 (29.241 personas) y 2007 (29.543 personas). Este último año hizo parte de una nueva tendencia creciente de desplazamiento que se inició en 2004, caracterizada, como en años anteriores, por una brecha importante entre el número de personas desplazadas llegadas al Tolima y un número muy superior de población expulsada. Las personas desplazadas recibidas en el departamento apenas sobrepasaron la mitad del número de personas expulsadas: 15.160 en 2002 y 15.212 en 2007.

Esta situación motivó al ACNUR a incluir a Tolima como zona de cobertura en el marco de la estrategia de prevención y atención en emergencia desde 2008. Las primeras intervenciones se concentraron en campañas de documentación en municipios del sur del Tolima, que eran los más afectados por el desplazamiento forzado: Chaparral, Planadas y Rioblanco. La realización de estas estrategias permitió un primer acercamiento del ACNUR en contextos donde la intervención donde era perentoria en términos de atención humanitaria de emergencia.

De otra parte, desde la terminación de los diálogos entre el Gobierno Colombiano y las FARC, en 2002, y durante casi toda la década del 2000, la situación de desplazamiento forzado en Caquetá fue crítica, con índices de intensidad del desplazamiento de más de 88 personas por cada mil habitantes[3] en 2002 (el promedio nacional en ese año fue de 32 por cada mil habitantes) y, en general, no menores a 50 personas por cada mil habitantes entre 2004 y 2008[4].

La difícil situación de orden público, evidenciada en la magnitud del desplazamiento forzado, se instanciaba también en los riesgos que enfrentaban los liderazgos políticos del departamento. En marzo de 2008 el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo publicó el Informe de Riesgo No. 004 de 2008. En este documento se advierten las potenciales afectaciones a 260 personas de los municipios caqueteños de San Vicente del Caguán, Puerto Rico, El Doncello y El Paujil. La población en riesgo identificada correspondía a los cuatro alcaldes municipales, 52 concejales y 204 familiares de los funcionarios en riesgo.

Según este informe, desde 2003 las acciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se incrementaron en el sur del país con la creación del llamado Interfrente Caguán, conformado por la articulación de los frentes 2, 14, 61 y 63, con influencia en los municipios de El Doncello, Puerto Rico, San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá. También contribuyeron a este aumento de las acciones guerrilleras la creación de la columna móvil Yesid Ortiz, que acompañaba las acciones del Frente 15 de las FARC en los municipios de Florencia, La Montañita y Puerto Rico, y la presencia continuada de la Columna Móvil Teófilo Forero en El Doncello, Puerto Rico y San Vicente del Caguán.

Esta situación implicó un aumento de las acciones de las FARC en contra de la población civil, en forma de "incremento de mecanismos de coerción y subyugación de la población [...] amenazas, destierros y ejecuciones contra los labriegos por sus supuestas colaboraciones con las fuerzas del orden [...] reclutamiento de jóvenes campesinos" (Defensoría del Pueblo, 2008), así como amenazas y ataques a funcionarios públicos locales.

En esta última situación se concentra la mayor parte del informe de la Defensoría. Se da cuenta de cómo las FARC, entre 2005 y 2008, ejercieron presiones sistemáticas en contra de concejales, alcaldes y familiares de estos en los municipios referidos. Las presiones consistieron usualmente en la exigencia de que los funcionarios elegidos se retiraran de sus cargos o abandonaran los municipios o incluso el departamento, so pena de ser declarados objetivos militares. En varios casos estas amenazas dieron lugar a homicidios selectivos de concejales y atentados en contra de ediles y alcaldes; en otros, las amenazas obligaron a estos funcionarios y a sus familias a desplazarse a otros municipios de Caquetá y de Huila, tal como ocurrió en enero de 2005 con los once ediles de San Vicente del Caguán y sus familias.

Esta situación se sumaba a varios factores de vulnerabilidad de la población, entre los que se mencionan la "ausencia de lazos de cohesión social, producto de las presiones ejercidas por los actores armados, la fragmentación política de los grupos en el poder" (Defensoría del Pueblo, 2008) y las estigmatizaciones contra la población civil, por habitar en territorios ocupados históricamente por las guerrillas. En suma, el informe alertó sobre la posibilidad de que ocurrieran

> **[...] violaciones masivas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, consistentes en homicidios selectivos y de configuración, masacres, desapariciones, secuestros o tomas de rehenes, restricciones a la movilización y afectación de bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, ataques indiscriminados contra poblados, accidentes por minas antipersonal o municiones abandonadas sin explotar, desplazamientos y reclutamientos forzados (Defensoría del Pueblo, 2008).**

Sobre los reclutamientos forzados de NNAJ, se advierte que ocurrían principalmente por parte de las FARC, lo cual, según el informe citado, había provocado la mayoría de los desplazamientos forzados desde mediados de 2007 (Defensoría del Pueblo, 2008)[5].

Las cifras más altas de desplazamiento en Caquetá se registraron entre 2002 y 2009. Fueron particularmente alarmantes los casos de personas expulsadas en 2002 (casi 36 mil casos registrados), 2004 y 2006 (alrededor de 27 mil casos registrados en cada año). De forma similar a Tolima, la cifra de personas expulsadas en el nivel municipal superó ampliamente a la de personas recibidas. En términos municipales, las cifras más altas de expulsión de personas se situaron, entre 2006 y 2009, en San Vicente del Caguán (12.611 personas expulsadas), Florencia (8.949), Puerto Rico (6.937), Cartagena del Chairá (6.674) y La Montañita (4.530) (Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas, 2018).

El fenómeno de desplazamiento en Huila era distinto, por cuanto, si bien en los años 2002 y 2007 se registró la mayor cantidad de personas afectadas por desplazamiento forzado, la recepción superó consistentemente a la expulsión: más de 14 mil y más de 18 mil personas desplazadas recibidas en el departamento, frente a 8 mil y 12 mil personas expulsadas en los años mencionados. Existía, en este caso, un apremio importante por la atención de personas en situación de desplazamiento llegadas de otros departamentos a los municipios de Huila (Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas, 2018).

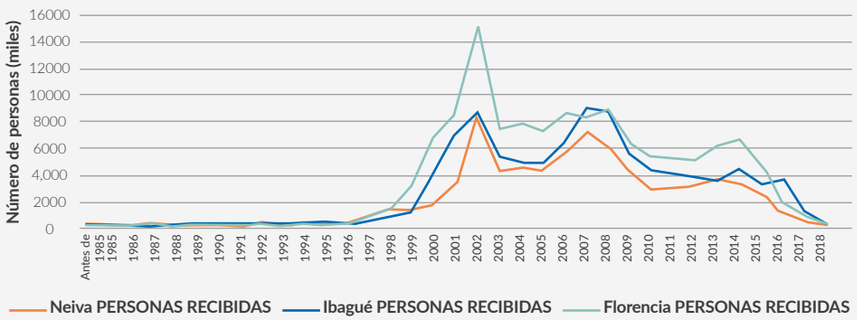
3 "La intensidad del desplazamiento forzado muestra el número de individuos expulsados por un municipio/departamento sobre la población del municipio/departamento expulsor por cada mil habitantes en cada vigencia, teniendo en cuenta las proyecciones de población del DANE de acuerdo con el censo de 2005". Red Nacional de Información – Registro Único de Víctimas. Disponible en: https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Intensidad?vvg=1

4 Red Nacional de Información – Registro Único de Víctimas. Disponible en: https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Intensidad?vvg=1

5 En otro informe de riesgo, el 028 de 2007, y en sus respectivas notas de seguimiento (especialmente la 025 de 2011) se advierten riesgos asociados a la presencia de las FARC y su intrusión en la vida comunitaria y en la movilidad de los habitantes de los municipios de Florencia, Milán y Solano.

De acuerdo con el análisis de ACNUR, estos flujos de desplazamiento generaron presión sobre las ciudades capitales, en tanto a estas llegaba la mayor parte de la población desplazada. Neiva, que para 2009 contaba con una población estimada de 300.000 habitantes, debió atender a más de 22 mil personas llegadas a esta ciudad solo entre 2006 y 2009 (en total, según el RUV, más de 52 mil personas habían llegado en condición de desplazadas a Neiva hasta 2009). Ibagué, por su parte, con aproximadamente 500.000 habitantes, recibió más de 28 mil personas desplazadas entre 2006 y 2009. Por último, Florencia, con aproximadamente 200.000 habitantes, recibió a más de 31 mil personas desplazadas en ese mismo período de tiempo (ver gráfica 1).

Gráfica 1.
Ibagué, Neiva y Florencia: población desplazada recibida.
Fuente: Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas, 2018



En cuanto a las causas de esta situación, el análisis de los riesgos de protección sugería una relación entre los desplazamientos y fenómenos como la concentración de tierras, el control de territorios motivado por los recursos disponibles para explotar, la importancia militar y política de ciertas zonas dentro de la confrontación armada entre guerrillas y Fuerza Pública o la expectativa de beneficios generados por la instalación de proyectos de infraestructura de gran envergadura.

La confrontación bélica entre Fuerza Pública y actores armados ilegales fue una de las principales causas de desplazamientos en el sur del Tolima, especialmente en la región del Cañón de las Hermosas. Esta zona, caracterizada por ser un bastión histórico de las FARC y además una zona clave para el cultivo de amapola, fue desde 2005 objeto de una importante ofensiva de la Fuerza Pública en contra de las guerrillas. Hacia 2007, en el marco del Plan Nacional de Consolidación Territorial del Gobierno Colombiano, se adelantaron operaciones militares en los municipios del sur: Planadas, Rioblanco y Chaparral. Ello, con el fin de atacar las bases y zonas de retaguardia de las FARC (Observatorio del Programa presidencial de DDHH y DIH, 2007a, págs. 6-7).

Tales dinámicas bélicas se correspondían con fenómenos de desplazamiento: la mayor cantidad de desplazamientos forzados por expulsión registrados en el período 2006 – 2009 correspondieron a municipios del sur del departamento como Chaparral (9.272 personas), Planadas (8.608) o Rioblanco (8.190). La capital, Ibagué, registró 7.930 personas expulsadas en dicho período. (Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas, 2018).

En el caso del Caquetá, y como ya se ha señalado, durante gran parte de la década del 2000 este departamento fue escenario del aumento de las confrontaciones bélicas entre las FARC y la Fuerza pública. Especialmente acusadas fueron las ofensivas militares de gran envergadura llevadas a cabo por la Fuerza Pública en contra de las FARC. Estas ofensivas se dieron, en primer término, dentro de la implementación del Plan Colombia y del Plan Patriota, y luego en el marco de la ampliación del Plan de Consolidación. Esta última política, implementada a partir de la directiva presidencial número 1 de 2009, creó la zona de consolidación del Río Caguán, que comprendía a San Vicente del Caguán, Montañita y Cartagena del Chairá.

La arremetida de la Fuerza Pública durante 2002 y 2003 provocó que las FARC en los años siguientes evitara la confrontación directa con las fuerzas armadas, concentrándose en cometer acciones de hostigamiento, emboscadas y otros actos de terrorismo (Observatorio Presidencial de DDHH y DIH, 2007b, pág. 12). En esta estrategia se inscribían las amenazas a funcionarios públicos advertidas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en el Informe de Riesgo 004 de 2008.

Estas dinámicas implicaron la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos asociadas a desplazamientos forzados, como amenazas, homicidios, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y presencia de MAP y MUSE. Según el Registro Único de Víctimas, solo en 2010 se presentaron 72 casos de amenazas que afectaron a 199 personas en los municipios de Ibagué, Líbano, Rovira, Chaparral, Rioblanco y Planadas. En los municipios priorizados de Caquetá se presentaron, por su parte, 79 amenazas que afectaron a 338 personas en 2010. Por último, en los municipios priorizados del Huila se reportan en dicho año 57 casos[6], que afectaron a 139 personas[7].

Tabla 1.

Victimizaciones por evento ocurrido y por departamento (2005-2010).

Fuente: Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas.

Fecha de corte: 1 de mayo de 2018

Victimizaciones por evento ocurrido y por departamento (2005-2010)								
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Caquetá	Amenaza	196	154	140	157	137	172	956
	Delitos contra la integridad sexual	37	19	20	20	21	13	130
	Homicidio	203	198	248	241	201	186	1277
	MAP y MUSE	27	25	23	23	34	34	166
	Vinculación de NNAJ	19	14	25	16	11	16	101
Huila	Amenaza	120	106	131	104	166	189	816
	Delitos contra la integridad sexual	3	13	11	13	14	4	58
	Homicidio	211	204	229	172	211	140	1167
	MAP y MUSE	9	12	11	21	23	22	98
	Vinculación de NNAJ	4	8	11	6	7	2	38
Tolima	Amenaza	236	248	246	187	222	247	1386
	Delitos contra la integridad sexual	34	27	21	25	9	12	128
	Homicidio	337	337	356	246	253	171	1700
	MAP y MUSE	17	25	27	19	13	20	121
	Vinculación de NNAJ	24	25	17	9	11	15	101

La incidencia de factores determinantes del riesgo de desplazamiento y del reclutamiento forzado de NNAJ, como la presencia dominante de las FARC en municipios del sur del Tolima, se mantuvo en los años previos al inicio de las negociaciones de este grupo armado con el Gobierno colombiano. Esta situación fue crítica, por ejemplo, en el municipio de Planadas, y afectó gravemente a la población campesina (Profesional Corporación Yapawayra, 2018). En este sentido, la oficina del ACNUR en Neiva identificó para 2013

6 Según documentos internos de ACNUR, la estrategia de entrada en Huila incluyó la priorización de acciones en Colombia, Neiva, Algeciras, Garzón y Pitalito. Los municipios priorizados en Caquetá fueron San Vicente de Caguán, Montañita, El Doncello, Cartagena del Chairá y San José de Fragua.

7 Además de estas fuentes, otras organizaciones sirvieron de referencia para identificar las principales causas del desplazamiento forzado, entre ellas se encuentran el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Observatorio Sur Colombiano de Derechos Humanos y Violencia (OBSURDH) el Comité Permanente por la defensa de los Derechos Humanos en Colombia y la Corporación Reiniciar (ACNUR, 2013).

> **[...] nueve casos de adolescentes y jóvenes que fueron reclutados en el corregimiento de Gaitania, municipio de Planadas, siendo prácticamente la causa más fuerte para que las comunidades de la zona se sientan con deseo de salir desplazadas de la zona; de hecho, muchos adolescentes y jóvenes han salido con el pretexto de estudiar o trabajar en la ciudad, pero el fin último de estas salidas es prevenir el reclutamiento forzado (ACNUR, 2013, pág. 7).**

Adicionalmente, la sola presencia de puestos de Policía y Ejército en las cabeceras de corregimientos como Rionegro (Puerto Rico), San Antonio de Getucha (Milán) y Unión Peneya (La Montañita), en Caquetá, exponía a la población al riesgo de ataques de actores armados ilegales, lo cual redundó en 2013 en desplazamientos masivos en 2013 (ACNUR, 2013, pág. 7).

Durante los años de intervención del ACNUR en Tolima, Huila y Caquetá se identificaron asimismo vacíos en la respuesta institucional, en los niveles departamental y municipal, frente al desplazamiento forzado y sus riesgos. Uno de los primeros vacíos encontrados era la debilidad en los sistemas territoriales de atención a la población desplazada, especialmente en los principales centros urbanos (Ibagué, Neiva y Florencia). Esta misma debilidad era identificada como causa del desplazamiento de personas desde estos lugares hacia Bogotá y Soacha.

En segundo lugar, el ACNUR identificaba falta de coherencia entre la política nacional de atención integral al desplazamiento forzado y las acciones de política pública desarrolladas a nivel regional o local. En este sentido, se señalaba que las autoridades locales no tenían una política diferenciada de atención a la población desplazada, sino que se atendía a esta población desde el marco general de los enfoques sociales de atención a poblaciones vulnerables, lo que redundaba en la falta de sistemas organizados, de presupuesto diferenciado y de indicadores para evaluar la situación específica de la población desplazada.

Como causas de esta situación se señalaba la falta de equipos técnicos en las administraciones municipales que promovieran de manera eficiente el diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública apropiada. También se advertía el bajo conocimiento sobre la normatividad en el tema del desplazamiento y la no asignación de funcionarios para el trabajo continuo en las tareas propuestas para la construcción de la oferta institucional para la atención a la población desplazada. La baja capacidad institucional también se extendía a los órganos de control. Uno de los vacíos identificados por el ACNUR fueron las limitaciones de la Defensoría del Pueblo para mantener y extender la labor de los Defensores Comunitarios en cuanto a la identificación de los riesgos de las comunidades y la formulación de respuestas.

