

Visite nuestra página web www.vertice.gov.co

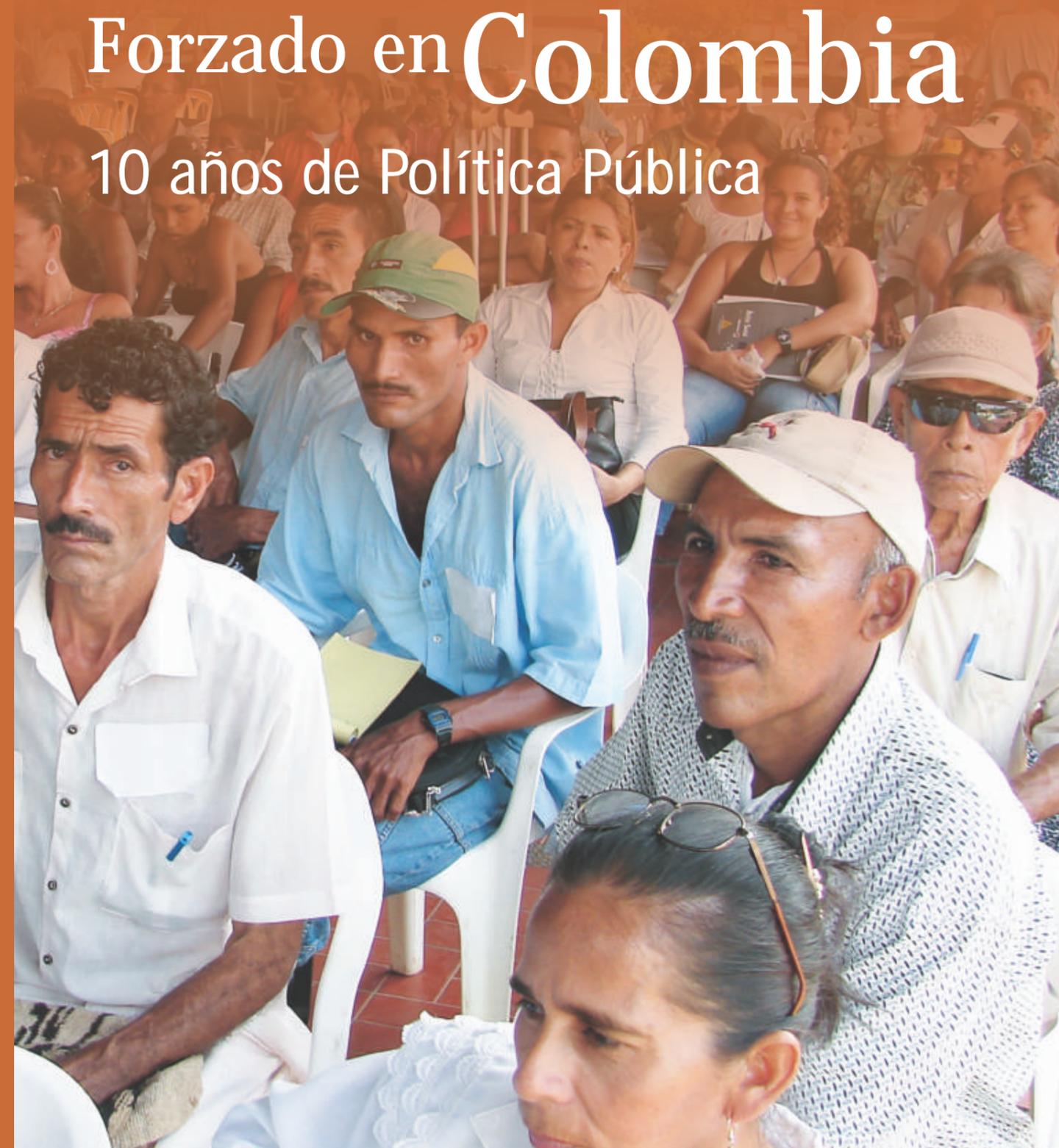
Escríbanos al correo electrónico vertice@accionsocial.gov.co
Conmutadores (571)336 2214 - 286 2334
Ext. 112 - 113 - 143
Calle 7 No. 5-54 Bogotá - Colombia



El Desplazamiento Forzado en Colombia *Memorias, Julio de 2007*

El Desplazamiento Forzado en Colombia

10 años de Política Pública





El Desplazamiento Forzado en Colombia

10 años de Política Pública

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACCIÓN SOCIAL

Unidad Técnica Conjunta UTeC
Convenio entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR y la Agencia Presidencial
para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCIÓN SOCIAL

ACNUR
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía de Medellín

Cooperación internacional

Banco Mundial

Comisión Europea

Programa de atención a desplazados y grupos vulnerables
Convenio con Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID
Fundación Panamericana para el Desarrollo -FUPAD
Organización Internacional de Migraciones - OIM. Misión en Colombia

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD

Coordinación y dirección del Congreso

Unidad Técnica Conjunta UTeC

José Ubernel Arboleda G
Coordinador UTeC
Agosto de 2004 - Septiembre 2007

Edgar Forero Pardo
Coordinador UTeC
Octubre 2007

María Viviana Gaitán García
Asesora especialista
Coordinadora general del evento

Lis Sanin Contreras
Coordinadora logística

Recopilación
Nelly Astrid Alarcón
Ángela Nayibe Alarcón

Edición
Fresia Mercedes Guacaneme Pineda
María Viviana Gaitán García
Fernando Urueta - Torre Gráfica

Diseño
Zeta Publicidad Mercadeo & Logística

Las entidades organizadoras no comparten necesariamente las opiniones expresadas en esta publicación. En el trabajo de edición se han sintetizado algunas ponencias e intervenciones. Puede reproducirse este material parcialmente dando crédito a las entidades organizadoras y a los respectivos autores de las ponencias