Tales carencias se evidenciaban también en procesos de soluciones duraderas: se señalaba al respecto la falta de información actualizada sobre las condiciones legales de los predios donde se había reasentado, reubicado o integrado la población desplazada, o sobre los riesgos de desastres naturales a los que se exponía. Se mostraba, además, la falta de acompañamiento institucional a la población que adelantaba procesos de retorno, reubicación o integración local: no se observaban, por lo general, los protocolos para adelantar estos procesos en atención a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

La falta de acompañamiento institucional fue patente en casos como los de las reubicaciones adelantadas por la comunidad de Tuluní, cuyos pobladores no tuvieron un adecuado proceso de acompañamiento para enfrentar los riesgos asociados a la estabilización socioeconómica ni para establecer lazos comunitarios y arraigo hacia el territorio recién ocupado, especialmente si se tiene en cuenta que una característica de la comunidad reubicada era la variedad de regiones del país de donde provenían[8].

Las percepciones de los mandatarios locales también determinaban la prioridad dada a la atención a la población desplazada. Según un funcionario de ACNUR, mientras que en Tolima y Caquetá las intervenciones conjuntas entre ACNUR y otras organizaciones (como PNUD, OACNUDH y FUPAD) fueron apoyadas más decididamente por los gobernadores de estos departamentos, en Huila existía la percepción de que este departamento servía principalmente de paso para la población que se movía entre Caquetá y el centro del país; no había pues un abierto reconocimiento de la población víctima de desplazamiento asentada principalmente en Neiva (Funcionario ACNUR, 2018).

Adicionalmente, en la línea base sobre política pública en atención al desplazamiento forzado en Huila, realizada en 2010, se identificaron importantes deficiencias en aspectos como: (i) conocimiento de las obligaciones de los entes territoriales (específicamente en el nivel departamental) para construir el Plan Integral Único e integrarlo al Plan de Desarrollo Departamental, (ii) asignación de presupuesto diferenciado, (iii) asignación y capacitación de personal responsable de la implementación de la política pública, (iv) oferta institucional diferenciada, y (v) conocimiento de la situación y necesidades de la población desplazada (ACNUR-Corporación Opción Legal, 2010).

8 En la síntesis del diagnóstico de las comunidades se describirá con más detalle el contexto de esta comunidad.

A ello se sumaban problemas de inestabilidad en la duración de los funcionarios públicos en sus cargos. En este sentido, se hacía referencia en 2011 a la discontinuidad en los procesos de gobernabilidad local por cuenta de situaciones como la sanción de la alcaldesa de Florencia, la suspensión de los alcaldes de Altamira, Agrado, Aipe y Campoalegre, la destitución de los alcaldes de Gigante, Flandes, Curillo, y Yaguará y las investigaciones a los ex alcaldes de Aipe y Neiva, atribuidas en su mayoría a presuntas irregularidades en contratación. La precaria gobernabilidad se acrecentaba por las amenazas y atentados de los que eran objeto los alcaldes de Planadas[9], Cajamarca y Mariquita.

Las dificultades también eran patentes en la infraestructura propicia para la atención a la población desplazada. Las UAO de Pitalito y Neiva no contaban con la infraestructura adecuada, en términos de confidencialidad y dignidad, para brindar orientación de manera eficiente.

Las fallas ya mencionadas, especialmente las relacionadas con la falta de conocimiento y capacitación de los funcionarios de las autoridades locales, se extendían a la atención a la población desplazada en perspectiva de enfoques diferenciales. De acuerdo con el ACNUR, la persistencia de la invisibilidad y falta de sistematización y seguimiento a los casos de violencias sexuales y violencias basadas en género por parte de la institucionalidad y de las comunidades en Huila, Caquetá y Tolima, era preocupante. Esta falta de respuesta era especialmente aguda si se tiene en cuenta que en 2008 la Corte Constitucional había expedido el auto 092, que, dentro del marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, adoptaba "medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado" (Corte Constitucional. Auto 092/08).

En la línea de los enfoques diferenciales se advertía también que, a pesar de que para el momento ya existían varias normas relacionadas con la protección y atención de la población desplazada, seguía habiendo desconocimiento de los alcances de la Ley 1448 en cuanto a la población desplazada de sectores LGBTI, y que por razón de su género u orientación sexual seguían siendo señaladas y hostigadas por parte de actores armados legales e ilegales.

9 El 10 de diciembre de 2011, la vivienda del alcalde de Planadas fue objeto de un atentado con una granada. El atentado fue atribuido por la Policía Nacional a integrantes de las FARC. Según el funcionario, durante 2011 había recibido constantes amenazas que se intensificaron en los meses previos al atentado. (Vanguardia.com, 2011)

03 c. Planeación

> [L]os diagnósticos participativos se constituyeron en un primer ejercicio de involucramiento comunitario en la planeación de las estrategias de intervención del ACNUR y sus socios.

Una vez descrito el panorama de los riesgos de protección identificados por ACNUR y otras instituciones, se procederá en este apartado a mostrar las principales estrategias de planeación desarrolladas por ACNUR (en las oficinas de terreno de Neiva y Florencia) para apoyar tanto a comunidades como la institucionalidad estatal, en las áreas de fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado a la situación de la población desplazada y fortalecimiento de las capacidades comunitarias en cuanto a su autoprotección, mecanismos de participación y visibilización de su situación ante la institucionalidad estatal.

Se procederá, en primer lugar, a describir las primeras acciones llevadas a cabo por el ACNUR a partir de los diagnósticos iniciales. Luego, se dará cuenta de la implementación de diagnósticos participativos, entendidos estos como la herramienta desarrollada por ACNUR para diagnosticar, conjuntamente con las comunidades, los principales riesgos asociados al desplazamiento forzado y planificar las áreas de trabajo prioritarias a llevar a cabo en los territorios. Posteriormente, se hará un mapeo de las principales intervenciones y comunidades intervenidas durante el tiempo en que las oficinas de Neiva y Florencia estuvieron en funcionamiento.

Primeras misiones y Diagnósticos participativos

La identificación de población desplazada y población en riesgo de desplazamiento había llevado al ACNUR desde 2006 a realizar misiones al departamento del Tolima, con el fin de adelantar campañas de documentación para la población de municipios del suroccidente, a partir de la información obtenida en las intervenciones en Soacha. En el transcurso de estas campañas, los alcaldes de Chaparral, Rioblanco y Planadas expresaron su preocupación por los índices de desplazamiento en sus municipios, tanto en recepción de población desplazada proveniente de las zonas rurales hacia las cabeceras municipales, como en expulsión de población hacia Ibagué y Soacha. Solicitudes similares se hicieron desde las gobernaciones de Huila y Caquetá (Funcionario ACNUR, Entrevista, 2018).

Mapa 1.
Cobertura de Oficina de Terreno ACNUR Neiva en 2010

A partir de la identificación de estas necesidades, el ACNUR decide fortalecer su presencia institucional en los departamentos señalados, de modo que instala el 7 de julio de 2010 una oficina de terreno en Neiva, y define como zonas prioritarias de atención los municipios de Ibagué, Planadas, Rioblanco, Chaparral, Rovira y Líbano en Tolima; Neiva, Colombia, Algeciras, Garzón y Pitalito en Huila; y Florencia, San Vicente del Caguán, Puerto Rico, San José de Fragua, Cartagena del Chairá, el Doncello y La Montañita en Caquetá. Sin embargo, debido a las condiciones del contexto, no se logró mantener una presencia directa en algunos de los mencionados municipios.

Una de las primeras acciones que hizo la oficina de Neiva durante 2010 fue el desarrollo de diagnósticos participativos en las ciudades capitales de departamentos. Estos ejercicios permitieron recopilar e identificar información sobre los riesgos específicos de protección de la población desplazada, a través de la realización de grupos focales en los que se entabló un diálogo directo con la población desplazada[10]. Además de su función de diagnóstico, este ejercicio permitió el involucramiento de la comunidad en la identificación de sus propias vulnerabilidades y en la propuesta de soluciones a su situación. En este sentido, los diagnósticos participativos se constituyeron en un primer ejercicio de involucramiento comunitario en la planeación de las estrategias de intervención del ACNUR y sus socios.

10 La Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones es un conjunto de acciones dirigido a recopilar riesgos de protección de la población de interés del ACNUR a partir de la aplicación de distintas metodologías de recolección de información, tales como observación participativa, entrevistas semiestructuradas o discusiones grupales (p. ej. grupos focales). Este ejercicio es, dentro de la operación del ACNUR, la segunda fase del llamado "análisis de situación", proceso que incluye la identificación de los riesgos de protección de la población de interés por medio de fuentes propias y de otras instituciones (fase 1) y la planificación participativa para definir el Plan de operaciones de País o de cada oficina, según el nivel de planeación correspondiente (fase 3) (ACNUR, 2006).

Se hicieron diagnósticos participativos en Neiva en los asentamientos Brisas del Río y Nueva Esperanza, con la participación de 73 personas desplazadas (jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad) y 25 funcionarios de las autoridades e instituciones. En el caso de Florencia, el diagnóstico se llevó a cabo en los asentamientos El Timy y Dos Quebradas, con 151 personas desplazadas (jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad) y 31 funcionarios de las instituciones. Por último, se llevó a cabo un diagnóstico participativo en el barrio Álamos Semillas del Futuro de Ibagué, en el cual participaron 128 desplazadas (jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad), así como 22 funcionarios de las instituciones.

En línea con la estrategia del ACNUR en los municipios del sur del Tolima, se realizaron en 2013 diagnósticos participativos con las comunidades campesinas de la parte alta del río Atá, sur del Tolima, fundamentalmente en el municipio de Planadas (Veredas La Unión, El Guayabo, Peña Rica, La Hacienda, Villa Nueva, Progreso, San Miguel, Marquetalia y El Oso), y en 2014 en ocho veredas de la parte alta del Cañón de las Hermosas, en el municipio de Chaparral, en otras veredas del Cañón de las Hermosas y en la comunidad de la Hacienda El Puerto (municipio de Florencia, Caquetá). Para 2016 estos mismos ejercicios se hicieron en las comunidades de La Mono y Puerto Torres (Belén de los Andaquíes) y Río Caguán (Cartagena del Chairá), en el departamento de Caquetá.

En este documento no se dará cuenta de los resultados de todos los diagnósticos; se mostrarán los hallazgos más importantes de estos ejercicios en relación con distintos tipos de necesidades de protección, prevención y soluciones duraderas.

Ibagué y Neiva

Los primeros diagnósticos participativos realizados en Ibagué y Neiva evidenciaron serios desafíos en cuanto a la protección a la población desplazada asentada en los barrios periféricos, por causa de factores como la inseguridad jurídica frente a la tenencia de los predios, la carencia de bienes y servicios públicos como vías, centros educativos, centros de salud, servicios públicos domiciliarios, las dificultades en la adaptación de la población a distintas dimensiones de contextos sociales urbanos (baja capacitación para el mercado laboral, problemas de convivencia), la nula o incipiente organización comunitaria, los distintos riesgos de seguridad para la población de NNAJ (entre ellos, riesgos de involucramiento en dinámicas delictivas) y una permanente marginalización por parte de otros sectores de la sociedad, entre ellos la población de acogida y las instituciones estatales.

En el caso de la población desplazada que habitaba en los barrios Brisas del Río y Nueva Esperanza (Neiva), esta vivía en condiciones precarias, tanto en términos de infraestructura como en acceso a servicios básicos o mínimos de seguridad frente a violencias. Se resumen así los distintos vacíos de protección:

- Altos niveles de insalubridad y contaminación ambiental.
- Deficiente prestación del servicio de salud (no es oportuno y eficiente y falta sensibilidad por parte de los funcionarios con la población desplazada).
- Extremados niveles de pobreza y malnutrición en niños, mujeres y adultos mayores.
- Discriminación escolar sobre la población infantil por su condición de ser población desplazada.
- Deserción escolar, con el consiguiente riesgo de aumento de trabajo infantil.
- Jóvenes en un alto riesgo por falta de acceso a la educación técnica y universitaria, falta de oportunidades laborales, falta de espacios lúdicos y deportivos.
- Gran número de embarazos a temprana edad.
- Aumento de enfermedades de transmisión sexual.
- Inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra: la comunidad de Brisas del Río había enfrentado tres intentos de desalojo en 2010.
- Violencia basada en género, maltrato infantil, inseguridad y robos a mano armada.
- Hombres y mujeres sin oportunidades laborales que permitan el ingreso de recursos a la familia.

En el caso de Ibagué, se adelantaron en 2010 diagnósticos participativos en el barrio Álamos y en el asentamiento Semillas del Futuro, ambos en la comuna 7. Los vacíos de protección encontrados se resumen así:

- Alta deserción escolar por cuenta de oferta educativa insuficiente o falta de recursos, con los correspondientes riesgos para la población juvenil en términos de consumo de sustancias psicoactivas, delincuencia juvenil, embarazos prematuros o prostitución infantil. A estos problemas se sumaban los riesgos de seguridad física para NNAJ: principalmente amenazas de robos o agresiones sexuales. Por último, se evidenció una inadecuada infraestructura educativa para población en situación de discapacidad.
- Precario acceso a servicios de salud, por falta de un centro de salud cercano y por la lenta actualización de las bases de datos que certificaban a los pobladores como beneficiarios del régimen subsidiado. A las dificultades de oferta se añadían enfermedades propias de un contexto insalubre (problemas intestinales, brotes en la piel, dengue hemorrágico, entre otros problemas de salud) y enfermedades sexuales y reproductivas.
- Problemas de malnutrición en población infantil y personas adultas mayores, condicionados por falta de ingresos e insuficiente cobertura de servicios como desayunos escolares o comedores comunitarios.
- Hacinamiento en las viviendas e inseguridad en el barrio. Constantes cambios de residencia de la población, lo que impacta negativamente la organización comunitaria. En el asentamiento Semillas del Futuro sobresalía la situación de ilegalidad generalizada de los predios ocupados, lo que impedía la prestación óptima de servicios públicos y ponía a la comunidad en constante riesgo de ser desalojada.
- Insuficiencia de espacios lúdicos o deportivos.
- Presencia de actores violentos, entre grupos armados organizados al margen de la ley y pandillas así como de redes de microtráfico de drogas. También fueron identificados graves riesgos para la población de niños y jóvenes en cuanto a consumo de sustancias psicoactivas.
- Organización comunal prácticamente inexistente. Carencia de espacios de reunión para actividades comunitarias.
- Dificultades para conseguir empleo o generar recursos autónomamente, por cuenta de factores como la baja escolaridad, la poca experiencia en oficios propios de las ciudades (buena parte de la población fue desplazada de contextos rurales) o la insuficiencia de la respuesta estatal en relación con propuestas de emprendimiento o inserción en cadenas productivas.
- Falta de efectividad y sostenibilidad de intervenciones anteriores hechas por ONG y otras organizaciones.

Chaparral

De otra parte, los diagnósticos hechos con las comunidades campesinas de los municipios de Planadas y Chaparral mostraban vacíos de protección que requerían respuestas más asociadas con la prevención del desplazamiento. El caso del diagnóstico hecho con 331 familias de la parte alta del Cañón de las Hermosas, entre febrero y marzo de 2014, mostró las distintas dimensiones de vulnerabilidad que enfrentaba la población. Se sintetizan a continuación los principales hallazgos de dicho ejercicio.

En primer término, se identificaron riesgos asociados a la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, tales como un número importante de familias cuyas tierras o aún no estaban legalizadas, o sobre las cuales no había títulos de propiedad o sin posibilidad de ser titulados por parte del INCODER. A estos problemas se sumaban los propios de las presiones de los actores armados sobre la población, lo que creaba las condiciones para la ocurrencia de despojo o abandono de tierras[11]. A estos riesgos se adicionaban aquellos relacionados con la falta de planes de manejo y aprovechamiento de las zonas de bosque. Estas situaciones eran agravadas por las dificultades en el acceso a créditos, la explotación inadecuada de recursos naturales y la erosión de los suelos (ACNUR, 2014).

En cuanto al acceso a vivienda, la comunidad señaló el deterioro de la infraestructura habitacional, la falta de materiales para construcción, el riesgo de deslizamientos y derrumbes, la ausencia de redes de alcantarillado y precariedad de redes de acueducto, el inadecuado manejo de las basuras y la falta de oferta estatal en programas de vivienda. Como consecuencia de tales riesgos se evidenciaron situaciones como hacinamiento, insalubridad y propagación de enfermedades.

En relación con el acceso a salud, este diagnóstico evidenció la ausencia de programas de prevención y atención en la zona, la falta de suministro de medicamentos, el escaso número de personal médico y la pobre dotación de los centros de salud, así como la escasa presencia y deficiente atención de Entidades Promotoras de Salud (EPS) en estas veredas. Lo anterior configuraba riesgos como la recurrencia de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, enfermedades respiratorias o digestivas y desnutrición (con particular incidencia en niños y niñas).

11 Para 2010, el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) del gobierno nacional mostraba que, para el caso de Chaparral, 161 personas habían abandonado sus predios a causa del desplazamiento. En Tolima, solo Rioblanco tuvo un registro mayor, con 213 casos (Acción Social, 2010, págs. 27-29).

Las condiciones productivas poco sostenibles de la comunidad también fueron puestas en evidencia; la dependencia de monocultivos como el fríjol o el café, la baja tecnificación de la ganadería, el limitado mercado disponible y la falta de condiciones para la adecuada comercialización (entre las que se incluyen los bajos precios y la escasa infraestructura) fueron identificadas como causantes de la precaria condición socioeconómica de las familias, caracterizada por los bajos ingresos y la brecha en participación en estas actividades entre hombres y mujeres (siendo estas últimas excluidas de propuestas productivas).

El acceso a la educación presentaba dificultades como infraestructura deteriorada, dotación inadecuada o insuficiente, dificultades de la población para desplazarse hasta las escuelas, baja calificación y alta rotación de los docentes, falta de restaurantes escolares e inadecuación del modelo educativo a las necesidades de la comunidad. Como consecuencia, los mayores riesgos señalados por la comunidad eran la alta deserción escolar, la baja calidad de la formación y los altos índices de analfabetismo en personas adultas.

Por último, las violencias entre la comunidad resultaron ser motivo de alarma, por cuanto se señaló un contexto en el que las violencias intrafamiliares, especialmente contra la población infantil, eran toleradas. El desconocimiento de los derechos de la niñez por parte de la comunidad acrecentaba estos riesgos.

Adicional a los resultados de dicho ejercicio, la oficina de Neiva advirtió un recurrente riesgo de reclutamiento forzado de NNAJ, asociado a las formas de control que el Ejército Nacional y las FARC ejercían a través de amenazas, señalamientos y otras estrategias de control social.

©ACNUR

Comunidad de la vereda Tuluní

En 2006, atendiendo a la Ley 812 de 2003, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006[12], y tomando como preceptos la Ley 160 de 1994 y la Ley 387 de 1997, el INCODER inició el proceso de preselección de solicitudes para la estabilización socioeconómica de población desplazada en esta vereda en el corregimiento de Amoyá, del municipio de Chaparral (Tolima). El proyecto consistía en la reubicación de 59 familias de diferentes regiones del país en un predio de 589 hectáreas asignado por INCODER y la formulación e implementación de proyectos productivos[13].

Justamente, la diversa procedencia de la población desplazada y la presión por lograr estabilización socioeconómica fueron los dos principales riesgos a los que se enfrentó la comunidad de Tuluní. En efecto, las 40 familias que en definitiva lograron ser reubicadas eran víctimas de desplazamiento forzado provenientes de lugares como Pelaya (Cesar), Saravena (Arauca), Puerto Rico y La Uribe (Meta), Algeciras (Huila), Curillo y Milán (Caquetá), Tiquisio (Bolívar) y Ataco, San Antonio, Líbano, Rioblanco, Ibagué, Ortega y Cajamarca (Tolima). Según el Plan de desarrollo rural comunitario de Tuluní, desde su reubicación en 2007 estas familias tuvieron que enfrentar dificultades para organizarse como comunidad, debido a las diferencias culturales y la estigmatización por parte de la población de acogida e incluso de las instituciones locales (Comunidad de Tuluní, 2015a). Los problemas se agravaron por sucesos violentos como el asesinato, en 2011, de Heriberto Lezama y Nevardo Marín, beneficiarios del programa de reubicación[14]. El primero de ellos era, además, miembro fundador de la asociación agropecuaria El Nuevo Amanecer, cuyo objetivo era gestionar proyectos productivos agropecuarios para la comunidad.

12 Ley 812 de 2003. Capítulo II. Artículo 8, numeral 5: "El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares."

13 Según evidencia el ACNUR, a partir de la resolución de adjudicación del predio "[e]n la evaluación técnica que hizo el INCODER antes de la compra determinó que el predio tenía potencial para: a. Cultivos: Capacidad de cultivo de arroz de 85 hectáreas aproximadamente, 17 hectáreas para cultivo de plátano, y maíz 40 hectáreas; b. Ganadería: 368 hectáreas para ganadería de doble propósito, con una capacidad de 180 animales; c. Piscicultura: En 0.5 hectáreas de espejo de agua, se proyectó el establecimiento de un cultivo de peces; d. Maderas forestales: En 20 hectáreas del predio; e. Forestal protectora: 58 hectáreas respetando el área protectora del predio.

14 Según los mismos pobladores de la vereda, no hay hasta ahora indicios de que estos sucesos hayan estado relacionados con el rol social que cumplían estas personas en su comunidad (Habitantes vereda Tuluní , 2018a).

Adicionalmente, la baja participación comunitaria en la formulación de los proyectos productivos y la falta de asistencia técnica para llevarlos a cabo de forma exitosa constituían en riesgos para la consolidación de los procesos comunitarios. (Profesional Corporación Yapawayra, 2018). En efecto, entre 2007 y 2009 se pusieron en marcha proyectos ganaderos, piscícolas, de cultivo de uva, pinos maderables, cacao e higuerilla[15] por parte de la asociación Nuevo Amanecer y la Cooperativa Multiactiva, las dos organizaciones comunitarias constituidas en Tuluní. La mayoría de estos proyectos fracasaron por falta de adecuada asistencia técnica y, según los mismos integrantes de la comunidad, porque los proyectos implementados no fueron previamente concertados con la comunidad, ni fueron enmarcados en un plan integral de desarrollo, de modo que en varios de esos casos la comunidad debía poner en marcha proyectos para cuyo sostenimiento no contaban con el conocimiento o las habilidades técnicas mínimas. Esta última razón deja entrever los errores en los que la institucionalidad incurría al asignar presupuestos y llevar a cabo proyectos sin un diagnóstico participativo de los tipos de necesidades que enfrentaba la comunidad y sin una evaluación de los factores humanos, técnicos y ambientales que condicionaban la viabilidad a largo plazo de las soluciones ofrecidas.

En 2012 el ACNUR fortalece su intervención en esta comunidad a través de la alianza hecha con la fundación Yapawayra. En el marco de esta alianza, se aplicaron encuestas a comunidad reubicada y comunidad receptora. Esta herramienta se complementó con entrevistas a profundidad, talleres, visitas domiciliarias y ejercicios de observación participativa.

15 Planta oleaginosa de cuyo fruto se extrae aceite para diversos usos industriales, médicos, farmacéuticos o cosméticos.

Los resultados de estos ejercicios pueden sintetizarse como sigue:

TEMAS	RIESGOS IDENTIFICADOS
Generación de ingresos	Los ingresos generales de la población eran muy bajos y provenían en su mayoría del cultivo de arroz (alquiler de terrenos a grandes productores, trabajo por jornal en temporadas de siembra y cosecha). Otros riesgos, también asociados a los problemas de organización comunitaria, eran la falta de asistencia técnica a las organizaciones comunitarias y las disputas internas entre estas sobre la administración de los recursos otorgados para adelantar proyectos productivos agrícolas. Estas situaciones causaron, como se ha señalado, el fracaso de casi todos los proyectos productivos agrícolas implementados entre 2007 y 2009.
Salud	Dificultades en acceso a servicios de salud oportunos, fundamentalmente porque las personas debían desplazarse a la cabecera municipal o a Ibagué. A esto se sumaron las dificultades de traslado adecuado de pacientes. Por último, las brigadas de salud se hacían con poca frecuencia y no brindaban los medicamentos formulados.
Educación	Poca oferta educativa: para el momento del diagnóstico se contaba solamente con una escuela de básica primaria, atendida por un docente. La falta de transporte escolar constituía un riesgo de deserción escolar, pues los costos de transporte resultaban ser en muchos casos insostenibles. El acceso a educación superior era muy bajo, pues de los jóvenes que terminaron bachillerato solo 1 estaba cursando estudios técnicos. Por otra parte, más del 70% de las personas adultas solo cursaron primaria o parte de ella.
Servicios públicos	Uno de los riesgos más graves identificados fue el pobre acceso a acueducto y alcantarillado. En primer lugar, el agua se surtía por mangueras y no todas las viviendas tenían acceso a ellas. En segundo lugar, el alcantarillado disponible evidenciaba graves problemas de capacidad, lo que impedía el buen uso de las unidades sanitarias en la mayoría de las viviendas. El acceso a energía eléctrica también era rudimentario, lo cual afectaba en particular la producción de panela.
Vivienda	Se identificó la necesidad de que la población reubicada contara con vivienda digna, pues era esta población la que manifestaba habitar viviendas más precarias (fundamentalmente construcciones de madera, con áreas de no más de 20 m^2). No obstante, si bien la población receptora vivía en construcciones más estables, muchas de estas no eran de su propiedad.
Seguridad alimentaria	Una de las primeras acciones posteriores a la reubicación se centró en asegurar la capacidad de las familias de garantizarse su propia provisión de alimentos básicos. Con esta finalidad se crearon huertas caseras que, una vez introducido el cultivo de arroz, desaparecieron. Esto, debido a que el uso de agroquímicos para dicho cultivo era incompatible con lo cultivado en las huertas. Otros proyectos de seguridad alimentaria, como la cría de aves para el consumo, presentaron dificultades en sus sostenimiento por causa de la falta de recursos para comprar insumos y alimento de levante.
Organización comunitaria	Uno de los principales riesgos identificados era la falta de integración entre la comunidad receptora y la población reubicada, así como la falta de construcción de tejido social que disminuyera riesgos individuales y colectivos en dimensiones como la seguridad personal frente a la acción de actores armados ilegales o la estabilización socioeconómica. Entre los factores condicionantes de dicho riesgo se encontraron: (1) Hasta 2013 la población objetivo de la institucionalidad estatal y las agencias de cooperación era la población desplazada que había sido reubicada. Solo en 2013 se incluyó plenamente en las estrategias de fortalecimiento comunitario a la comunidad de acogida (Comunidad de Tuluní, 2015a). (2) Las organizaciones comunitarias adolecían de falta de capacidad técnica y claridad sobre los procedimientos para conseguir y gestionar adecuadamente recursos financieros para apalancar proyectos. Una consecuencia de esta situación fue la baja capacidad para sostener los proyectos iniciados. (3) La Junta de Acción Comunal no contaba con un nivel adecuado de gestión y organización y no era vista por la comunidad como una instancia representativa de sus intereses. (4) Hubo al inicio de la reubicación una percepción negativa de los antiguos habitantes de la vereda hacia la población desplazada, pues se prejuzgaba a los habitantes recién llegados como un riesgo para la seguridad y la convivencia de la comunidad (Habitantes vereda Tuluní, 2018a).
Enfoque de género	Las mujeres percibían que en varios problemas de índole comunitaria (episodios de intolerancia, distintas violencias) habían estado involucrados hombres; por el contrario, ellas habían sido ajenas a confrontaciones fuertes entre sí y habían intentado ayudar a mediar, en ocasiones con sus hijos e hijas, o colaborado con la búsqueda de comida para sus familias. Se advertía la importancia de generar un trabajo diferenciado con mujeres que permitiera crear y fortalecer lazos de solidaridad y cooperación, con el fin de fortalecer redes comunitarias con enfoque de género.
Apropiación del territorio	Los integrantes de la comunidad sentían que el territorio que ahora habitaban no era aún de ellos, sino que pertenecía a las instituciones que les entregaban recursos.

Parte alta del río Atá

Como se ha mencionado en el anterior apartado, el sur del Tolima fue, desde mediados de la década de 2000, escenario de una intensa confrontación bélica entre la guerrilla de las FARC y el Ejército, por cuenta de la implementación de Plan Nacional de Consolidación Territorial[16]. Según la comunidad del Alto Atá, los riesgos de desplazamiento forzado se incrementaron con la llegada de la Brigada Móvil No. 8 del Ejército Nacional, en 2005 (ACNUR-Yapawayra, 2015, pág. 26).

16 La situación era crítica en el municipio de Planadas y, especialmente, el corregimiento de Gaitania, que ha sido considerado uno de los bastiones históricos de las FARC. La vereda Marquetalia, de este corregimiento, era una de las llamadas "repúblicas independientes" que en 1964 fueron objeto de intervención militar por parte del gobierno de Guillermo León Valencia. El gobierno del momento consideró a esta una de las zonas que estaban aún al margen del control del Estado Colombiano, al ser señaladas como reductos de bandoleros y campesinos armados. La llamada "Operación Marquetalia" se considera como el punto inicial de la creación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Para una descripción detallada de la situación geográfica del corregimiento de Gaitania y su contexto histórico, véase ACNUR-Yapawayra, mayo 2015, y Plan de Desarrollo Comunitario río Atá, 2016.

Las 443 familias que habitaban en 2013 las doce veredas de la parte alta del río Atá, en el corregimiento Gaitania de Planadas[17], participaron en un diagnóstico participativo desarrollado entre 2013 y 2015 por ACNUR y la Fundación Yapawayra. La metodología consistió en la realización de visitas a estas veredas, con el fin de recoger información sobre sus vulnerabilidades, a partir de entrevistas, recorridos, conversaciones con la población, censos y encuestas. Estos últimos ejercicios fueron adelantados por personas de la comunidad, previa sensibilización, lo cual hacía parte de la intención de los diagnósticos.

La retroalimentación de los resultados del diagnóstico se hizo en primer término con los líderes de las Juntas de Acción Comunal y luego de forma amplia con los habitantes de las veredas (ACNUR-Yapawayra, 2015, pág. 5). Tales resultados se dividieron en los componentes de tierras, economía, educación, salud, alimentación, vivienda y saneamiento básico, servicios públicos secundarios, vías de comunicación y transporte, organización comunitaria, cultura y recreación, y análisis de género. A continuación se presentan los principales hallazgos en cada componente:

COMPONENTE	RIESGOS IDENTIFICADOS
Tierras	» Tamaño insuficiente de las fincas para el sostenimiento de las familias: menor área de tierra para heredar, lo cual motivaba desplazamientos de nuevas generaciones de familias. » Inseguridad en la tenencia de la tierra: solo 30% de las familias contaban con escrituras de sus predios; el resto de familias solo tenían comprobantes de compraventa o no tenían documento alguno. Atrasos masivos en pago de impuesto predial torpedeaban la legalización de predios y el acceso a mejoras en las viviendas.
Economía	» Poca productividad y daños ambientales de la ganadería extensiva de ladera. » Dependencia de monocultivos (principalmente café). Poca tecnificación de la producción de café, lo cual redundaba en márgenes de ganancia estrechos. » Presencia de intermediarios que regulaban los precios de venta de los productos.
Alimentación	» Poca variedad de comida producida en las fincas. » Baja calidad de la comida que llegaba a las veredas, debido a las dificultades de transportarla hasta allí.
Vías de comunicación y transporte	» Mal estado generalizado de las vías entre veredas; efectos negativos en el transporte y comercialización de productos agropecuarios y en el acceso de los NNAJ a centros educativos.
Educación	» Deserción escolar: entre sus causas estaban: (i) los jóvenes se dedicaban a trabajar desde temprana edad, por causa de carencias de su núcleo familiar original o porque forman nuevas familias a temprana edad. (ii) Falta de transporte escolar, esencial para llegar a los centros educativos. (iii) Provisionalidad y poca capacitación de los docentes, que afectaba calidad escolar. (iv) Infraestructura escolar insuficiente para atender las demandas de la población. (v) Falta de orientación clara del Proyecto Educativo Institucional que incentive a los NNAJ a quedarse en Gaitania. » Precaria atención de NNAJ con condiciones que requieren educación diferenciada: síndrome de Down, trastornos psicomotores, dificultades auditivas y del habla. » Poca motivación de padres hacia hijos para estudiar. » Dificultades para continuar la educación superior en su municipio, esto por causa de costos elevados, poca oferta educativa, y riesgo de reclutamiento forzado. » Pocas escuelas contaban con escritura pública, lo cual dificultaba la inversión municipal en su infraestructura y dotación.
Vivienda y saneamiento básico	» Bajo acceso a servicios públicos: solo 7% de las familias tenían pozos sépticos; la mayoría depositaba las aguas negras a las fuentes hídricas. Casi 20% aún no contaba con energía eléctrica. Acueducto rudimentario. Casi el 40% de los pobladores no tenía unidad sanitaria. » Hacinamiento en viviendas.
Salud	» Muy baja afiliación al sistema de salud. » Atención casi nula a personas con discapacidades y necesidades especiales de atención médica. » Ausencia de programas de prevención en salud.
Organización comunitaria	» Carencia de espacios para la formación política. » Falta de recursos para realizar gestiones básicas (reuniones, visitas). » Percepción de que el liderazgo comunitario (especialmente en las JAC) se valoraba poco. » Dificultades en la realización de trámites administrativos (que en su mayoría debían hacerse fuera del municipio). » Desconfianza de la comunidad en las instituciones y autoridades públicas. » Falta de renovación en los liderazgos; falta de formación política de los jóvenes. » La comunidad percibía falta de vocación de liderazgo por parte de los líderes.
Relación con la institucionalidad	» Desconocimiento generalizado, por parte de la comunidad, de las funciones de autoridades locales, como el corregidor, o del Ministerio Público (como la Defensoría del Pueblo).
Cultura, recreación, religión.	» Infraestructura deficiente para realizar actividades culturales, así como carencia de iniciativas y contextos en entretenimiento y uso del tiempo libre.
Enfoque de género	» Poca valoración social de las labores realizadas por las mujeres » Desconocimiento generalizado sobre salud sexual y reproductiva: acceso nulo de las mujeres a exámenes preventivos básicos (citología, mamografía), o a controles prenatales. » Concepción negativa de la comunidad acerca del disfrute del tiempo libre por parte de las mujeres. » Normalización de violencias basadas en género, en dimensiones económica, patrimonial, simbólica, domestica, emocional, psicológica, verbal y física. » Baja presencia de mujeres en espacios de participación política.