Memorias, Julio de 2007



El Desplazamiento Forzado en Colombia

10 años de Política Pública

Bogotá, D.C., Colombia
Noviembre de 2007

SIGLAS

ENTIDADES	
ACCIÓN SOCIAL	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAPRECOM	Caja de previsión social de comunicaciones
CGR	Contraloría General de la República
CHF	Comunidad Hábitat y Finanzas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento
COMFAMA	Caja de Compensación Familiar de Antioquia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDER	Secretaría de Recreación y Deporte del municipio de Medellín
OIM	Organización Internacional de Migraciones
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
USAID	Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTEC	Unidad Técnica Conjunta
INSTANCIAS, PROCESOS Y PROGRAMAS	
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CDAIPD	Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CIAT	Comité Institucional de Alertas Tempranas
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAPARD	Departamento de Atención y Prevención de Desastres de la Gobernación de Antioquia
DH o DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho internacional humanitario
EPS	Entidad promotora de salud
GED	Goce Efectivo de los Derechos
GTT	Grupos técnicos territoriales del INCODER
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
JUNTOS	Red de protección contra la pobreza extrema
MNFOPD	Mesa Nacional de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada
OET	Oficinas de enlace territorial del INCODER
ONG	Organización no gubernamental
OPADI	Oficina de Orientación para el Discapacitado, de la Registraduría Nacional del Estado Civil
OPD	Organizaciones de Población Desplazada
PACR	Proyecto interinstitucional de Atención a Comunidades en Riesgo
PAE	Programa de Asistencia Económica
PIU	Plan Integral Único
PPSAM	Programa de protección social al adulto mayor
REDEP	Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza
RESA	Programa Red de Seguridad Alimentaria
RUP	Registro Único de Predios
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SAT	Sistemas de alertas tempranas
SGP	Sistema general de participaciones y de transferencias
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIGOB	Sistema de Seguimiento a las Metas Presidenciales
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada (antes SUR)
SISBEN	Conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SUR	Sistema Único de Registro. Hoy SIPOD
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UAO	Unidad de atención y orientación a la población desplazada

TABLA DE CONTENIDO

Presentación 15

Luis Alfonso Hoyos, Director Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.	17
Francisco Santos, Vicepresidente de la República.	20
Juan Manuel Ospina, Secretario de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	22
Beatriz Withe Correa, Secretaria General de Bienestar Social, Alcaldía de Medellín.	23
Julio Roberto Meier, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.	24

Capítulo 1

Política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado: avances y proyecciones. 27

Desplazamiento y política de atención en Colombia. / Diego Andrés Molano Aponte, Director de Programas Presidenciales de Acción Social	29
Los indicadores de goce efectivo de derechos. / Carolina Rentería, Directora del Departamento Nacional de Planeación - DNP.	52

Capítulo 2

La política pública de atención al desplazamiento forzado desde la perspectiva de la cooperación internacional. 71

La experiencia de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR. / Julio Roberto Meier, representante en Colombia.	73
La experiencia de la COMISION EUROPEA. / Ignacio Burrull, consejero de cooperación.	75
La experiencia de la Fundación Panamericana para el Desarrollo –FUPAD. / Max Goldensohn, Director General, PADF Staff –Sudamérica- Colombia.	77
Congreso Nacional “ El Desplazamiento Forzado en Colombia: 10 años de Política Pública” Fernando Calado, Director de programas OIM	81
La experiencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID. Susan Reichle, subdirectora en Colombia.	94
Foro: preguntas y respuestas	97

Capítulo 3

La política de prevención y atención al desplazamiento forzado: Una Mirada Plural 130

El Desplazamiento Forzado en Colombia / 10 Años de Política Pública. / Marco Romero Silva. Presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento - CODHES / Miembro de la Comisión de Seguimiento”	105
El Congreso de la República y su rol frente a la superación de las causas y los efectos del desplazamiento forzado. / Marta Lucía Ramírez de Rincón, Senadora de la República.	110
Conmemoración de los 10 años de la Ley 387 de 1997. Una mirada desde la Defensoría del Pueblo. / Volmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo.	128
El desplazamiento forzado en Colombia: la perspectiva presupuestal. / Julio Cesar Turbay Quintero, Contralor General de la República	135
Procuraduría General de la Nación - El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de política pública. / Edgardo José Maya Villazón, Procurador General de la Nación	138

Capítulo 4

La política de prevención y atención al desplazamiento forzado desde la perspectiva de la población en situación de desplazamiento 145

Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada -MNFOPD.	147
Construcción de la política pública para la atención a la población desplazada. Propuesta colectiva desde los territorios.	151
Mirada de la mujer desplazada frente al cumplimiento de la ley 387 de 1997 en conmemoración de sus 10 años de existencia.	162
Desplazamiento interno en Colombia y su impacto en los territorios y comunidades afrocolombianas.	169
Mesa nacional de pueblos indígenas desplazados forzados por la violencia.	173
Foro: Preguntas y respuestas.	175

Capítulo 5

Buenas prácticas 177

Alcaldía Mayor. La atención a la población desplazada en Bogotá D.C. / Andrés Restrepo Restrepo Ph.D, Subsecretario de asuntos para la convivencia y la seguridad.	179
Alcaldía de Medellín. Medellín y el desplazamiento forzado. Medellín adelante y sin reserva. Beatriz White Correa. Secretaria General de Bienestar Social.	182
Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR Asistencia y protección a las personas en situación de desplazamiento. 10 años, 10 lecciones aprendidas y buenas prácticas. / Cristina Oberli, Coordinadora de Asistencia Humanitaria del CICR en Colombia.	189

Avances en la atención integral a la población afectada por el desplazamiento en el departamento de Antioquia. Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – CDAIPD. / Felipe Aguirre Arias, Director del Departamento de Atención y Prevención de Desastres DAPARD de la Gobernación de Antioquia.	195
Buenas prácticas en generación de ingresos. Convenio de cooperación 082/07 suscrito entre Acción Social y Comunidad Hábitat y Finanzas -CHF Internacional. / Neyla Rubio Rodríguez, Subdirectora de programas y Representante legal.	205
Foro: Preguntas y repuestas	214

Capítulo 6

Desplazamiento, justicia y reparación. 215

Reparación en medio del conflicto: los desafíos de la no repetición de la violencia contra las víctimas. / Sergio Roldán, Coordinador área de reparación y atención a víctimas, Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación-CNRR	217
---	-----

Capítulo 7

Foros temáticos 221

Metodología	223
<i>Foro 1</i> Vivienda.	224
<i>Foro 2</i> Salud.	227
<i>Foro 3</i> Educación.	229
<i>Foro 4</i> Alimentación.	233
<i>Foro 5</i> Tierras.	236
<i>Foro 6</i> Generación de ingresos.	241
<i>Foro 7</i> Prevención y protección: vida, integridad personal, libertad y seguridad personal.	245
<i>Foro 8</i> Participación e integración social.	248
<i>Foro 9</i> Reparación.	253
<i>Foro 10</i> Enfoque diferencial.	256
<i>Foro 11</i> Responsabilidad y coordinación territorial.	259

Capítulo 8

Conclusiones 265

Diego Andrés Molano, Director de Programas Presidenciales de Acción Social.	267
Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Director de Seguridad y Justicia del Departamento Nacional de Planeación - DPN.	268
Diego Roberto Rosero, Jefe Nacional de Unidad de Protección de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR.	268
Carlos Holguín Sardí, Ministro del Interior y Justicia.	270



Presentación

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal

Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.