17 El Jordán, El Oso, Puerto Limón, Alto Sano, La Unión, San Miguel, La Hacienda, El Progreso, Peña Rica, Villa Nueva, Guayabos y Marquetalia.

Caquetá

En 2010 el ACNUR realizó los primeros diagnósticos participativos en los asentamientos el Timy y Dos Quebradas, situados en la periferia de Florencia. Estos barrios, habitados principalmente por población con notables carencias socioeconómicas, eran también un importante lugar de acogida de la población desplazada de otros municipios del departamento. En el momento de la realización del diagnóstico la población se estimaba en unas 600 familias, de las cuales aproximadamente 1.500 personas eran menores de edad.

Los principales riesgos identificados se pueden resumir así:

- Problemas de seguridad (atracos, violencia sexual) para los NNAJ como efecto de los desplazamientos entre las viviendas y las instituciones educativas y la falta de presencia de Fuerza Pública en el sector. Estas amenazas eran vistas como particularmente graves entre las mujeres jóvenes y adultas.
- Riesgo alto de reclutamiento forzado de jóvenes por parte de AAI.
- Baja capacitación en fuentes de generación de ingresos. Este problema era visto como sobresaliente entre las mujeres adultas.
- Problemas de salud relacionados con el mal manejo de aguas residuales y residuos sólidos y la falta de agua potable: problemas intestinales, dengue hemorrágico, varicela, entre otras afectaciones. Ante estos problemas, se evidencia la carencia de un centro de salud cercano que preste atención oportuna.
- Alto número de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual.
- Afectaciones emocionales como producto del escaso manejo dado a la experiencia del desplazamiento forzado y del desarraigo.
- La condición de irregularidad de los asentamientos impedía el acceso a servicios públicos como acueducto y alcantarillado.
- Problemas de empleabilidad de la población laboralmente activa; alto número de niños y niñas que deben dejar sus estudios para trabajar. Difícil adaptación de la población, que fue desplazada de contextos rurales, a los tipos de labores propios del trabajo en las ciudades.
- Acompañamiento insuficiente (seguimiento, capacitaciones) de las instituciones estatales a los procesos de emprendimiento iniciados por la comunidad y que, en principio, fueron apoyados por dichas instituciones.
- Carencia de espacios adecuados para la recreación y el uso del tiempo libre. Esta condición afecta particularmente a la población de NNAJ.
- Dificultades para consolidar una participación inclusiva en los espacios de decisión comunitaria, como las asociaciones de desplazados. Se resaltó en este sentido la poca participación de las mujeres en tales espacios.

Tres de las comunidades acompañadas por el ACNUR en el departamento de Caquetá fueron asentamientos urbanos de población desplazada ubicados en Florencia. En primer lugar, la comunidad del resguardo La Gaitana, del pueblo indígena Nasa, se desplazó en 2010 de la vereda Villa Nueva del municipio de Puerto Rico, Caquetá, a causa de amenazas, contaminación por minas antipersona en su territorio y el asesinato del comisario mayor de la comunidad. Fue ubicada en un predio perteneciente a la Defensa Civil, cerca del casco urbano del municipio de Florencia, Caquetá, a la espera del cumplimiento del fallo de una acción de tutela que ordenaba la reubicación de esta comunidad en un nuevo territorio (ACNUR-PNUD, 2016a).

Por su parte, la comunidad de la hacienda El Puerto estaba conformada por 234 familias víctimas de desplazamiento forzado entre 2005 y 2010 y provenientes de los municipios caqueteños de Puerto Rico, Montañita, Río Negro, Cartagena del Chairá, Solano y Solita, así como familias afectadas por desastres naturales. En 2012 la alcaldía de Florencia les asignó un conjunto de viviendas en el marco del Programa Vivienda Gratuita del Gobierno Nacional (ACNUR-PNUD, 2016b).

Por último, la comunidad Chamí Puru, del pueblo indígena Embera Chamí, ha sido víctima de al menos cuatro desplazamientos forzados desde los años 60 del siglo XX. El último desplazamiento, producido en 2005, les obligó a asentarse en el barrio Malvinas de Florencia, en condiciones de extrema pobreza y de evidentes vulneraciones a sus derechos individuales y colectivos. Solo en 2009 el INCODER les adjudicó un predio de 294 hectáreas, en la vereda San José de Canelos del corregimiento de San Martín, en el municipio de Florencia (ACNUR-PNUD, 2016c).

Si bien ACNUR acompañó algunos de estos procesos desde 2009, la estrategia conjunta de ACNUR y PNUD "Construyendo soluciones sostenibles" (TSI por sus siglas en inglés), implementada entre 2012 y 2015, permitió acompañar estos procesos de forma más constante, desde un enfoque de soluciones duraderas. Este enfoque se basó en la premisa de que el desplazamiento forzado plantea tanto retos humanitarios, que requieren acciones de protección y prevención, como de superación de las vulnerabilidades propias de la población desplazada y, en suma, retos de desarrollo. Por tanto, era necesario promover soluciones duraderas que ayudaran a la población desplazada a superar su dependencia de la ayuda humanitaria.

Los diagnósticos hechos en estas comunidades mostraron distintas vulnerabilidades. A continuación se exponen varias de las más relevantes, que se identificaron como comunes a los tres casos[18].

En el caso de la comunidad Chamí Puru, existían claras vulneraciones de derechos fundamentales y se identificó un alto riesgo de que la comunidad perdiera su identidad cultural, debido a la necesidad de adaptarse a los contextos urbanos. A ello se sumaron las dificultades para lograr una estabilización económica, la aparición y agudización de conflictos familiares, la vinculación de jóvenes y adultos al consumo de sustancias psicoactivas y la marginalización social, que fue descrita como la incomprensión de la situación de dicha comunidad y de los impactos de tal situación en sus modos de vida (ACNUR-PNUD, 2016c).

La comunidad asentada en la Hacienda El Puerto enfrentaba riesgos relacionados con una organización comunitaria débil, especialmente de las JAC, y la falta de claridad de sus objetivos, en términos de liderazgo comunitario. La pobre organización comunitaria se evidenciaba también en la falta de iniciativas para que los NNAJ se involucraran en proyectos que les permitieran adquirir y fortalecer las capacidades de liderazgo y su capacidad de tomar decisiones frente a sus problemas como parte de la comunidad. Este sector de la comunidad enfrentaba también problemas de oferta adecuada de educación primaria y secundaria y de oportunidades laborales.

18 La información más detallada de la intervención del ACNUR en cada comunidad está consignada en las documentaciones respectivas de los procesos de TSI: Véase ACNUR-PNUD 2016a; 2016b; 2016c.

De otro lado, se señalaba la falta de atención psicosocial a familiares de personas asesinadas, víctimas de desaparición forzada, reclutamiento forzado o abuso sexual. Había, en este sentido, un riesgo relacionado con el deterioro de la salud mental y las consiguientes afectaciones a otros miembros de la familia.

Los problemas en generación de ingresos, relacionados con las tensiones de la vocación agrícola de la población campesina que debe adaptarse al mercado laboral urbano, configuraban situaciones de desempleo e ingresos insuficientes, lo cual incidía en casos de desnutrición, especialmente entre NNAJ y población con discapacidades. En este sentido, se señalaba que la oferta institucional no era acorde con las necesidades y habilidades de la población, lo que hacía que muchos de los proyectos de generación de ingresos fracasaran.

En lo relativo a la provisión de servicios públicos e infraestructura, se identificaba la ausencia de alumbrado público, con efectos en el aumento de los riesgos de seguridad personal. En cuanto a la infraestructura de las viviendas, se identificaba precariedad en el acceso a sistemas de saneamiento básico.

Por último, entre las vulnerabilidades específicas de la comunidad La Gaitana, del Pueblo Nasa, la más apremiante era la falta de un territorio para llevar a cabo el proceso de reubicación. Tampoco existía un plan de reubicación adecuadamente construido, a partir de la participación de la comunidad. Asimismo, el lugar temporal de ubicación de la comunidad no proveía de mínimas condiciones para la vivienda digna; de ello eran indicio las condiciones de hacinamiento en las que vivía la comunidad. Por último, la inestabilidad y precariedad del asentamiento temporal dificultaba la organización del cabildo indígena, de cara a gestionar la reubicación.

Principales intervenciones y áreas de trabajo

La estrategia del ACNUR en los departamentos de Tolima, Huila y Caquetá se centró en tres objetivos principales: consolidar el marco legal y de política pública y fortalecer la capacidad institucional, mejorar la capacidad de la población desplazada y de las organizaciones comunitarias, y reforzar la supervisión estatal al cumplimiento de las acciones en beneficio de la población desplazada. Estos objetivos se plasmaron en cuatro áreas de trabajo: prevención, registro, tierras y participación efectiva. El plan de trabajo en cada una de estas líneas se puede sintetizar así:

Área de trabajo: **promoción y consolidación del marco legal, institucional y de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada.**		
Prevención y protección		**Soluciones duraderas**
» Asesoría técnica y acompañamiento institucional para la implementación de ley de víctimas (ley 1448 de 2011) en comunidades desplazadas en el departamento de Caquetá. » Campañas de documentación para población desplazada, que aseguren el derecho a la identidad y al goce efectivo de derechos. Articulación con Registraduría, alcaldías e ICBF. » Capacitación a Defensoría del Pueblo y a personerías: mejoramiento de la atención en la toma de declaraciones. Fortalecimiento de los mecanismos de acceso a los derechos (reposición, derecho de petición, tutelas). » Mejoramiento de la respuesta del INCODER en protección de bienes patrimoniales. » Acompañamiento a labor de defensor comunitario encargado de los municipios de Ataco, Planadas, Rioblanco, Chaparral, Natagaima y Coyaima (Tolima), en el marco del acuerdo nacional ACNUR – Defensoría del Pueblo para la financiación de defensores comunitarios. » Acompañamiento y asesoría técnica en el diseño y formulación de planes de prevención y contingencia, en el marco de los Planes Integrales Únicos en Tolima, Huila y Caquetá. » Acompañamiento técnico a las entidades territoriales de Caquetá, Florencia, Neiva, Huila, Tolima, Ibagué, Bogotá y Soacha para apoyar el diseño e implementación de políticas públicas educativas para garantizar el derecho a la educación de la población desplazada. » Acompañamiento a implementación de Círculos de aprendizaje: 10 círculos en Ibagué; 10 círculos en Tolima; 10 círculos en Florencia; 10 círculos en Neiva y 4 círculos en el Huila: distribuidos así: 3 en Pitalito y 1 en Campoalegre. » Acompañamiento a la Universidad de Ibagué en desarrollo del diplomado de “Fortalecimiento a los procesos de gobernabilidad local” en el departamento del Tolima, dirigido a los candidatos a alcaldías. » Construcción y Mejoramiento de Unidades Sanitarias y mejoramiento del Restaurante escolar de la Institución educativa Nasa del Corregimiento de Gaitania (Planadas, Tolima). » Fortalecimiento de la eficiencia en la toma de declaraciones de las Personería municipal de Florencia a través de la entrega de equipo de cómputo y procesos de capacitación para la toma de declaración en línea y rutas de atención diferencial. » Acompañamiento a la comunidad indígena Nasa Wes’x del sur del Tolima (resguargo San Miguel, corregimiento de Gaitania, municipio de Planadas) para la revisión y formulación del Plan Educativo Institucional y seguimiento a la situación de protección de la comunidad indígena.		» Promover la actualización de mapas catastrales e inventarios de baldíos por parte del IGAC. » Gestión a la implementación de los planes de reubicación y retorno de la comunidad Nasa asentada en Florencia ante las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Victimas- SNARIV » Acompañamiento al proceso de restitución de tierras en el municipio de Ataco.

Área de trabajo: Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia.		
Prevención y protección		**Soluciones duraderas**
» Realización de diagnósticos participativos en Neiva, Florencia e Ibagué hasta 2012. » Realización en 2013 de diagnósticos participativos y formulación de un plan de acción/prevención con las comunidades campesinas de la parte alta del río Atá, Sur del Tolima. El énfasis de estos proyectos se puso en atención humanitaria, entrega de alimentos, saneamiento básico y educación en emergencia. » Apoyo a comunidad Nasa Wes'x en corregimiento de Gaitania (Planadas, Tolima) para construcción de Plan de Vida. » Apoyo a comunidades campesinas del corregimiento de Gaitania (Planadas, Tolima) en fortalecimiento de incidencia comunitaria sobre implementación de plan de desarrollo comunitario. » Mejoramiento y adecuación de las instalaciones físicas y productivas de la Institución Educativa Ciudadela Juvenil Amazónica Don Bosco, como estrategia para prevenir la deserción escolar en estudiantes campesinos de San Vicente del Caguán, Caquetá. » Creación y mantenimiento de consultorios jurídicos en Tolima, Huila y Caquetá para ofrecer asesoría a población desplazada en acceso y goce de derechos. Convenios con ILSA para este fin. » Fortalecimiento de redes de protección comunitaria para prevenir desplazamiento forzado de NNAJ en la zona de Balsillas y el Pato (San Vicente del Caguán, Caquetá). Apoyo a la comunidad en la construcción de una caseta comunal. » Construcción de comedor comunitario en la parroquia San Juan Bosco del barrio Panorama (Neiva), con el fin de mejorar el consumo de alimentos entregados por la OPSR (convenio PMA, ICBF, Acción Social). » Proceso de acompañamiento al CRIHU (Consejo Regional Indígena del Huila) para fortalecer la organización en términos de conocimiento sobre normatividad en materia de desplazamiento forzado, y mecanismos de exigibilidad de derechos. » Proyectos Prácticos de Protección para la protección de derechos de NNAJ y prevención de su victimización por AAI en los municipios de Puerto Rico y Cartagena del Chairá (Caquetá); Chaparral y Planadas (Tolima); Algeciras y Baraya (Huila). » Gestión institucional del Plan de desarrollo rural comunitario de la comunidad del Cañón de las Hermosas (Chaparral, Tolima). » Estrategia de protección y prevención del reclutamiento forzado de NNAJ en Unión Peneya (La Montañita, Caquetá). Involucramiento de esta población en actividades de recreación y deporte (Contrapartes: Pastoral Social, Diócesis de Florencia). » Prevención de riesgos en niños, niñas, adolescentes y jóvenes a través de la implementación de las Escuelas de Liderazgo para la Construcción del Territorio ELCOT en los corregimientos de Remolino del Caguán y Rionegro (Contraparte: Red Caquetá Paz). » Programas Jugando a la Paz y Sueños de Vida y Paz en Florencia y Cartagena del Chairá. Fortalecimiento de redes de protección de NNAJ y promoción de su participación en espacios de construcción de paz territorial.		» Acompañamiento (monitoreo) a los asentamientos El Timy y Dos Quebradas (Florencia), Brisas del Rio y Nueva Esperanza (Neiva) y Álamos y Semillas del Futuro (Ibagué) en el proceso de reubicación o integración local. » Construcción, dotación y puesta en funcionamiento de un Centro de Desarrollo Juvenil y comunitario en el barrio Álamos y el asentamiento Semillas del Futuro de la ciudad de Ibagué para la organización de actividades lúdicas y formativas. » Acompañamiento a la comunidad en el proceso de reubicación de 35 familias indígenas Embera en la vereda San José Canelos del municipio de Florencia. » Apoyo al reconocimiento jurídico de las JAC del barrio Hacienda el Puerto (Florencia). » Construcción de un sistema de transporte de agua alternativo y en la comunidad Tuluní, en Chaparral (Tolima). » En asocio con la Secretaría de Agricultura Departamental del Huila, se construyeron 3 aljibes en dicha comunidad que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida de las familias y un apoyo a las actividades que están desarrollando de pequeños cultivos. » Acompañamiento junto con la Defensoría del Pueblo a la comunidad indígena Nasa, en La Gaitana (Florencia) para la interposición de una tutela encaminada a iniciar el proceso de reubicación. Fallo a favor de la comunidad en la que ordena al INCODER comprar la tierra y la Unidad de Víctimas brindar la atención necesaria para iniciar el proceso de reubicación. » En el proceso de integración local urbana de la comunidad asentada en el barrio Hacienda El Puerto (Florencia), se acompañaron procesos formulación de iniciativas de desarrollo económico incluyente fortalecimiento a los emprendimientos individuales y colectivos. (contrapartes: Yapawayra y Red Caquetá Paz). » Acompañamiento a comunidades de Unión Peneya, Santiago de la Selva, San Julián y Roncesvalles, en los municipios de Florencia, La Montañita y Valparaíso (Caquetá) en formulación de planes de retorno y reubicación. Implementación de las Escuelas de Perdón y Reconciliación (ESPERE) en estas comunidades (Contraparte: Pastoral Social).

Área de trabajo: promoción de mecanismos de seguimiento y control		
Prevención y protección		**Soluciones duraderas**
» Seguimiento y monitoreo al estado del estudio de base de la tenencia de la tierra de comunidades indígenas del Tolima. » Apoyo a la Defensoría del Pueblo en la ampliación de la labor de los Defensores Comunitarios en Tolima, Huila y Caquetá. » Fortalecimiento de Procuraduría Regional en seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y a las acciones para superar el ECI evidenciado en la Sentencia T-025 de 2004.		Fortalecimiento de Procuraduría Regional en seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y a las acciones para superar el ECI evidenciado en la Sentencia T-025 de 2004.

Las anteriores acciones se llevaron a cabo en al menos 21 municipios de Tolima, Huila y Caquetá. A continuación se hace una relación de los municipios en los que hubo intervenciones del ACNUR y la duración de la presencia.

Municipios y comunidades atendidas

Departamentos	Municipios	Comunidades	Años de intervención
Tolima	Ibagué	Álamos y Semillas del futuro	2011
		Barrio Modelia	2011
	Chaparral	Corregimiento La Marina	
		Corregimento San José de las Hermosas (La Virginia Alta, La Virginia Baja, La Aurora, El Escobal, Davis Janeiro, El Cairo, San José y La Alemania)	2014
		Vereda Tuluní	2009-2017
	Planadas	Comunidades indígenas resguardo Nasa Wes'x (las Palomas, San Pedro, La Palmera, Altamira, La Bella, Agua Blanca, Floresta, Floresta Alta) Corregimiento Gaitania, Resguardo San Miguel.	2013-2017
		Comunidades Campesinas de la parte alta del río Atá (La Unión, El Oso, San Miguel, La Hacienda, El Progreso, Peña Rica, Villanueva, Los Guayabos y Marquetalia).	2013-2017
	Rioblanco	Las Mercedes, Herrera, Puerto Saldaña	2014-2017
	Ataco	Balsillas	2013
Huila	Neiva	Asentamientos urbanos de Brisas del Río y Nueva Esperanza	2010
		Barrio Panorama	2011
	Baraya	Corregimiento de Río Blanco	2012
	San Agustín	Veredas San Antonio, Quinchana y Puerto Quinchana	2013
	Rivera	Comunidad El Diamante	2011
	Paicol	Comunidad Santa Rosa	2013
	Garzón	Las Delicias y Filadelfia	2013
	El Doncello	Cabecera municipal	2015
Caquetá	Florencia	Asentamientos El Timy y Dos Quebradas	2006-2017
		Comunidad La Gaitana, etnia Nasa	2012-2015
		Comunidad Embera Chamí del barrio Malvinas.	2012-2015
		Comunidad Embera Chamí, Vereda San José Canelos	2011
		Vereda Roncesvalles	2015-2017
	Florencia	Urbanización La Gloria	2016
	Belén de los Andaquíes	Comunidad La Mono (veredas Agua Dulce, El Carbón, El Sánchez, Mono baja, Mono Alta, Azabache, Puerto Londoño, Portal La Mono, Venadito y Chapinero).	2015-2017
		Puerto Torres (veredas Tortuga Estrella, Puerto Torres y Fragua Delicia)	2015-2017
	La Montañita	Corregimiento Unión Peneya	2012-2017
	Valparaíso	Inspección Santiago de la Selva	2015-2017
	San Vicente del Caguán	Corregimientos de Balsillas y Playa Rica	2015-2017
	Cartagena del Chairá	Veredas Remansos y Playa Verde	2012
		Remolino del Caguán	
		Peñas Coloradas	2015
		Comunidades Santa Fe y Remolinos	2013
	Puerto Rico	Corregimiento de Rionegro	2013-2015
	San José del Fragua	Inspección de Yurayaco	2014-2015
		Puerto Nuevo Zabaleta	2015-2016

04 d. Ejecución y resultados

El ACNUR apoyó desde 2010 la formulación de PIU departamentales en Tolima, Huila y Caquetá, y PIU municipales en Ibagué, Neiva y Florencia.

A partir de lo identificado en los cruces entre ejes de ejes estratégicos y áreas de trabajo, en primer lugar, se presentarán cronológicamente los principales hitos de la intervención. Seguidamente, se expondrán las principales acciones y resultados de las intervenciones del ACNUR en las dimensiones de fortalecimiento institucional y fortalecimiento comunitario, en las comunidades de Tuluní, parte alta del río Atá y los procesos de soluciones duraderas en los asentamientos urbanos y rurales de Florencia, que fueron parte de la estrategia de TSI.

Hitos de la intervención del ACNUR

2006

Primeras acciones del ACNUR en atención a población desplazada en Tolima, a partir de la información obtenida de la población asentada en Soacha. No hubo aún presencia del ACNUR por medio de una oficina de terreno.

2009

Apertura de la oficina de terreno del ACNUR en Neiva, con cobertura en municipios priorizados de Tolima, Huila y Caquetá.

Comienzo de intervenciones del ACNUR en el proceso de reubicación de la comunidad de Tuluní (Chaparral, Tolima).

Tutela fallada a favor de la comunidad Embera Chamí, para exhortar a las instituciones estatales a iniciar un proceso de reubicación de esta comunidad en Florencia.

2010

Desplazamiento masivo de 14 familias y 66 personas de la etnia Nasa en el municipio de Puerto Rico (Caquetá), por causa de amenazas de las FARC.

Realización de diagnósticos participativos en Ibagué, Neiva y Florencia.

Apoyo técnico del ACNUR en la construcción de los Planes Integrales Únicos en Tolima y Huila.

Adjudicación del predio de San José Canelos, corregimiento de San Martín (Florencia, Caquetá) a la comunidad Chamí Puru, para iniciar su proceso de reubicación.

2011

Realización de ejercicios de análisis de riesgo para las veredas de la parte alta del río Atá, en el corregimiento de Gaitania (Planadas, Tolima).

2012

Comienzo de intervenciones del ACNUR en el corregimiento de Unión Peneya (La Montañita, Caquetá).

Realización de diagnóstico participativo con comunidad Chamí Puru, vereda San José Canelos.

2013

Realización de diagnóstico participativo en veredas de la parte alta del río Atá (Planadas, Tolima).

Cierre de la intervención en el barrio Álamos (Ibagué), con la construcción de un plan de desarrollo comunitario.

2014

Realización de Diagnóstico participativo parte alta del Cañón de las Hermosas (Chaparral, Tolima).

2016

Realización de diagnósticos participativos en comunidades de La Mono y Puerto Torres (Belén de los Andaquíes) y Río Caguán (Cartagena del Chairá). Departamento de Caquetá.

En junio de este año se traslada la oficina de terreno a Florencia.

2017

En diciembre, ACNUR da por terminada la operación de la OT Florencia.

Resultados por áreas de trabajo

A continuación se presentan los principales logros de la operación en cuanto a fortalecimiento institucional, fortalecimiento comunitario y promoción de mecanismos de control. Se debe advertir que estas dos áreas se mueven frecuentemente entre los ejes de prevención, protección y soluciones duraderas. Si bien hay intervenciones claramente identificables dentro de un eje, muchas otras deben ser leídas en relación con el contexto en que inscribe la población desplazada y en correspondencia con sus necesidades, que implican estrechas relaciones y constantes tránsitos entre necesidades de protección de derechos fundamentales, de prevención de nuevos desplazamientos y de superación de la condición de desplazamiento.

Fortalecimiento institucional

La participación de la oficina del ACNUR de Neiva en lo relativo a fortalecimiento institucional tuvo lugar en los tres departamentos de su cobertura y se dio, principalmente y de forma directa, a través de un trabajo con las alcaldías y las gobernaciones en el apoyo técnico a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y en el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio Público en el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional evidenciado por la Sentencia T-025 de 2004.

El ACNUR apoyó la formulación de los Planes Integrales Únicos (PIU) y los Planes de Acción Territorial (PAT), para lo cual apoyó la caracterización de la población vulnerable y la identificación de sus necesidades, el desarrollo de los componentes de asistencia, atención y reparación integral y la articulación entre instituciones nacionales y regionales, de cara a armonizar estos planes con la política pública del nivel nacional. La acción del ACNUR también se concentró en el apoyo a la realización de la reglamentación interna de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. A través de este trabajo, el ACNUR pudo visibilizar, ante las autoridades locales y regionales, a las poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado y logró apoyar la materialización de la acción estatal en presupuestos diferenciados y estrategias concretas de atención y seguimiento a la situación de la población desplazada.

Planes Integrales Únicos y Planes de Acción Territorial

Planes Integrales Únicos

A partir de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 y del decreto 250 de 2005, las administraciones municipales y departamentales fueron responsables de crear planes integrales únicos de atención a la población desplazada (PIU)[19].

El ACNUR apoyó desde 2010 la formulación de PIU departamentales en Tolima, Huila y Caquetá, y PIU municipales en Ibagué, Neiva y Florencia. El trabajo realizado se centró, en primer término, en caracterizar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que enfrentaba la política pública destinada a atender a la población desplazada. En segundo lugar, se complementó la acción del SNAIPD en los territorios por medio del apoyo a la formulación de lineamientos, estrategias y acciones que respondieran de manera adecuada a la protección de derechos de la población desplazada. La colaboración técnica se prestó, en su mayoría, en relación con el sostenimiento de espacios de articulación para facilitar la toma de decisiones de tipo programático, presupuestal y administrativo en cada una de las metas temáticas en que estaba dividido el Comité (tierras, verdad justicia y reparación, prevención, educación, salud, generación de ingresos y vivienda).

Dentro de los logros se cuentan el levantamiento de una línea de base del estado de la política pública en los territorios como insumo para el diseño y actualización de la misma; la capacitación a funcionarios en normatividad, jurisprudencia, rutas de atención y aplicación de enfoques diferenciales; y la articulación institucional para la reactivación de los planes operativos de las mesas técnicas de los comités locales.

Otros resultados importantes al respecto tienen que ver con la incidencia lograda en los procesos de restitución de tierras en el departamento del Tolima; el apoyo de ACNUR resultó en un avance importante de estos procesos en Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

De otro lado, se lograron avances en la inclusión de un enfoque diferencial de atención a población indígena, en el marco del auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional. Se identificaron dificultades por parte de las administraciones territoriales para abordar el tema indígena y se realizó asistencia técnica en coordinación con la Dirección de asuntos indígenas de la Gobernación del Tolima y las organizaciones indígenas del departamento.

Por último, el trabajo sobre la formulación de los PIU permitió lograr avances en planes de acción en educación dirigidos a población desplazada, de los cuales eran responsables las Secretarías de Educación de Tolima, Huila, Caquetá, Ibagué, Neiva, Florencia y Soacha; dicho trabajo se concentró en el acompañamiento y capacitación técnica de los funcionarios de esas entidades. Este proyecto, llamado "Escuela, Desplazamiento y Políticas Públicas", se desprende del Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Educación Nacional y ACNUR y contó con el apoyo técnico de Opción Legal.

Como parte de las acciones de incidencia del proyecto, las ocho Secretarías de Educación participantes asignaron un funcionario responsable de la atención a la población desplazada, y la definición de un equipo al interior de la Secretaría conformado por un miembro de cada una de las áreas responsables de la atención integral a la población desplazada. De esta forma, se esperaba que se pudieran tener efectos específicos en el mejoramiento de la calidad de la atención a la población NNAJ en situación de desplazamiento.

En el caso del Huila, durante 2010 y 2011 el ACNUR brindó apoyo técnico y acompañamiento a la Gobernación del Huila y la Alcaldía de Neiva en la consolidación y presentación de la línea base del proceso de construcción de la política pública de atención integral a población desplazada, lo cual permitió avanzar en la caracterización de la oferta institucional y en la asignación de presupuesto diferenciado para la atención a la población desplazada, ello a pesar de las dificultades en el trabajo con las autoridades, producto de situaciones como la interinidad de las personas responsables de las secretarías de gobierno departamental y municipal.

19 Estos planes integraban las acciones a realizar en el nivel regional por parte de las instituciones integrantes del SNAIPD en el marco de la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la población desplazada. En tanto planes integrales y únicos, integraban "las acciones desde las fases de intervención y las líneas estratégicas, involucrando los planes de prevención, de contingencia para la emergencia y los planes operativos de los diversos programas y proyectos que se concerten en el ámbito regional" (Decreto 250 de 2005). Uno de los propósitos de estos planes era involucrar en su construcción a las instituciones estatales y comunitarias, dentro de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada.

Justamente, uno de los principales hallazgos de la caracterización de la oferta institucional fue la baja capacidad de las autoridades estatales para atender adecuadamente la situación de la población desplazada. Este problema se traducía en falta de atención humanitaria de emergencia; desconocimiento, por parte de los funcionarios públicos, de la normatividad y jurisprudencia relacionada con la garantía del goce efectivo de derechos de la población desplazada; inexistencia de presupuesto diferenciado; falta de capacitación de los funcionarios para liderar la construcción de política pública correspondiente; y ausencia de estrategias de prevención y protección, verdad, justicia y reparación y estrategias de fortalecimiento comunitario.

Se mostró así la necesidad de actualizar el PIU municipal y departamental y se evidenció la necesidad de fortalecer la presencia del Ministerio público en las UAO de Neiva y Pitalito y de mejorar las instalaciones de la UAO de Neiva. Un proyecto en este sentido se realizó con el apoyo del Comité Internacional de Cruz Roja y la Alcaldía municipal. Adicionalmente, se logró en 2011 el apoyo a la realización de una brigada de salud organizada por el programa de la Alcaldía de Neiva "SAT RIAS" (Sistema de Atención Temprana de la Red Institucional de Atención en Salud), dirigida a población desplazada de la comuna 8 de la ciudad de Neiva, y se logró la publicación de la ruta de atención humanitaria a población desplazada del municipio de Neiva, así como apoyo a la ejecución de la Estrategia "Retorno a la Alegría" del ICBF con NNAJ pertenecientes a comunidades que requerían acompañamiento en procesos de integración local urbana.

Planes de Acción territorial

Los Planes de Acción Territorial (PAT) son instrumentos de política pública, creados a partir de la Ley 1448 de 2011 (artículo 174) y el Decreto 4800 de 2011 (artículo 254), que contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado[20].

El trabajo de ACNUR en este aspecto consistió en dar continuidad a las acciones establecidas en los diferentes PIU, de modo que estos quedaran debidamente integrados a los PAT (artículo 254, parágrafo 2), tanto en la caracterización de la población vulnerable como en la armonización de las acciones y la coordinación regional entre las diferentes entidades que integran del SNARIV.

El apoyo técnico brindado por el ACNUR se centró en brindar soporte para la construcción del PAT bajo la idea de que debía existir una articulación armónica entre la política pública nacional y su implementación en los departamentos y municipios y que debía fortalecerse la coordinación entre las instancias locales del SNARIV. Para ejemplificar la labor adelantada por el ACNUR, se exponen las principales recomendaciones hechas a la formulación del PAT del municipio de Planadas:

- Detallar diagnósticos diferenciados por componente de atención. Señalar los vacíos de protección para formular respuestas concretas a cada conjunto de riesgos y vulnerabilidades identificadas.
- Establecer indicadores claros de seguimiento y evaluación de las medidas de atención a la población desplazada, de acuerdo con la batería de indicadores estipulada en el Auto 116 de 2008.
- Armonizar el PAT con el plan de desarrollo del municipio, de modo que se asignen recursos específicos para el cumplimiento de las estrategias de atención.
- Estipular acciones específicas para mitigar los riesgos de victimizaciones en contra de mujeres, especialmente en lo concerniente a homicidios.
- Explicitar acciones para fortalecer la acción institucional en el componente de protección de patrimonio (personerías municipales, rutas de atención individual y colectiva, información catastral) y en el de restitución de tierras (acompañamiento en trámites administrativos, apoyo post-restitución, participación en Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras, gestiones para la condonación de impuestos a víctimas de despojo o desplazamiento forzado).
- En el marco del logro de soluciones duraderas para la población desplazada, promover acciones para que los procesos de retorno y reubicación se den con el suficiente acompañamiento institucional, lo que implica garantizar a la población desplazada acceso a servicios públicos básicos, estrategias de generación estable de ingresos y de inserción al mercado laboral (con especial atención a la capacitación para el trabajo y la creación de proyectos productivos agrícolas), acceso a crédito, infraestructura vial, formulación de proyectos de oferta de vivienda y legalización de predios.
- Incluir dentro del programa de reparación integral una línea de reparación colectiva que contemple acciones que permitan la priorización de la inversión respecto a los sujetos de reparación colectiva en las áreas de salud, educación, vías, recreación y deporte y construcción de lugares conmemorativos.
- Promover acciones y procesos de recuperación de la memoria histórica de hechos victimizantes, lo que incluye acciones conmemorativas, preservación de archivos de derechos humanos y promoción de proyectos de memoria histórica en ámbitos educativos.