El objetivo fundamental de esta convocatoria es revisar diferentes ideas, con tranquilidad y respeto, que permitan avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional y que Colombia encuentre un futuro mejor. La esencia de este trabajo es la opinión abierta garantizada por la presencia de instituciones y organizaciones, tanto nacionales como internacionales, por las entidades gubernamentales y, fundamentalmente, por los delegados de las organizaciones de los desplazados. Es clave para el éxito de la reunión la franqueza, que obviamente no se opone al respeto, por muchas diferencias o desavenencias que existan, toda vez que eso es precisamente lo que facilita construir para avanzar.

Las organizaciones de población desplazada

Un punto significativo en el que se han presentado grandes avances, es la asistencia creciente de organizaciones de población desplazada. Hace algunos años, la presencia de la población desplazada se daba a través de intermediarios, algunos reales, otros supuestos. Ahora cuenta con líderes, algunos contestatarios, que hacen escuchar su voz, lo cual reviste un gran valor y una gran trascendencia sin importar las diferencias existentes o que se presenten enfrentamientos y discusiones.

Lo valioso del proceso es que el problema ahora se ve desde el ángulo de quien ha sido víctima, de quienes tienen familiares desaparecidos, tierras perdidas o parientes secuestrados, diferente a la perspectiva de una organización internacional, de una institución no gubernamental, o una entidad no gubernamental. Esta es la razón de los recorridos por el país, en los que se busca escuchar la voz de las organizaciones.

Indicadores de desplazamiento y avance en la atención a la población desplazada

En el primer semestre de 2007, las tasas de desplazamiento disminuyeron en 28 de los 32 de-

partamentos, en comparación con el año inmediatamente anterior. Sin embargo, en algunas zonas de los departamentos de Arauca, Putumayo, Caquetá y algunas zonas del Pacífico, se ha presentado un aumento en las cifras de desplazamiento; el caso más dramático se presenta en Nariño, debido a las dificultades asociadas al tema de la droga y a los enfrentamientos entre los grupos al margen de la ley. Actualmente se realiza un seguimiento para evolucionar en el tema de la atención.

En el balance de atención a la población desplazada, hay un reconocimiento nacional a los avances en asistencia humanitaria, cobertura en salud y en educación y en la reconstrucción de ocho mil viviendas en 200 pueblos; los apoyos adeudados a las víctimas del terrorismo se pusieron al día durante los dos años anteriores, en los que se entregaron 150 mil millones de dólares, equivalentes a 300 mil millones de pesos, lo que no ha hecho ningún gobierno del mundo. A los familiares de 30 mil personas asesinadas entre 1993 y 2006, se les canceló la deuda que estaba pendiente. Sin embargo, los programas que contribuyen de forma significativa con la estabilización socioeconómica de las familias están atrasados, como el de tierras, el de vivienda y el de generación de ingresos.

La vinculación de la población desplazada al programa Familias en Acción

El programa Familias en Acción está cerca de llegar a un total de un millón 500 mil familias. En la fase final de ampliación, llegará a 85 ciudades y municipios donde se convoca por todos los medios masivos de comunicación, al nivel 1 del Sisben y a toda la población desplazada para su inscripción. Para llegar a todos, no hay nada que ayude más que el voz a voz de los delegados de las organizaciones de desplazados del país.

La vinculación a Familias en Acción es un instrumento que facilita el cumplimiento de otras obligaciones en cuanto es un subsidio condicionado a la asistencia escolar de los menores, los controles de nutrición y crecimiento, y las campañas de vacunación y capacitación básica para generar corresponsabilidad. Otra ventaja es que facilita la vinculación a otros programas, porque el acompañamiento permite identificar las fortalezas de las familias y también sus carencias. Es un propósito el que todas las familias desplaza-

das queden vinculadas al programa y a la Red Juntos¹.

Los programas de generación de ingresos

Para fortalecer la generación de ingresos, se desarrolla el Programa de Asistencia Económica (PAE), un plan de incentivo económico cuyos montos han ascendido progresivamente, pasando de 200 mil pesos a un millón y luego a 1.5 millones. Además del soporte económico, el PAE brinda acompañamiento permanente a las 20 mil familias beneficiadas.

Esta iniciativa ha resultado bastante efectiva, como se pudo evidenciar en la evaluación realizada durante las visitas hechas a 23 de las ciudades donde el programa hace presencia, por medio de entidades operadoras como la Pastoral Social, el Minuto de Dios, la Fundación María Cano y otras organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, que están trabajando en el tema del desplazamiento. De las 20 mil familias beneficiadas, 14 mil han logrado mantener su negocio funcionando, es decir, el 70%, situación que, comparada con el 40% alcanzado en experiencias internacionales de proyectos masivos de mejoramiento de negocios o formación para el acceso al empleo, refleja la bondad del proyecto. Se ha demostrado entonces que el PAE funciona, con algunos ajustes, y por esta razón, se está ampliando el presupuesto para atender a 60 mil familias más. La cantidad de familiar por atender es muy grande todavía si se parte de un registro de 450 mil familias, pero cabe resaltar que no hay antecedentes de la existencia de un programa masivo que atienda más de cinco mil familias. Para el año 2008, está presupuestado ampliar la cobertura a 100 mil familias más.

¿Por qué el 30% de las familias vinculadas no superan con éxito su proyecto productivo? Existen varias razones. Una de las más frecuentes se presenta cuando, al momento de recibir el apoyo económico y el acompañamiento, sufren una calamidad (por ejemplo de salud o de vivienda) y se ven obligadas a hacer uso del dinero en asistencia médica o cambiar de lugar de residencia. Pues bien, si las familias cuentan con cobertura de salud, educación básica y pertenecen al pro-

grama de Familias en Acción, el éxito del PAE puede ascender al 96%.