Entre los municipios en los que el ACNUR intervino en la formulación de dichos planes, se encuentran Chaparral y Planadas (Tolima), La Montañita, Florencia, Puerto Rico y Cartagena del Chairá (Caquetá). Este mismo ejercicio se realizó con la gobernación del Huila, adicionalmente al apoyo en la revisión de su Plan Integral de Prevención y Protección.

20 Este instrumento se creó con el fin de asegurar el uso eficiente de recursos económicos, humanos, técnicos y logísticos de cara a garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado. Con el fin de asegurar la articulación de la atención a las víctimas del conflicto armado entre los niveles nacional y territorial, se estipuló que los PAT debían ser coherentes con los planes de desarrollo, los planes de inversiones y en los niveles departamental y municipal, al igual que con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Fortalecimiento de mecanismos de control

La intervención principal del ACNUR en esta área consistió en apoyar la labor del Ministerio Público, con el fin de facilitar su presencia en los municipios y fortalecer su capacidad de hacer monitoreo y evaluación de la acción del Estado en cuanto a la atención a la población desplazada. Una de las estrategias más amplias en este aspecto fue la alianza lograda entre el ACNUR y la Defensoría del Pueblo. En el marco del proyecto nacional de ***Acción regionalizada para la protección y restitución de derechos, asistencia, asesoría y orientación defensorial a población en situación de desplazamiento forzado, cruce de fronteras y desplazada***, se apoyaron acciones de prevención, protección y atención de comunidades en riesgo de desplazamiento. Entre las estrategias adelantadas se encuentran el establecimiento de Casas de derechos[21] y el soporte con recursos y con misiones conjuntas de la presencia de Defensores comunitarios en zonas de riesgo, con el fin de fortalecer la cobertura y capacidad de monitoreo del Sistema de Alertas Tempranas. De esta manera se cumplió con la necesidad de acompañar a las comunidades en zonas de alto riesgo de desplazamiento, articular los sistemas de atención institucional y contribuir con mecanismos de prevención de riesgos de desplazamiento forzado.

En el marco del proyecto nacional con la Procuraduría General de la Nación, el ACNUR prestó asistencia técnica para fortalecer los procesos de evaluación que esta entidad, como cabeza del Ministerio Público, realiza al SNARIV en el territorio, con la intención de fortalecer la política pública de atención al desplazamiento forzado en el departamento del Tolima.

Acciones similares se realizaron en Caquetá, en donde, a través de la alianza con la Corporación Opción Legal, el ACNUR apoyó la capacitación de servidores públicos de las entidades adscritas al Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensorías regionales, Personerías municipales) para mejorar las condiciones de toma de declaraciones a población víctima de desplazamiento forzado, en el marco de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 (artículo 61).

21 Una de ellas ubicada en Altos de Cazucá, municipio de Soacha, que hacía parte de la cobertura de la OT de Neiva.

Fortalecimiento comunitario

Respecto al fortalecimiento comunitario, las intervenciones del ACNUR pueden englobarse en dos estrategias principales. Una primera fue la protección de la población desplazada y prevención del desplazamiento, a través del acompañamiento a las comunidades a través de jornadas de registro, atención en salud, acceso a educación, asesoría jurídica y realización de proyectos de infraestructura comunitaria (escuelas, centros de salud, centros comunales). Un objetivo crucial de estas acciones era la posibilidad de crear espacios humanitarios que permitieran la presencia de otros actores institucionales y que garantizaran contextos para el fortalecimiento del tejido social, ya fuera para atender eventos de desplazamiento forzado que hayan tenido lugar o para prevenir su ocurrencia. En esta línea fueron importantes las alianzas con organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Huila, la Corporación Manigua, la Red Caquetá Paz, la Corporación Yapawayra, la Casa de la Memoria Quipu Huasi y la Corporación Opción Legal.

Una segunda estrategia consistió en apoyar a las comunidades en el fortalecimiento de sus capacidades para incidir sobre la política pública dirigida a la población vulnerable y, especialmente, a la población desplazada. Es así que el ACNUR prestó asistencia técnica para la construcción de planes de desarrollo comunitario y planes de vida, que fueron incorporados a los PAT y a los planes de desarrollo municipales. Esta estrategia merece una caracterización aparte, pues generó cambios importantes en la respuesta institucional al desplazamiento forzado a través de la participación activa de las comunidades, que tuvieron un papel preponderante en concebir y planear las estrategias para superar su propia condición de vulnerabilidad; esto, dado que varios de los componentes de dichos planes contemplaban estrategias de soluciones duraderas. Para ejemplificar estas estrategias, se evidenciarán los avances hechos al respecto en las comunidades de Tuluní y la parte alta del río Atá, en el sur de Tolima.

A continuación se hará un recuento sucinto de las intervenciones que realizó el ACNUR en el primer tipo de estrategia.

Acompañamiento en prevención y protección

Desde la apertura de la oficina de Neiva en 2009, el ACNUR implementó Proyectos Prácticos de Protección destinados a prevenir desplazamientos forzados y a mitigar efectos de los conflictos armados, tales como el reclutamiento forzado. Muchos de estos tenían propósitos muy puntuales, que incluían la construcción o el mejoramiento de infraestructuras comunitarias (centros comunales, comedores comunitarios, centros de salud) y educativas. Entre los proyectos adelantados, se resaltan[22]:

- Coordinación de alianzas entre la Iglesia Católica y Programa Mundial de Alimentos para brindar un espacio adecuado a los niños y niñas; ello, con el fin de brindar alimentos en condiciones de higiene y salubridad del barrio Panorama en Neiva. ACNUR apoyó este proyecto con la construcción de un comedor comunitario.
- Prevención del reclutamiento forzado y disminución de los índices de trabajo infantil, consumo de drogas y prostitución en niños y niñas desplazados en los barrios Panorama y Puerta del Sol en Neiva y los asentamientos El Timy y Dos Quebradas en Florencia.
- Prevención del reclutamiento forzado y desplazamiento intra e interurbano en zonas con presencia de AAI, a través del Proyecto Juguemos por la Vida y la Protección. Promoción de actividades deportivas para inculcar hábitos de convivencia y autoprotección en la niñez.
- Construcción de infraestructura comunitaria en Altos de la Florida (Soacha), con el fin de brindar espacios de reunión para el desarrollo de diversas actividades culturares y sociales entre la población joven y adulta.
- Implementación de los Círculos de Aprendizaje, como estrategia de educación en emergencia con perspectiva de enfoque diferencial para la atención de NNAJ desplazados que estuvieran escolarizándose a una edad tardía. Esta estrategia se implementó en los municipios de Ibagué y Chaparral y en el municipio de Soacha, en coordinación con la Corporación Infancia y Desarrollo y el apoyo como contraparte de Opción Legal.
- Cerramiento Escuela Rural Vereda Carrizales, sector Sinaí, Área rural de Ibagué. En coordinación con la Cooperativa de empleados del Comité de Cafeteros del Departamento del Tolima, la Corporación Gestión y Desarrollo y las comunidades del sector, se priorizó el encerramiento del área en donde se encuentran salones y la cancha deportiva del sector. Se favoreció el acceso a la educación de los 45 niños y niñas que reciben clases en esta finca adaptada para tal fin.

22 Un mapa completo de los proyectos en esta línea en los ejes de prevención, protección y soluciones se encuentra en la tabla expuesta más arriba.

- En el marco de la implementación de la estrategia de Círculos de Aprendizaje en el departamento del Tolima, y con la participación de la Corporación Infancia y Desarrollo, se apoyó la construcción de un aula escolar en la sede Marco Tulio Alvira de la Institución Educativa Manuel Murillo Toro de Chaparral (Tolima). Se amplió así la cobertura de la oferta educativa y la aplicación de estrategias diferenciales para restituir el goce efectivo del derecho a la educación de los niños y niñas en situación de desplazamiento forzado.
- En alianza con las Corporaciones Infancia y Desarrollo y Opción Legal se construyó un aula en la Institución Educativa Modelia de Ibagué. Esta institución enfrentaba problemas de cobertura por la constante llegada de familias desplazadas, pues atendía a un total de 1.535 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de los cuales al menos el 30% eran desplazados y registrados como tal en la base de datos de la Secretaria de Educación Municipal.

En cuanto a los riesgos de protección relacionados con la tenencia de la tierra, la mayor contribución de ACNUR a las instituciones estatales encargadas de atender este fenómeno fue la identificación y socialización de dichos riesgos ante las instancias tomadoras de decisiones en el ámbito regional. En 2010, se realizó una consultoría para identificar los riesgos de desplazamiento y tenencia de tierras de las comunidades indígenas de Tolima, Huila y Caquetá. Los avances en cada departamento fueron distintos. En el caso de Tolima, se capacitó a la comunidad y autoridades indígenas en la utilidad del Auto 004 de 2009 y cómo puede el cumplimiento de este llegar a ser una manera de proteger y salvaguardar a las comunidades indígenas Pijao y Nasa del departamento. Los resultados de la consultoría fueron insumo fundamental para evidenciar los riesgos de desplazamiento y tenencia de tierras de las comunidades indígenas del Tolima ante los Comités departamentales atención integral a la Población Desplazada, con lo que se pretendió incluir estrategias de atención específica en el PIU departamental, por ese entonces en construcción.

En Caquetá y Huila los avances no fueron tan claros en términos de inclusión de acciones específicas frente a los riesgos identificados en la política de atención a población desplazada. Sin embargo, en términos de visibilizar los riesgos hubo resultados positivos en cuanto a su identificación (como parte de los resultados de los diagnósticos participativos hechos en los asentamientos de Florencia) y su socialización ante las Gobernaciones de Huila y Caquetá.

En cuanto a la orientación a la población desplazada sobre el acceso a rutas de atención jurídica y acompañamiento psicosocial, el ACNUR acompañó la iniciativa del Programa de Acompañamiento e Intervención Integral a la Población Víctima del Conflicto Político, Social y Armado Interno – PAVIP, dirigido por el Colectivo de Abogados y Profesionales Surcolombianos (CAPS) e integrado por el PNUD, ONU Mujeres, OACNUDH, la Defensoría del Pueblo regional Huila, la Personería Municipal de Neiva y organizaciones como la Casa de la Memoria, las Universidades Surcolombiana, Antonio Nariño, Cooperativa de Colombia, entre otras organizaciones. Este programa desarrolló e implementó una estrategia de asesoría jurídica y psicosocial a población víctima del conflicto armado, que comprendió acciones como la representación jurídica ante acciones interpuestas ante el Estado colombiano relativas a la protección de derechos de población desplazada, la atención jurídica y psicosocial a casos de víctimas de desplazamiento forzado y la habilitación de casas de paso en Neiva. Otro de sus objetivos fue afianzar una cultura de promoción y respecto a los derechos humanos, por medio de la modificación de currículos educativos de las universidades involucradas y la capacitación en Derechos Humanos y DIH a funcionarios del PAVIP y líderes sociales.

Fortalecimiento de incidencia comunitaria

Desde el comienzo de la operación del ACNUR en Ibagué, Neiva y Florencia, se estableció como prioridad identificar la presencia y necesidades de las organizaciones de población desplazada, con el fin de lograr su participación efectiva en los diagnósticos de la situación de la población desplazada, el análisis de riesgos y la planeación de las intervenciones. Para ello, al menos desde 2010 el ACNUR creó alianzas para implementar en terreno distintas estrategias de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada. Entre los socios del ACNUR que participaron en estas iniciativas se encuentran la Casa de la Memoria Quipu Huasi, la Red Caquetá Paz, la fundación Yapawayra y las corporaciones Manigua (Corpomanigua) y Opción Legal.

Los procesos de fortalecimiento comunitario tuvieron una importante incidencia en contextos de reubicación e integración local, que implicaban la puesta en marcha de estrategias de protección de derechos, prevención de nuevos episodios de desplazamiento y estrategias más propias del logro de soluciones duraderas: acceso a servicios públicos básicos, a salud y educación básica, generación de empleo y medios de vida y participación en asuntos públicos en igualdad de condiciones con la población de acogida. Es así que se adelantaron distintas estrategias en fortalecimiento de redes de protección, especialmente frente a grupos en grave riesgo como NNAJ y mujeres, y se apoyaron acciones de mejoramiento de capacidades de incidencia frente a la exigencia de derechos. Tales acciones tuvieron lugar en asentamientos urbanos de las capitales de departamentos, como Brisas de Rio y Nueva Esperanza en Neiva, El Salado y Semillas del Futuro en Ibagué y El Timy y Dos quebradas en Florencia, así como en las comunidades del alto Atá y Tuluní, en el sur de Tolima. A continuación se exponen los resultados más notables de las estas intervenciones.

Caso asentamientos El Timy y Dos quebradas

Estos asentamientos, ubicados en la comuna occidental de Florencia, estaban constituidos de manera irregular desde aproximadamente 2003 y, en el momento de la realización del diagnóstico participativo por parte de ACNUR en 2010, el 80% de su población era desplazada. En virtud del diagnóstico se habían identificado las dificultades de esta comunidad para satisfacer sus necesidades básicas de acceso a salud, educación, saneamiento básico (agua potable, manejo de aguas residuales y basuras) y generación de ingresos. También se había evidenciado la poca visibilidad de distintos tipos de violencia, que afectaban gravemente a NNAJ, mujeres, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y adultos mayores, y la escasez de espacios de fortalecimiento del tejido social, especialmente entre la comunidad juvenil.

Justamente las mujeres y los jóvenes fueron los grupos poblacionales objetivo de las intervenciones de ACNUR entre 2011 y 2014. Frente a la población juvenil, se habilitaron espacios deportivos y de formación en teatro, como el grupo de jóvenes vinculados a la no violencia (JINOVI) y los ***círculos de juego y paz***. En una lógica similar a las intervenciones adelantadas en el municipio de Soacha, estos espacios fueron propicios para identificar amenazas como el consumo de sustancias psicoactivas, el involucramiento en conductas delictivas o el pobre manejo de conflictos intrafamiliares, fortalecer estrategias de autoprotección entre los jóvenes e involucrar a los padres de familia y el resto de la comunidad en la implementación de dichas estrategias. Estas estrategias incluyeron la puesta en funcionamiento de una minibiblioteca comunitaria que pasó a ser gestionada enteramente por la comunidad.

En cuanto al objetivo de destacar y atacar las violencias sexuales y basadas en género (VSBG), el ACNUR apoyó la creación de espacios de autoprotección colectiva de mujeres, como el grupo de ***Mujeres organizadas por el bienestar y la paz*** (MUPAZ). Esta organización permitió crear estrategias de protección en tres aspectos: (i) identificación de contextos y factores para la ocurrencia de VSBG; (ii) capacitaciones en cuanto a mecanismos de participación ciudadana; (iii) gestión de recursos para funcionamiento del grupo y capacitación de sus integrantes en actividades de generación de ingresos y emprendimiento.

Caso barrio Álamos: Plan de vida comunitario

Hacia 2006, el barrio Álamos, en la comuna 7 de Ibagué, comenzó a ser poblado mayoritariamente por población desplazada. Las intervenciones comunitarias que desde 2009 realizó la corporación Gestión y Desarrollo (posteriormente Fundación Yapawayra) se vieron reforzadas desde 2011 por ACNUR con la ejecución del proyecto ***Centros juveniles promotores de paz y desarrollo en la ciudad de Ibagué***. Uno de sus mayores resultados fue la construcción de un centro juvenil y comunitario.

En 2012, dentro de un proyecto de fortalecimiento comunitario apoyado por ACNUR, la Fundación Yapawayra y la Alcaldía de Ibagué, se subrayó la necesidad de construir un plan de vida comunitario que recogiera las principales estrategias de acción de la comunidad frente a los riesgos de protección identificados. El plan se llamó ***Del sueño al desarrollo comunitario*** y estuvo a cargo de la Junta de Acción Comunal del barrio Álamos. Se desarrolló a partir de un diagnóstico del contexto del barrio y las necesidades, tanto de desarrollo del barrio como de integración local del asentamiento Semillas del futuro.

Por su parte, las estrategias fueron clasificadas en líneas de desarrollo: salud y educación, vías, reubicación (legalización de predios), competencias laborales y equidad de género. A su vez, estas líneas fueron subdivididas en componentes, con lo que se cubrían de forma específica necesidades en educación, esparcimiento para jóvenes y adultos, atención a adultos mayores, legalización de tierras, vivienda digna y acceso de las mujeres al mercado laboral y a emprendimientos productivos. Ello permitió evidenciar claramente las metas a alcanzar en cada componente, las acciones concretas a tomar para lograr los objetivos, los actores con quienes se debería tener interlocución y, en la mayoría de componentes, tiempos específicos esperados para el logro de las metas.

Como parte fundamental del plan, se establecieron puntos específicos de articulación de cada estrategia con el plan de desarrollo del municipio y se hizo explícita la responsabilidad de la JAC frente a la evaluación de los avances del plan en cada línea.

Procesos de reubicación e integración local en el marco del proyecto Construyendo soluciones sostenibles

A estas acciones se sumaron las intervenciones apoyadas por ACNUR y PNUD en el marco de la estrategia TSI en la vereda San José Canelos, el barrio Hacienda el Puerto y la vereda el Vergel, todas ellas en el municipio de Florencia.

El primer caso se trató del acompañamiento al proceso de reubicación de la comunidad Chami Puru del pueblo Embera Chamí, proveniente del resguardo indígena Honduras. El proceso de reubicación comenzó en 2009 con la adjudicación del predio por el entonces INCODER en la vereda San José Canelos, corregimiento de San Martín. No obstante, aún en 2012 no existían condiciones mínimas de habitabilidad o de existencia de medios de vida para que la comunidad se posesionara en el predio. Las acciones del ACNUR en este proceso se concentraron en el apoyo a las acciones del comité de impulso creado en el marco del Comité Departamental del Justicia Transicional[23], en el que tenían asiento las instituciones estatales encargadas de implementar las medidas necesarias para lograr la reubicación y las medidas de reparación colectiva previstas en la Ley 1448 de 2011. Paralelamente, en el plano comunitario se apoyó a la comunidad Chami Puru en la construcción de un Plan de Vida, en virtud del cual se planearon las intervenciones en fortalecimiento organizativo y gobierno propio, recuperación de la identidad cultural, etnoeducación, seguridad alimentaria y fortalecimiento de actividades propias de generación de ingresos. Además de los logros en estas dimensiones (traducidos en la recuperación de actividades agrícolas propias, la consolidación de una escuela de líderes y el avance del Plan Integral de Reparación Colectiva), se lograron resultados en el acondicionamiento de las viviendas tradicionales y la construcción de lugares propios de la vida comunitaria del pueblo Embera.

Un segundo caso de reubicación apoyado por el proyecto TSI fue el de la comunidad indígena La Gaitana, del pueblo Nasa. Esta comunidad, que se desplazó desde el municipio de Puerto Rico (Caquetá), en 2010, se ubicó en un predio de las afueras del casco urbano de Florencia, donde vivían en condiciones de hacinamiento y pobreza extrema. Además, no contaban con un plan de reubicación construido con la comunidad. Las prioridades de intervención estuvieron en la construcción e implementación del Plan de Reubicación, el fortalecimiento del cabildo indígena, el impulso a la implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva, la puesta en marcha de una estrategia de seguridad alimentaria y generación de ingresos y la provisión de vivienda y servicios públicos básicos.

23 Los Comités Territoriales de Justicia Transicional fueron creados por la Ley 1448 de 2011 (artículo 173) como las instancias en los niveles municipal y departamental encargadas de elaborar los planes de acción y coordinar la implementación de la política pública destinada a atender, asistir y lograr la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, en el marco de los respectivos planes de desarrollo.

Entre los principales logros se cuentan la aprobación del Plan de Reubicación por parte del Comité Territorial de Justicia Transicional y la recuperación de prácticas agrícolas tradicionales y su transmisión a niños, niñas y jóvenes de la comunidad.

Por último, el proyecto TSI apoyó el proceso de integración local de la comunidad ubicada en el Barrio Hacienda El Puerto del municipio de Florencia. El proceso se realizó con las 234 familias (1,107 habitantes) que conformaban dicha comunidad en la que convivían familias víctimas de desplazamiento forzado y familias afectadas por desastres naturales.

En respuesta al diagnóstico elaborado con la población, se establecieron prioridades de intervención en mejoramiento de la calidad de vida, fortalecimiento organizacional e institucional y protección de las víctimas y sus derechos. En cuanto al mejoramiento de la calidad de vida, el proceso permitió que 57 familias mejoraran sus condiciones nutricionales y económicas a través de la siembra de hortalizas en sus viviendas. Además, se inició el centro de transformación de productos amazónicos como iniciativa empresarial y se incorporó el grado 11 al colegio de la zona. En el eje de fortalecimiento organizacional e institucional, se logró el fortalecimiento y reconocimiento jurídico de las dos Juntas de Acción Comunal y se consolidó el Círculo de Mujeres como estrategia para la prevención de la violencia basada en género, el reconocimiento de sus derechos y el empoderamiento para la participación comunitaria. Adicionalmente se construyó el centro juvenil y comunitario como espacio de fortalecimiento de las JAC y los NNAJ.

Finalmente, en el eje de protección a las víctimas y sus derechos se articuló el plan de reubicación de la comunidad con el plan de reubicación del municipio y se iniciaron los esquemas especiales de acompañamiento por parte de la UARIV[24].

24 Una descripción más detallada del proyecto TSI en estos lugares se puede consultar en ACNUR-PNUD 2016a; 2016b; 2016c.

Caso comunidad de Tuluní

En la comunidad de Tuluní el ACNUR apoyó varias estrategias de fortalecimiento comunitario, que resultaron en una variedad de planes de desarrollo, entre los que se cuentan los planes de turismo comunitario, los planes estratégicos de las organizaciones comunitarias, el plan de desarrollo comunitario y el plan de vida. Los funcionarios del ACNUR consultados resaltan que estos instrumentos fueron fundamentales para cualificar la incidencia de las comunidades sobre las autoridades locales, en tanto que, por medio de estos planes, aquellas proponían acciones concretas respecto de las respuestas que el Estado estaba obligado a proveer a la población desplazada.

Este proceso comenzó con el desarrollo de procesos de identificación de la situación e iniciativas emprendidas por las organizaciones comunitarias constituidas en Tuluní, con el fin de trazar planes estratégicos que establecieran metas y principios de acción que garantizaran el éxito de las iniciativas. El diagnóstico y formulación de planes estratégicos contó con el apoyo de ACNUR, fundación Yapawayra, Asociación Colombia Euskadi y la Diputación Foral de Álava.

Como ya se ha mencionado en el apartado de diagnóstico, uno de los factores del bajo nivel de organización comunitaria era la poca capacidad técnica y organizativa de las organizaciones comunitarias para gestionar los proyectos iniciados o para conseguir recursos. A partir de esta dificultad, el diagnóstico hecho con estas organizaciones permitió reconocer las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. En estos dos últimos aspectos se destaca la experiencia adquirida por las organizaciones y el apoyo que para el momento brindaban Yapawayra y ACNUR.

Probablemente, el instrumento principal de expresión las aspiraciones y proyectos de la comunidad de Tuluní, surgido a partir de estos diagnósticos, fue el Plan de Desarrollo Rural Comunitario, proyectado hacia 2015 por sus habitantes con el apoyo de ACNUR y Yapawayra. Tal como se consigna en el documento de resultado, el objetivo del Plan era:

> **Promover el desarrollo de la vereda Tuluní mediante la construcción participativa de propuestas, el seguimiento a los procesos municipales y fortalecimiento de la junta de acción comunal como principal organización de la vereda, logrando establecer acciones que lleven al mejoramiento de las condiciones de vida y la integración real de la comunidad de la vereda Tuluní. (Comunidad de Tuluní, 2015a).**

A partir del diagnóstico diferenciado[25] de las necesidades identificadas en los diagnósticos participativos, el plan se enfocó en categorizarlas y traducirlas, bajo la perspectiva de plantear soluciones, en componentes de desarrollo proyectados para el período 2015-2018. Los componentes fueron: vías de acceso, generación de ingresos, salud, educación, servicios públicos, vivienda, seguridad alimentaria y organización comunitaria. En el Anexo 1 se detallan los componentes del plan de trabajo desarrollado por la comunidad.

Es importante resaltar que, como uno de los ejes fundamentales de la planeación, la comunidad estableció como resultado del componente de organización comunitaria su fortalecimiento –concretamente el fortalecimiento de la cooperativa, la asociación agropecuaria y la JAC– por medio de la capacitación y formación en temas de asociación y organización, integración de las asociaciones con la JAC, creación del reglamento de la JAC y la construcción de un centro comunitario.

25 En una lógica similar a la del diagnóstico participativo, los participantes en el diseño del plan fueron diferenciados por grupos etarios y de género.

Plan de Turismo Rural Comunitario

Mención aparte merece el Plan de Turismo Rural Comunitario, que, como estrategia dentro del componente de generación de ingresos, tuvo como propósito orientar a la comunidad de Tuluní en el aprovechamiento de los atractivos turísticos de la vereda. Esta estrategia respondía a la necesidad de la comunidad de buscar alternativas estables a la generación de ingresos por medios tradicionales de explotación de la tierra; como se ha visto, varios de dichos medios habían mostrado ser poco rentables. Con tal necesidad en mira, este plan se diseñó con el fin de crear programas y proyectos de consolidación del turismo rural comunitario en Tuluní como "pilar fundamental del desarrollo social económico de la vereda" y con la intención de que esta se convirtiera en uno de los más importantes destinos turísticos del Tolima (Comunidad de Tuluní, 2015b).

Dentro de la planeación se establecieron objetivos específicos, con las características que debía tener el desarrollo turístico en la vereda, estos fueron:

- **Establecer una organización comunitaria capaz de planificar, proyectar y promover el Turismo Rural Comunitario en la Vereda Tuluní.**
- **Velar por la protección de los recursos naturales y atractivos con que cuenta la vereda para la práctica de turismo.**
- **Fomentar la estrategia de comercialización, promoción y mercadeo de planes turísticos.**
- **Determinar la ruta de gestión institucional que permita posicionar a Tuluní en las diferentes agendas turísticas locales, regionales y nacionales (Comunidad de Tuluní, 2015b).**

Parte del proceso de fortalecimiento organizativo asociado a este proyecto se materializó con la creación del Comité de Turismo Rural Comunitario de Tuluní, compuesto por integrantes de la comunidad y encargado de gestionar el proyecto en su totalidad. Esta responsabilidad, y el hecho de que el comité hiciera parte de la Junta de Acción Comunal, crearon las condiciones para que esta última entidad asumiera más competencias en la gestión de proyectos comunitarios y se mostrara como autoridad legítima ante la comunidad.

La organización interna del comité en subcomités permitió, asimismo, asignar roles de responsabilidad frente al éxito del proyecto (alimentación, guías turísticos, parqueaderos, recolección de basuras) a distintas personas de la comunidad. Tales responsabilidades fueron determinadas por medio de protocolos explícitos de atención a los turistas, que debían cumplir los integrantes de cada subcomité.

A pesar de la importancia del diseño de estos planes para evidenciar los riesgos de nuevos desplazamientos y las acciones que al respecto deberían emprender las autoridades estatales (esto principalmente en relación con el plan de desarrollo comunitario), la percepción de la comunidad frente a los logros en cada uno de los componentes es que los avances conseguidos han dependido fundamentalmente del apoyo de la cooperación internacional, mas no de la implementación del plan de desarrollo comunitario como parte integral del plan de desarrollo municipal. De este modo se evidencia, al menos en el caso puntual de las autoridades locales de Chaparral, su falta de apoyo para implementar una política de atención a la población desplazada basada en las necesidades y propuestas expuestas por esta población.

Ejemplos del papel preponderante de las organizaciones internacionales y ONG en ausencia de la presencia del Estado son la provisión de servicios públicos básicos (agua, energía eléctrica), la puesta en marcha del plan de turismo rural comunitario y el impulso a estrategias sostenibles de generación de ingresos. Justamente estos son considerados por la comunidad como los principales logros del acompañamiento de ACNUR y sus organizaciones aliadas. Los habitantes de Tuluní señalan asimismo que tales logros fueron obtenidos, entre otros factores, por el constante acompañamiento de estas organizaciones al desarrollo de los proyectos. Ello, en contraste con el escaso seguimiento que realizaron algunas entidades estatales, como el antiguo INCODER, a otros proyectos productivos (Habitantes vereda Tuluní , 2018a). Debe anotarse por último que al entender de varios integrantes de la comunidad los logros relacionados con la generación de medios de vida han facilitado el asentamiento de la comunidad en la vereda:

> **[...] ya hemos cogido experiencia en los proyectos que hemos fracasado y, en lo personal, creo que encontramos el cultivo ideal para esta tierra y ya estamos ya a punto de estar en etapa de producción con el proyecto de la caña, y hay sustento con lo del turismo y lo del empleo en el arroz, muchas personas tienen ya su negocio, y tienen con qué subsistir y hay menos riesgo de irse a otro lugar a buscar empleo o a buscar otras alternativas (Habitantes vereda Tuluní , 2018a).**

No obstante lo anterior, el bajo relacionamiento de la comunidad con las entidades estatales también perece obedecer a una organización comunitaria aún en proceso de consolidarse. Según miembros de la comunidad de Tuluní, debe considerarse en este sentido la falta de "toma de conciencia" de la comunidad a propósito de la necesidad de asociarse con el fin de visibilizar su situación ante la Alcaldía y buscar su apoyo (Socio de la Junta de Acción Comunal, vereda Tuluní, 2018). Además de los problemas de articulación entre los distintos niveles de la institucionalidad estatal, la situación descrita muestra que la propuesta de planes de desarrollo comunitarios debe estar acompañada de una continuada acción política, y que debe insistirse en la formación de la comunidad como sujetos políticos que están legitimados para emprender acciones de exigencia de derechos.

Caso comunidad de la parte alta del río Atá

Si bien ya en 2012, y aprovechando el comienzo formal de las negociaciones entre el Gobierno Colombiano y la guerrilla de las FARC, la fundación Yapawayra y el ACNUR iniciaron acercamientos para hacer intervenciones en las veredas del Alto Atá, solo desde 2013 se pudo adelantar el diagnóstico participativo como primer ejercicio sistemático de identificación de vacíos de protección que constituyeron las principales causas de desplazamiento forzado de la población del corregimiento de Gaitania en la década del 2000.

Como se ha advertido en el apartado correspondiente, el Diagnóstico Participativo permitió determinar vacíos importantes en la organización y el liderazgo comunitario, entre los que se contaban la falta de espacios de reunión, el escaso liderazgo que mostraban las personas responsables de las Juntas de Acción Comunal, la lenta renovación de estos cargos por cuenta del bajo interés de la población juvenil en liderar procesos comunitarios y la desconfianza generalizada de la comunidad hacia las instituciones estatales. Estas falencias acrecentaban problemas relativos a las precarias condiciones para la garantía de la estabilidad socioeconómica, la seguridad de la tenencia de la tierra o la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas predominantes.

Tales vacíos fueron tomados en cuenta por los líderes de las veredas, quienes con el apoyo de ACNUR y Yapawayra formularon un plan de desarrollo rural comunitario. El objetivo general del Plan fue fortalecer las capacidades comunitarias y, específicamente, robustecer las Juntas de Acción Comunal, espacios institucionales a través de los cuales se organizó la participación de la comunidad en la elaboración del plan.

El documento final presentó propuestas estructuradas en dimensiones, ejes estratégicos, sectores y programas. Las dimensiones en las que se desarrollaron las propuestas fueron: social, económica, institucional, territorial y ambiental, participativa y de protección. A partir de estas dimensiones se diseñaron programas, cuyos objetivos fueron a su vez pensados en relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[26]. Los programas propuestos fueron:

26 Estos objetivos fueron acordados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Están contenidos en la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo principal es servir de orientación a los países miembros de la ONU de cara a adoptar medidas para erradicar la pobreza, favorecer el desarrollo económico y crear estrategias para abordar problemas relativos a la educación, la salud, la protección social, las necesidades de empleo, la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. Véase: (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015).