Para cubrir de manera integral las necesidades de las 60 mil familias atendidas actualmente, la tarea es conseguir para cada proyecto un crédito en la banca de oportunidades, con el apoyo del SENA, el cual se sumaría a los recursos ya asignados y al acompañamiento por parte de los operadores.

Registro de la población desplazada

La inscripción de población desplazada que se lleva desde 1997, evidencia diferencias importantes entre el número de registrados, algo más de dos millones de personas, y la cantidad de las personas desplazadas en los últimos 20 años de las que se dice ascienden a más de tres millones.

De los dos millones de inscritos, más de un millón 100 mil cuentan con la documentación completa. La población restante no ha hecho el registro de sus documentos y para vincularla plenamente a todos los programas, se están adelantando jornadas de inscripción, con el apoyo de la Registraduría Nacional y otras entidades de cooperación como ACNUR y USAID con el propósito de normalizar más de 250.000 personas en el segundo semestre de 2007.

En el registro, persisten dificultades relacionadas con errores en los documentos de identidad. La Corte Constitucional amparó a las personas que tienen este problema con la decisión de no retenerles el documento para no causarles más perjuicios, y hacer el registro con los datos sin corregir, tal como aparece en el documento de identidad. La otra dificultad deriva de los homónimos, los cuales deben ser verificados para determinar si realmente lo son o si simplemente son las mismas personas registradas varias veces.

Las fallas en el registro se reflejan en la utilización de los servicios. Por ejemplo, actualmente existen tres mil cupos nuevos en régimen subsidiado de salud, de los cuales sólo se han utilizado 549. El Ministerio de la Protección Social está solicitando a las alcaldías locales un reporte de los cupos sobrantes para ponerlos a disposición de la población desplazada.

Justicia y Paz

Acción Social, como parte de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR),

¹ La Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos) es una estrategia del gobierno para la intervención integral y coordinada, por parte de los diferentes organismos y niveles del estado, que busca mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables. La Red consiste en concentrar todos los programas sociales en las familias seleccionadas con el fin de alcanzar una serie de logros básicos.

con la colaboración de la Secretaría Técnica, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, instituciones del gobierno y de la sociedad civil, busca la movilización de todo el país para solicitar el cumplimiento de la ley de Justicia y Paz con el objetivo de facilitar la resolución del estado de cosas inconstitucional.

Los procesos judiciales que se adelantan contra los paramilitares han permitido extender el proyecto de protección de tierras a más de un millón 200 mil hectáreas sobre las cuales ya pesan medidas de protección. No obstante este avance, es necesario que todas las personas que hayan sido víctimas informen sobre sus casos a la Unidad de Justicia y Paz y/o a las entidades competentes, para que dicha información se cruce con los registros de la Fiscalía y así se logre la identificación de los responsables. De ese modo se llegará a un proceso efectivo de restitución de los bienes y de entrega de los desaparecidos.

En el proceso de estas declaraciones, Acción Social en compañía de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, brindan el apoyo para optimizar las garantías al momento de exponer su situación. Además, como es de público conocimiento, quienes hagan parte de la ley de Justicia y Paz y no cumplan con las condiciones establecidas, como la entrega de bienes, pierden los beneficios; es decir, que la pena aumentará de ocho a 40 o 50 años de prisión.

Para terminar, es de resaltar el interés y el esfuerzo para superar las dificultades y proponer soluciones a la crisis producida por el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia; también para apoyar el retorno, el restablecimiento y la estabilización de las personas víctimas de este flagelo. Es necesario reiterar nuestra solidaridad a la población que tanto ha sufrido y expresar que el Gobierno continuará trabajando con toda la voluntad para procurar la restitución de sus derechos.

Francisco Santos Calderón

Vicepresidente de la República

El problema del desplazamiento forzado en Colombia tiene su origen en el conflicto armado. El auge de las autodefensas, el crecimiento de las guerrillas y la debilidad del Estado, son los agentes que durante la última década han contribuido al crecimiento significativo de las cifras de desplazamiento. El abandono de regiones por parte del Estado produjo una pérdida de control sobre estas, dejándolas en ciertos momentos bajo el control de grupos armados ilegales.

Recuperar ese control precisa el enfrentamiento entre los grupos insurgentes y el Estado, con lo cual se producen daños a la vida e integridad de las personas que se encuentran en medio del fuego cruzado, y que por ende deben abandonar sus tierras. A través del proceso de la ley de justicia y paz, se darán a conocer las arbitrariedades cometidas contra la sociedad civil, en las cuales el Estado tiene responsabilidad por su inacción y su debilidad frente a las organizaciones al margen de la ley. Este instrumento legal permitirá alcanzar, en parte, la restauración de los derechos socavados a las comunidades desplazadas.

El fortalecimiento del Estado, a lo largo de los últimos cinco años, reporta en cifras una evolución, no sólo por la disminución de personas desplazadas (pasaron de 450 mil en 2002 a dos mil personas por año según cifras actuales), sino por el progresivo control territorial y las garantías de la política de seguridad democrática conseguidos a través de la acción de la fuerza pública. Sin embargo, en algunos departamentos como Arauca, Caquetá y Nariño los índices de desplazamiento continúan en ascenso, producto del narcotráfico, y de los enfrentamientos entre FARC, ELN y paramilitares. El reto del Estado colombiano consiste en hacer más presencia militar para consolidar la seguridad en el territorio nacional en su conjunto.

En los últimos 10 años se han logrado avances significativos en la recuperación de los derechos de la población desplazada; sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no se ha logrado compensar los daños causados. Entre los esfuerzos más importantes se cuentan la ley 387 de 1997, que muestra un sistema legal e institucional fortalecido, las decisiones de la Corte Constitucional y las crecientes apropiaciones presupuestales, que

finalmente no son un esfuerzo del gobierno, sino de la sociedad en general, para atender los problemas de la población desplazada.

En materia presupuestal, el gobierno ha incentivado económicamente programas garantes de derechos esenciales como la salud, cuyo presupuesto para el año 2003 alcanzó los cerca de siete millones de dólares y en los últimos dos años ascendió a 400 millones; este incremento en los rubros ha permitido ampliar la cobertura en salud: para el 2004 se tenían 116 mil miembros de población desplazada en el régimen subsidiado y para el 2007 ya se alcanzan las 670 mil personas.

En vivienda, se han entregado 55 mil subsidios en los últimos cuatro años, 9.500 subsidios rurales y 25 mil hectáreas distribuidas a tres mil 300 familias, recursos que resultan insuficientes. Otro avance importante se da en el programa de protección de tierras, con una disponibilidad de cerca de un millón 200 mil hectáreas.

El Plan de Desarrollo 2007-2011 plantea retos importantes para Colombia en materia de atención a las comunidades desplazadas, ya que implementa un cambio conceptual en la atención a la población desplazada enfocándola hacia la restitución y el goce efectivo de derechos. Para ello se cuenta con una apropiación presupuestal de 4.3 billones de pesos para el cuatrienio 2007-2011, asignados para los diferentes programas, entre los cuales se encuentra Familias en Acción, que vinculará a todas las familias desplazadas con hijos menores de 18 años mientras las restantes serán vinculadas a la Red Juntos para garantizar a la población desplazada un aseguramiento total.

La limitación de los recursos del Estado genera conflicto entre los diferentes grupos de población vulnerable, toda vez que la población desplazada es atendida preferencialmente, dada la complejidad del conflicto. Por esta razón, es necesario implementar programas que generen efectos positivos y el restablecimiento de derechos de la población vulnerada por situaciones diferentes al desplazamiento forzado.

Un reto importante para la atención a la población desplazada está en manos de los municipios y departamentos. Por ello, resulta esencial establecer espacios democráticos para la discusión en las regiones y sacar adelante iniciativas consensuadas que permitan lograr cobertura total en

todos los aspectos que definen el goce efectivo de derechos. Otros retos del nivel regional consisten en lograr una mayor integración entre los municipios, la puesta en funcionamiento de la ley de Justicia y Paz y la asignación de tierras, para lo cual se requiere la ejecución eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos y los proyectos, tomando como referente las experiencias de ciudades como Medellín, Bogotá y cerca de 100 municipios más, que están trabajando de la mano para lograr las metas propuestas en este sentido.

Finalmente, a partir de este encuentro se espera obtener un balance de los logros y dificultades del proceso de restablecimiento y restitución de derechos, con el fin de que la población desplazada pueda superar esta condición en la que se encuentra actualmente y promoverse como un grupo de ciudadanos capaces de procurarse su propio desarrollo y progreso, en el libre ejercicio de sus derechos como colombianos.

Juan Manuel Ospina

Secretario de Gobierno / Alcaldía de Bogotá

En estos 10 años de la Ley 387 de 1997, en los que se han tenido avances, retrocesos, estancamientos, se han dado unos resultados muy importantes. Tal vez, el gran avance fue que Colombia finalmente reconociera la realidad del desplazamiento, porque como sociedad se había resistido durante años a reconocer esa situación, y, la verdad sea dicha, las voces internacionales y las calificaciones que le dieron a la situación de los desplazados en Colombia fueron determinantes para que se produjera ese cambio de actitud y de mentalidad sin el cual las leyes quedan escritas y archivadas.

En este proceso, el ACNUR ha sido determinante, pues ha desempeñado un papel discreto, respetuoso pero tremendamente efectivo, al que se suman la Corte Constitucional, las entidades territoriales, las principales ciudades y departamentos receptores de población en situación de desplazamiento y el Gobierno Nacional. Hoy, finalmente, está en plena marcha una política pública al respecto, que requiere revisiones y ajustes, pero que existe y no solamente como una norma escrita sino como una política en vías de ejecutarse.

En el caso de Bogotá, hay un camino recorrido gracias al acompañamiento con el que se ha contado; el trabajo desarrollado es una tarea de equipo en la que no se pueden pretender protagonismos. En cambio, se debe enfatizar en los sentidos de la solidaridad, de la corresponsabilidad y del entendimiento al momento de repartir y asumir las responsabilidades entre las diferentes instancias del Gobierno Nacional, los gobiernos locales, el sector privado, la cooperación internacional y, por supuesto, la población desplazada.

Por primera vez, en el Plan de Desarrollo de Bogotá se abrió un espacio a la política para la población en condición de desplazamiento y se fijaron claramente unas responsabilidades. Bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno y con

la participación efectiva de la Personería, la Defensoría y más de 100 organizaciones representativas de la población desplazada radicada en Bogotá, se trabajó para lograr un plan integral de acción unificado de largo plazo el cual ya se puso en marcha. En el plan se identificaron necesidades que superaban los 300 mil millones de pesos para el cuatrienio del Alcalde Luis Eduardo Garzón, de los cuales las dos terceras partes estaban destinadas a la restauración socioeconómica, que garantice la restitución progresiva de los derechos perdidos.

Como ciudad y como sociedad, existe una responsabilidad para garantizar la restauración de los derechos que la población en condición de desplazamiento ha perdido. Por eso el propósito de ir más allá de la ayuda de emergencia y consolidar las acciones que tienen que ver con la plena restauración de los derechos y las posibilidades de estas personas, para que puedan recuperar plenamente su autonomía. La condición de desplazado tiene que ser una condición transitoria, no se puede convertir en una condición de vida. Por eso es fundamental poder consolidar el componente de la restauración socioeconómica.

Otro avance importante es el reconocimiento del ámbito de la región central donde está ubicada Bogotá, a la cual llega cerca del 60% de los desplazados, casi 17 familias diarias. Se está trabajando para que, conjuntamente, el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y Bogotá, puedan desarrollar programas de reubicación en zonas fuera de la ciudad, pero que estén ubicadas en la región central, como Cundinamarca, Meta, Tolima o el Huila, y así se puedan asentar familias con posibilidades de reconstruir, de echar raíces nuevas, como se llama este programa.

Esta tarea tiene que continuar. Hoy hay avances importantes con el aporte y el acompañamiento de la Unión Europea pero todavía se está lejos de poder hacer una declaración de satisfacción. Es necesario ayudar entre todos a que tengamos una mejor política pública para atender esta situación que reclama nuestra solidaridad como demócratas, que reclama de nosotros un compromiso como compatriotas de estas personas que por razones ajenas a su voluntad vieron de un día para otro truncado su escenario de vida; y se está en la obligación de ayudar para que puedan echar raíces nuevas, reconstruir sus vidas, dejar de ser desplazados y recuperar plenamente su condición de ciudadanos de este país.

Beatriz White Correa

Secretaria General de Bienestar Social / Alcaldía de Medellín

La verdad es que la atención a la población desplazada es un reto muy grande para los municipios y para las ciudades. Por tanto, poder contar con un comité municipal, con la Personería de Medellín, con Familias en Acción, con quienes se está construyendo ciudadanía y liderazgo, ha sido un apoyo importante para la generación conjunta de una política pública, que se espera sea aprobada en el Concejo de Medellín y se convierta en un acuerdo.

Se debe confiar plenamente en la voluntad política expresada por el Alcalde Sergio Fajardo, para que los resultados del trabajo conjunto de las organizaciones, de los líderes, de los representantes de la población en condición de desplazamiento en Medellín, permitan hablar con orgullo, confianza y tranquilidad de que efectivamente tenemos un enfoque de derechos y de que hay un goce efectivo de los mismos. De forma tal, las intenciones, los proyectos, programas y recursos destinados a ellos pueden convertirse en asuntos reales y palpables para que los 98 mil seres humanos, hombres y mujeres, que hoy habitan la ciudad de Medellín en condición de desplazamiento se sientan ciudadanos y ciudadanas con todos los derechos y las garantías.

El camino es largo, tortuoso, difícil y complejo, pero se han puesto las piedras suficientes para que sea un camino certero y seguro, para que efectivamente esa política pública, diseñada de manera conjunta con las organizaciones anteriormente mencionadas, incida en que los hombres y mujeres, los niños y las niñas en condición de desplazamiento adquieran un estatus, una dignidad como ciudadanas y ciudadanos que les permita desarrollarse, pero sobre todo, ser felices en una Medellín que hoy se precia de ser la ciudad educada, en una Medellín que está buscando y luchando por la equidad, en una Medellín que se está llenando de oportunidades; personas que realmente disfruten en esta ciudad que hoy tiene una cara nueva y que está pasando del miedo a la esperanza.

La Alcaldía de Medellín ha estado rodeada en este esfuerzo por organizaciones internacionales de diferente orden, por el Gobierno Nacional y por Acción Social, y es gracias a estos apor-

tes que hoy se están viendo resultados reales, contundentes e importantes. Aunque aún falta muchísimo camino por recorrer, esto permite enfrentar con valentía el reto que supone proponer soluciones para que se dé el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

Julio Roberto Meier

Representante en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR

Justamente hace 10 años, cuando se iniciaba el trabajo del ACNUR en Colombia y las autoridades nacionales diseñaban los instrumentos legales y de política para abordar el tema del desplazamiento, desde el ACNUR se tuvo entonces la oportunidad de apoyar la estructuración de lo que luego en el Congreso de la República se convirtió en la ley 387 de 1997. Hoy, 10 años después, se busca identificar avances, retos y lecciones aprendidas con la intención de atender la problemática del desplazamiento forzado de una manera integral, fundada en el enfoque de derechos y con garantías para el goce efectivo de derechos de cerca del 8% de la población colombiana.

La paradoja colombiana

Parece común decir que la situación de la población desplazada es paradójica; el problema de ese término en común, es que los contrastes y las contradicciones se repiten permanentemente. Colombia cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en materia de atención a los desplazados, un hecho reconocido internacionalmente así como lo es su capacidad institucional, que permite ver la operación simultánea de entidades del orden nacional, y de los órganos de control y justicia, muy particularmente de la Corte Constitucional y las organizaciones sociales que trabajan en pro de la defensa de los derechos de la población desplazada.

Sin embargo, al mismo tiempo, es evidente que los niveles de bienestar de la inmensa mayoría de los desplazados no presentan mejoras significativas y de profundidad. El problema de esta paradoja es que, con el paso del tiempo, parecen fortalecerse los desarrollos jurídicos y de política pública sin que logremos, todos en conjunto, traducir estos avances en realizaciones sustantivas a favor de esa población. Esta realidad, si lo permiten, formal, debe invitar a todos a efectuar una profunda reflexión en torno a la eficiencia y el impacto de todas las ejecutorias.

Evidentemente, este es un problema de gran magnitud y las restricciones objetivas para enfrentarlo son una realidad; pero al mismo

tiempo, es evidente que se tienen dificultades para traducir todos los esfuerzos en impactos efectivos y visibles a favor del grueso de la población desplazada.

El problema del desplazamiento se mantiene

La permanencia del conflicto armado interno se convierte en la más importante restricción al efectivo desarrollo de las políticas públicas y por ende al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Independientemente de sus causas, los conflictos armados establecen restricciones que limitan la capacidad de acción de las autoridades; los costos sociales en los conflictos son de grandes proporciones, en especial en términos de los costos de oportunidad que se presentan, dada la necesaria reorientación de las prioridades del Estado.

No obstante esa reorientación, al mismo tiempo debe establecerse como prioridad inaplazable del Estado y de la sociedad, la atención a las víctimas que el conflicto produce. Esta prioridad inaplazable del Estado y de la sociedad sigue vigente, máxime cuando las condiciones más favorables muestran 53 mil hogares, cerca de 200 mil personas cada año, que durante los últimos tres años y de manera acumulativa han visto reconocida su condición de desplazados. Estas 600 mil personas se suman a todas aquellas que para 2004 se inscribieron en los registros oficiales, además de todas aquellas que por diversas razones no han sido incluidas en el conteo oficial, pero que fueron víctimas de ese terrible delito.

De esta manera el desplazamiento forzado se mantiene como un reto que exige las acciones de todos los sectores para el logro de soluciones duraderas, con políticas públicas que de manera constante deben adecuarse a esta exigencia. Para la superación de esto, la comunidad internacional califica como grave la situación humanitaria, que la Corte Constitucional ha denominado como un estado de cosas inconstitucional.

Los avances de la política pública

Desde ACNUR se reconoce como un avance importante la actuación del Estado colombiano en su conjunto. Por ejemplo, en la formulación de la ley 387 de 1997, en la que se reconoce la existencia del problema y que le dio una categoría legal a los desplazados y desplazadas como su-

jetos de derecho. Esta ley ha sido seguida por un catálogo de derechos mucho más desarrollado gracias al trabajo de la Corte Constitucional, la cual ha emitido más de 50 sentencias, entre ellas la T-025 de 2004, que, así como el decreto 250 de 2005, deben facilitar tanto la planeación de actividades como el seguimiento de los resultados de las políticas, con cuantiosas inversiones nacionales, como se observa en el documento Conpes 3400 de 2005 y en las actualizaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda, Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación ante la Corte Constitucional, en las que el nivel central ha asegurado importantes recursos hasta el año 2011 a favor, claro, de la población desplazada. A estos recursos se suman los compromisos presupuestales de los entes territoriales, respecto a lo cual se debe resaltar el compromiso de departamentos como Antioquia y Nariño, así como lo desarrollado hasta ahora en ciudades como Bogotá y Medellín.

Los retos de la política pública

Desde el ejercicio de la protección de las personas desplazadas en el mundo, se ha podido constatar que la atención a la crisis del desplazamiento interno constituye un enorme reto para los Estados afectados, más aún si se tiene en cuenta la magnitud del caso colombiano. Los contextos en los cuales se presentan crisis humanitarias de diversa índole, sin embargo, tienen en común el debilitamiento de la capacidad de los Estados para responder a las emergencias continuas que se presentan, entre ellas la de atender simultáneamente a la población víctima del desplazamiento y al resto de la población del país sin renunciar a una visión del desarrollo social a largo plazo.

Por esta razón Colombia no puede renunciar a su visión de futuro y de largo plazo, ya que ha trabajado en la construcción del entramado institucional y legal de la atención a la problemática y es necesario seguir avanzando. Hay que hacer un llamado a la solidaridad nacional pública y privada para lograr soluciones eficientes y oportunas dirigidas al mayor número de víctimas del conflicto armado interno; en especial soluciones duraderas en generación de ingresos y vivienda, en integración social especialmente en las grandes ciudades, en procesos de retorno y de reubicación en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, sin descuidar la atención humanitaria de emergencia en las condiciones recientemente establecidas por la Corte Constitucional.

Este llamado a la solidaridad adquiere especial relevancia justo este año, que se busca declarar como el año de los derechos de las personas desplazadas. Esto se hace en conjunto con más de 108 organizaciones de la sociedad civil, con el Secretariado Nacional de Pastoral Social, con CODHES, con organizaciones de poblaciones desplazadas, con diversos sectores políticos –y en este sentido se resalta el esfuerzo de la senadora Marta Lucía Ramírez que ha hecho una gran promoción para alcanzar este objetivo–. Quizás lo más importante del proyecto de ley sea que busca recobrar la vigencia y la garantía de la ley 387 de 1997 evitando su regresividad. Se cuenta con que el Congreso de Colombia actúe en consonancia con esta iniciativa.

Finalmente, el ACNUR reitera su confianza en Colombia y sus gentes, y la certeza de que muy pronto sabrán encontrar el camino que les permita construir la paz, que es un elemento esencial para empezar a encontrar soluciones definitivas a la problemática del desplazamiento. Será en la etapa del post conflicto cuando se encuentre la plena vigencia de los derechos humanos; mientras tanto, el reto es garantizar la estricta aplicación de la normatividad interna, los principios internacionales y las reiteradas sentencias de la Corte Constitucional mediante la implementación de eficientes políticas públicas.



La política pública de
prevención y atención
al desplazamiento
forzado:

Avances y
proyecciones

Desplazamiento y política de atención en Colombia

Diego Andrés Molano Aponte / Director de Programas Presidenciales de Acción Social / Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional*

El presente documento tiene como fin describir la situación histórica del desplazamiento en Colombia desde inicios del siglo XX hasta la actualidad, al mismo tiempo que esbozar los avances que el Estado colombiano en su totalidad ha realizado a partir del año 2002, para atender a la población que se encuentra en situación de desplazamiento, y las acciones que se adelantarán entre el 2007 y el 2010 para mejorar y hacer más efectivas estas medidas.

Las acciones y conceptos descritos en este documento se fundamentan en la definición de persona desplazada establecida en el artículo 1o de la ley 387 de 1997¹, que manifiesta: “Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

El presente documento está compuesto de siete partes: la primera de ellas esboza brevemente unos antecedentes del fenómeno del desplaza-

miento en Colombia; la segunda, examina las tendencias recientes de este fenómeno en el país; después de ésta, se destina un aparte a plantear los factores que han causado el fenómeno a lo largo de los últimos años. La cuarta parte examina las condiciones de vulnerabilidad que afrontan las personas que se encuentran en situación de desplazamiento; la quinta y sexta partes esbozan la política de atención integral a esta población y, finalmente, se especifica la manera en que esta política se inserta en el sistema de protección social colombiano.

1. Antecedentes del fenómeno del desplazamiento en Colombia

El desplazamiento forzado en Colombia no es un fenómeno nuevo, ya que desde el inicio del siglo XX en el país se han desarrollado conflictos y procesos sociales que han expulsado personas de sus territorios; ejemplos de estos conflictos y procesos son la guerra de los Mil Días, la época de La Violencia y la aparición y desarrollo del fenómeno del narcotráfico.

La guerra de los Mil Días se desarrolló en Colombia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, entre los años 1899 y 1902. Los bandos que entraron en conflicto fueron los dos partidos hegemónicos, el liberal y el conservador, buscando cada uno llegar a asumir el poder político. En este sentido, los liberales buscaban derrocar al gobierno del presidente Manuel Antonio Sanclemente de forma violenta, como respuesta a la derogación de la constitución de Rionegro por la centralista constitución de 1886, y responder y/o contrarrestar los violentos intentos de cooptación y hegemonización del país por parte del partido conservador.

Al final de la confrontación, el partido conservador salió airoso de la contienda fratricida; sin embargo, el país quedó sumido en una profunda crisis económica y como consecuencia de la guerra, el 3 de noviembre de 1903 el departamento colombiano de Panamá se separó oficialmente de Colombia. La guerra de los Mil Días representó para el país inmensos costos, tanto en vidas perdidas como en recursos económicos; de esta manera, el conflicto vivido en territorio colombiano a principios del siglo XX y finales del XIX dejó 180.000 muertos

* Master en Administración Pública de la Universidad de Columbia en New York. En su actual cargo realiza el direccionamiento estratégico y la ejecución de los programas sociales en las áreas de lucha contra la pobreza, el desplazamiento, el desarrollo alternativo y de infraestructura y las víctimas de la violencia entre otros. También es docente de la Universidad del Rosario en Gestión y Desarrollo Urbano y ha escrito varios artículos sobre esta temática.

¹ Colombia. Ley 387 de 1997 (julio 18): “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

aproximadamente y un gasto de 25.000.000 de pesos oro².

Una vez finalizada la guerra de los Mil Días, Colombia vivió una polarización política y social que dividió al país, y lo convirtió en una bomba de tiempo que explotaría el 9 de abril de 1948, cuando el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán fue asesinado en la ciudad

de Bogotá. Este hecho desencadenó el inicio de la época conocida como La Violencia, que agudizó el enfrentamiento entre los partidos liberal y conservador, de carácter principalmente rural³. La época de La Violencia duraría un total de 12 años, y se caracterizaría por el terrorismo, los asesinatos masivos y la destrucción de propiedades.

Gráfico 1 Antecedentes del fenómeno del desplazamiento en Colombia (resumen)

Guerra de los 1000 días (1899 – 1902)	La Violencia (1948 – 1960)	Grupos al margen de la ley y Narcotráfico (*)
<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador vs. Partido Liberal. • Intento conservador de retener el poder. • Separación de Panamá. • 180.000 muertos, miles de colombianos desplazados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. • Enfrentamiento armado bipartidista. • La población urbana pasó del 39.6% (1951) a 52.1% en (1964). • La tensión política culminó con la instalación del Frente Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apropiación de tierras. • Enfrentamientos armados entre grupos de narcotraficantes. • Disputas territoriales de los grupos al margen de la ley. • Debilidad del Estado.

* Década de los 80 y principios de los 90

El fenómeno histórico conocido como La Violencia en Colombia culminó en el año de 1960, cuando los partidos en contienda acordaron alternarse el poder político cada cuatro años; este acuerdo se conoce con el nombre de Frente Nacional. Durante el desarrollo de este conflicto, eminentemente de carácter rural, la población colombiana mayoritariamente campesina se desplazó del campo a la ciudad; en este sentido, los colombianos residentes en áreas urbanas pasaron de ser el 39,6% del total del país en 1951 al 52,1% en

1964⁴. Durante los 12 años de este conflicto, según estimaciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y UNICEF, se desplazaron cerca de 2 millones de colombianos.

² Estimaciones del militar, estadista dos veces presidente de Colombia, Jorge Holguín. En http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_de_los_Mil_D%C3%ADas

³ Aunque la violencia en Colombia tiene numerosos antecedentes, se señala este hecho como desencadenante. Una bibliografía extensa aporta análisis y diversas perspectivas para su comprensión. Con base en lo señalado por la Revista Credencial Historia en el artículo "Lo que hay que leer para conocer la historia de Colombia" del historiador Jorge Orlando Melo (Edición 52, abril de 1994), se destacan entre otros los siguientes: Liévano Aguirre, Indalecio. Los grandes conflictos económicos y sociales de nuestra historia. Bogotá, Tercer Mundo, 1961, varias ediciones. Sanchez, Gonzalo y Donny Meertens. Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia. Bogotá, El Áncora, 1983. Pécaut, Daniel. Orden y violencia: Colombia 1930-1954. Bogotá, Siglo XXI, 1987.

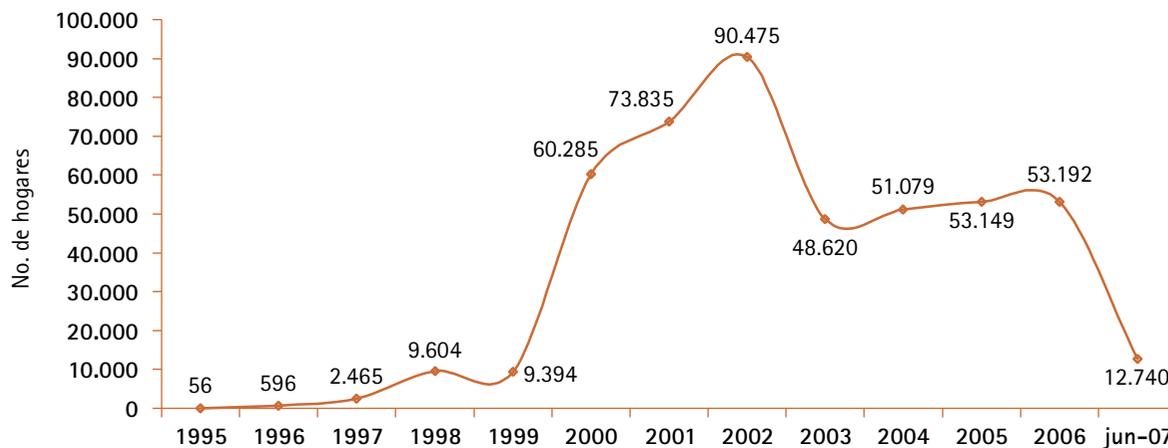
⁴ Los datos provienen de los censos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Citado por José Francisco Niño Pavajeau en Las migraciones forzadas de población, por la violencia en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror, y pobreza. En: Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. 45 (33), 1 de agosto de 1999. Consultado en: http://www.ub.es/geocrit/sn-45-33.htm#N_3_

Más recientemente, durante la década de los ochenta y noventa, un nuevo fenómeno social nocivo para el país se desarrolló en el territorio colombiano; este es, el narcotráfico, que consiste en la producción y comercialización ilegal de sustancias psicoactivas. Para el desarrollo de esta economía ilegal, los narcotraficantes se han apropiado por la fuerza de tierras, para cultivos ilícitos e igualmente para proteger rutas de exportación de droga.

El ingreso de los grupos al margen de la ley, de guerrilla como de paramilitares, en actividades de narcotráfico y su creciente fortaleza económica, generaron mayores presiones por el control territorial y sobre la sociedad civil. Hoy en día las regiones más expulsoras de población son aquellas con aún débil presencia del Estado, presencia de cultivos ilícitos e influencia de los grupos al margen de la ley.

2. Evolución del fenómeno del desplazamiento

Gráfico 2
Dinámica del desplazamiento en Colombia 1995–2007
por número de hogares



Fuente: Acción Social. Registros

El desplazamiento forzado ha venido modificando su dinámica (ver gráfico 2). El mayor pico en la historia del país se registró durante el 2002, año en el cual se inició la implementación de la política de Seguridad Democrática; en ese año el número de hogares desplazados registrados en el Sistema Único de Registro (SUR)⁵ ascendió a 90.475.

Para el 2003, el desplazamiento mostró una tendencia a la baja; en ese año se presentó una disminución en el registro de personas desplazadas, pues se registró sólo el 46% con respecto al año anterior. Sin embargo, la tendencia a la baja se modificó durante el año 2004, cuando el registro de desplazados au-