- Programa 1: Infraestructura educativa para la Paz
- Programa 2: Permanencia Educativa para un Territorio en Paz
- Programa 3: Calidad Educativa para la Paz
- Programa 4: Cuerpos saludables para la Paz
- Programa 5: Hábitos saludables para la Paz
- Programa 6: Hábitats para la Paz: Vivienda Rural Campesina.
- Programa 7: Agua Potable para la Paz
- Programa 8: Cuidado de los Desechos Líquidos del Territorio
- Programa 9: Cuidado de los Desechos Sólidos del Territorio
- Programa 10: Cuidado de las vías para la Paz
- Programa 11: Energías Alternativas para la Paz
- Programa 12: Re-creando la Paz (Comunidad Alto Atá, 2016)

Las intervenciones se extendieron tanto a la comunidad campesina como al resguardo indígena Nasa Wes'x ubicado en dicho corregimiento. Fue así que el ACNUR apoyó el proyecto de etnoeducación de la institución educativa Nasa Wes'x en Gaitania y promovió la creación del Centro educativo indígena en el municipio de Rioblanco. Para ello, se realizaron grupos focales tendientes a identificar las falencias en etnoeducación en las escuelas veredales, se realizaron capacitaciones a docentes en relación con la importancia de garantizar este enfoque educativo a las comunidades y fortalecer así la identidad cultural del pueblo Nasa, se llevaron a cabo talleres de legislación indígena, se construyó el Proyecto Educativo Comunitario con participación de comunidad y docentes y se logró la asignación de personal docente por parte de la Secretaría de Educación del Tolima para su implementación.

e. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

En este apartado se recogen consideraciones generales hechas alrededor de la planeación, ejecución y resultados de las intervenciones del ACNUR. Estas consideraciones están alimentadas tanto por recomendaciones hechas explícitamente en la documentación disponible como por percepciones de los principales actores involucrados: funcionarios de ACNUR y población beneficiada.

Buenas prácticas

1. Una de las prácticas que ex funcionarios de ACNUR y socios implementadores reconocen como fundamentales para lograr buenos resultados en las intervenciones en comunidades vulnerables y, específicamente, en población en situación de desplazamiento, son los diagnósticos participativos. Hay al menos dos razones que hacen de esta una buena práctica:

   a. Los diagnósticos participativos fueron el primer paso para abrir y sostener un espacio humanitario, especialmente en contextos donde los riesgos de vulneraciones a derechos humanos eran más críticos (como los casos en los municipios del sur del Tolima, por cuenta de la intensificación de acciones bélicas entre guerrillas y Fuerza Pública). Por cuenta de estos ejercicios, ACNUR logró mantener un trabajo humanitario imparcial, sin generar riesgos adicionales para la población.

   b. Tanto en los casos de las comunidades del sur del Tolima como en los asentamientos urbanos y rurales de Florencia, los resultados de los diagnósticos conducidos o apoyados por ACNUR fueron el insumo principal para visibilizar la magnitud y vulnerabilidades específicas de la población desplazada o población en riesgo de desplazamiento alertar a las autoridades locales sobre la necesidad de crear o mejorar las políticas públicas de atención a la población desplazada.

2. Los resultados de las intervenciones comunitarias se consideran positivos. Lo anterior radicó en que el trabajo con las comunidades, a pesar del acompañamiento de los socios implementadores, mantuvo un acompañamiento directo en el terreno por parte del ACNUR. Esto se inscribe en la lógica de que el ACNUR, además de apoyar financieramente con recursos, participó activamente en la instalación de capacidades comunitarias y buscó mantener su estrategia de protección a través de la presencia en los territorios. En este sentido, los profesionales del ACNUR comprendían que tenían una capacidad técnica que, para poderla transmitir, debían hacerlo en el ejercicio práctico de las acciones. Tal lógica permitió implementar estrategias especializadas de generación de ingresos, como el apoyo a los planes de turismo comunitario.

©ACNUR

3. El impacto de estas acciones en la comunidad y en las organizaciones era palpable, en tanto la comunidad reconocía que el ACNUR estaba presente en las comunidades y tenía un relacionamiento cercano con las personas. Las organizaciones también notaban que el acompañamiento del ACNUR les permitía tomar mayor responsabilidad de las intervenciones una vez que el ACNUR cerraba procesos o disminuía su presencia. Como se ha mostrado, el caso de la comunidad de Tuluní es un ejemplo de gestión comunitaria en emprendimiento de proyectos productivos que ha logrado ser sostenible en buena medida por el acompañamiento de ACNUR y otras organizaciones durante las distintas fases de los procesos, y que se ha sostenido luego de la salida de ACNUR.

4. Esto último se encuentra estrechamente relacionado con la importancia del fortalecimiento comunitario para lograr una mayor incidencia en la formulación de las políticas públicas locales. La apertura de espacios para la formulación de planes de desarrollo comunitario y la presentación de estos planes ante las autoridades locales fueron estrategias fundamentales para que las comunidades presentaran propuestas de trabajo y lograran, mediante su trabajo colectivo, visibilizar sus necesidades y oportunidades de superación de vulnerabilidades, de modo tal que estas propuestas fueran incluidas en la política pública de atención a la población desplazada y la población receptora. Ejemplos de estas estrategias fueron los apoyos a la realización de planes de desarrollo comunitario en el asentamiento urbano de Álamos, la comunidad de Tuluní y la comunidad del Alto Atá. Haber participado en la formulación de sus planes de vida colectiva es visto como un avance concreto en el fortalecimiento de capacidades de liderazgo e incidencia política, especialmente a propósito del conocimiento de sus derechos individuales y colectivos y de los modos en los que pueden dialogar con la institucionalidad estatal para exigirlos.

©ACNUR

Lecciones aprendidas

Se entienden como lecciones aprendidas las experiencias acumuladas a través de las prácticas que, en razón del modo en que se planearon, se ejecutaron o se monitorearon, tuvieron resultados diferentes a los esperados. Se evidencian a continuación algunas de estas lecciones desde la percepción de los profesionales de ACNUR que fueron responsables de la operación de la oficina de terreno en Neiva y Florencia.

1. El trabajo con los entes territoriales presentó un reto constante para la oficina de ACNUR, dado que la falta de continuidad o la interinidad de las personas en cargos clave (como las secretarías de gobierno) no permitió una interlocución continua y efectiva con los tomadores de decisiones. Los problemas de interlocución se acrecentaron por la falta de reconocimiento de las autoridades locales y regionales de magnitud del desplazamiento forzado en sus territorios. Si bien estos problemas de gobernabilidad son dificultades que son ajenas a la competencia del ACNUR, es necesario que el diálogo con las autoridades se mantenga activo, a fin de que los nuevos responsables en cargos de decisión comprendan la responsabilidad de continuar el trabajo sobre procesos ya adelantados y en curso.

2. Para la oficina de Neiva, mantener la presencia fluida y constante en los territorios era crucial para ofrecer atención de emergencia oportuna y adelantar acciones de protección frente a riesgos de nuevos desplazamientos. En este aspecto la oficina experimentó dificultades. Una parte fundamental de la intervención en comunidades como las de Tuluní y el río Atá residía en el mantenimiento del espacio humanitario frente a la presencia de AAI. El traslado de la oficina a Florencia significó una disminución de esta presencia y un desafío para las comunidades en términos de los riesgos de protección que podrían enfrentar sin el acompañamiento de ACNUR. En suma, en términos de los logros que se buscan con la presencia directa es necesario generar acciones para que las comunidades cuenten con acompañamiento de otros actores políticos y humanitarios, una vez el ACNUR ha salido de los territorios.

3. Uno de los principales retos de la atención a la población desplazada está en consolidar la organización comunitaria y sus efectos en la incidencia sobre las políticas públicas de atención a esta población. Se ha mencionado la importancia que la formulación de planes de desarrollo comunitario ha tenido de cara a fortalecer las capacidades de la misma población en planeación de estrategias de solución a sus propias necesidades y lograr una interlocución más cualificada frente a las autoridades estatales. No obstante, estas capacidades fortalecidas no logran influenciar la implementación de las políticas públicas de atención a la población desplazada si no se acompañan de una acción colectiva continuada de visibilización de los riesgos de protección y de proponer formas concretas de articulación entre los planes comunitarios y los planes municipales o departamentales. En el caso de la comunidad de Tuluní, uno de los líderes de la JAC señala que, a pesar de las intervenciones de ACNUR y otras organizaciones, casi ninguno de los componentes del plan de desarrollo comunitario se ha cumplido. Una de las causas atribuidas es la dificultad de organizar a la población: "se dificulta el asunto de organizar la comunidad, debido a que venimos de varios sectores de Colombia y no estamos aptos a entender que debemos unirnos y asociarnos para obtener el apoyo de la Alcaldía" (Socio de la Junta de Acción Comunal, vereda Tuluní, 2018).

Referencias

Acción Social. (2010). ***Protección de tierras y patrimonio de población desplazada. Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.*** Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.

ACNUR. (2006). ***La Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones.*** Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

ACNUR. (2012). ***Informe Donantes 2012. Oficina de Terreno Neiva.*** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Documento interno.

ACNUR. (2013). ***Year End Report, Oficina de Terreno Neiva.*** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Documento interno.

ACNUR. (2014). ***Planificación participativa de las comunidades campesinas de la parte alta del Cañón de las Hermosas.*** Documento interno.

ACNUR-Corporación Opción Legal. (2010). ***Línea base Departamento del Huila. Seguimiento a la construcción de la política pública en atención integral a*** población desplazada**.** Documento interno.

ACNUR-PNUD. (2016a). ***Construyendo soluciones sostenibles. Documentación Proceso de Integración Local Comunidad Nasa - La Gaitana.***

ACNUR-PNUD. (2016b). ***Construyendo soluciones sostenibles. Documentación proceso de integración local comunidad Hacienda El Puerto.***

ACNUR-PNUD. (2016c). ***Construyendo soluciones sostenibles. Documentación proceso de reubicación comunidd Embera Chamí Puru.***

ACNUR-Yapawayra. (2015). ***Diagnóstico de las comunidades campesinas de la parte alta del río Atá.***

Asamblea General de Naciones Unidas. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. ***Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.***

Comunidad Alto Atá. (2016). ***Plan de Desarrollo Comunitatio río Atá.***

Comunidad de Tuluní. (2015a). ***Plan de desarrollo rural comunitario "Tuluní Vive".*** Corregimiento de Amoyá. Chaparral, Tolima.

Comunidad de Tuluní. (2015b). ***Plan de Turismo Rural Comunitario.***

Corte Constitucional. Auto 092/08. (2008). ***Auto 092/08. Adopción de medidas para la protección a mujeres víctimsa del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado.***

Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones..

Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones..

Defensoría del Pueblo. (2008). ***Informe de Riesgo 004-08 .*** Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Tempranas.

Funcionario ACNUR Bogotá. (23 de mayo de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Funcionario ACNUR Medellín. (29 de junio de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Habitantes vereda Tuluní . (28 de agosto de 2018a). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Observatorio del Programa presidencial de DDHH y DIH. (2007a). ***Diagnóstico departamental del Tolima.*** Observatorio del Programa presidencial de DDHH y DIH.

Observatorio Presidencial de DDHH y DIH. (2007b). ***Diagnóstico departamental Caquetá.*** Observatorio Presidencial de DDHH y DIH.

Profesional Corporación Yapawayra. (26 de junio de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas. (2018). Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Semana Sostenible. (14 de noviembre de 2016). ***El Huila se cansó de la hidroeléctrica de El Quimbo.*** Obtenido de Semana.com: http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/huila-se-canso-de-la-hidroelectrica-de-el-quimbo/36475

Socio de la Junta de Acción Comunal, vereda Tuluní. (30 de agosto de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Vanguardia.com. (11 de diciembre de 2011). ***Dos heridos en ataque de las FARC a la casa del alcalde de Planadas***. Obtenido de Vanguardia: http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/135054-dos-heridos-en-ataque-de-las-farc-a-la-casa-del-alcalde-de-planadas

Anexo 1.

Componentes del Plan de Desarrollo Comunitario. Comunidad de Tuluní, 2015.

Componente: vías de acceso. Resultado: la comunidad de Tuluní cuente con una excelente vía de acceso.					
Estrategia	**Programa**	**Proyecto**	**Actividad**	**Tiempo**	**Actores**
Pavimentación de la carretera de Chaparral a Tuluní	Infraestructura Vial	Pavimentación de la carretera chaparral – Tuluní – Las Señoritas	Crear una comisión que haga seguimiento al proceso de contratación de la pavimentación de la vía Chaparral – Tuluní - Las Señoritas	1-3 años	Gobierno Nacional – Contrato Plan JAC
Componente: generación de ingresos. Resultado: la comunidad se vuelve productiva, sostiene proyectos productivos de corto, mediano y largo plazo.					
Estrategia	**Programa**	**Proyecto**	**Actividad**	**Tiempo**	**Actores**
Fortalecer las capacidades de la comunidad de la Vereda Tuluní para consolidar una economía estable que garantice un nivel de vida digno.	Turismo Rural Comunitario	Plan de Turismo Rural Comunitario de Tuluní	Implementación Del Plan De Turismo Rural Comunitario	6 Meses	Secretaría de Desarrollo Económico del Tolima (Dirección de Turismo) Secretaria de Gobierno Municipal Familias de Tuluní
	Sistemas productivos	Procesos productivos con valor agregado	Capacitación en Buenas Prácticas y manipulación de alimentos Capacitación en procesos de transformación de materias primas leche, frutas, panadería, etc.	1 - 2 años	SENA JAC Familias de Tuluní
	Huertas Caseras	Creación y Puesta en Marcha de Huertas Caseras	Capacitación en buenas prácticas agrícolas Gestión de recursos para mejoramiento de suelos, insumos y materiales	1 - 2 años	SENA Alcaldía de Chaparral JAC Familias de Tuluní

Componente: salud. Resultado: la comunidad de Tuluní accede a los servicios de salud oportunamente. Se mejora la prevención de salud.					
Estrategia	**Programa**	**Proyecto**	**Actividad**	**Tiempo**	**Actores**
Acceder oportunamente a los servicios médicos preventivos y asistenciales	Transporte de pacientes	Dotación de ambulancia el corregimiento de Amoyá	Consolidar petición con las veredas vecinas beneficiarias	3-6 Meses	Corregiduría de Amoyá JAC
Brigadas de Salud en la Vereda Tuluní		Dotar de Ambulancia el corregimiento de Amoyá	Presentar la solicitud a las autoridades de salud del municipio	6 meses	Corregiduría JAC Tuluní y Veredas Vecinas
	Asistencia médica rural	Realización periódica de Brigadas de salud	Programar con el hospital San Juan Bautista brigadas de salud en Tuluní cada 2 meses	2 meses	JAC
	Formación de promotores de salud y primera respuesta	Capacitaciones en primeros auxilios, inyectología, primera respuesta.	Formar personal de Tuluní en atención oportuna de emergencias	1 – 2 años	Cruz Roja, Defensa Civil, Secretaría de salud municipal. JAC

Componente: educación. Resultado: los niños, niñas adolescentes y jóvenes acceden a la educación superior de calidad.					
Estrategia	**Programa**	**Proyecto**	**Actividad**	**Tiempo**	**Actores**
Ampliar la escuela para prestar el bachillerato	Ampliación de cobertura académica	Ampliación física de la escuela de la vereda Tuluní	Ampliación y mejoramiento de la planta física de la escuela de la vereda Tuluní	2 – 3 años	Secretaría de educación municipal. Colegio Medalla la Milagrosa, JAC

Componente: saneamiento básico. Resultado: la comunidad cuenta con el sistema de saneamiento básico en su totalidad y todos los servicios básicos se prestan eficientemente. Los residuos son reciclados y reutilizados.					
Estrategias	**Programa**	**Proyecto**	**Actividad**	**Tiempo**	**Actores**
Mejoramiento del acueducto veredal para beneficiar la vitrina y el plan	Mejoramiento de las infraestructuras de servicios básicos	Ampliación del acueducto veredal de Tuluní	Estudio Técnico del estado actual del acueducto veredal	3 meses	JAC
Diseño y construcción de pozos sépticos	Mejora de las condiciones ambientales en la cuenca del río Amoyá	Diseño y construcción de pozos sépticos	Estudio Técnico	3-6 meses	CORTOLIMA
			Diseño y construcción de pozos sépticos	1-2 años	CORTOLIMA, Secretaria de Gobierno municipal, JAC, Familias Campesinas
Individualización de la energía	Electrificación Rural	Individualización de la energía del Predio Tuluní	Certificación de INCODER	1 mes	Familias reubicadas
			Instalación de redes de energía domesticas individuales	6 – 12 meses	ENERTOLIMA, Planeación municipal, familias Campesinas
Crear un programa de manejo de residuos sólidos	Programa de reciclajes	Plan de Manejo de Residuos solidos	Capacitación en reutilización y reciclaje	3 – 6 meses	JAC, YAPAWAYRA
			Plan de recolección de Basuras	3 – 6 meses	Alcaldía Municipal, JAC

UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados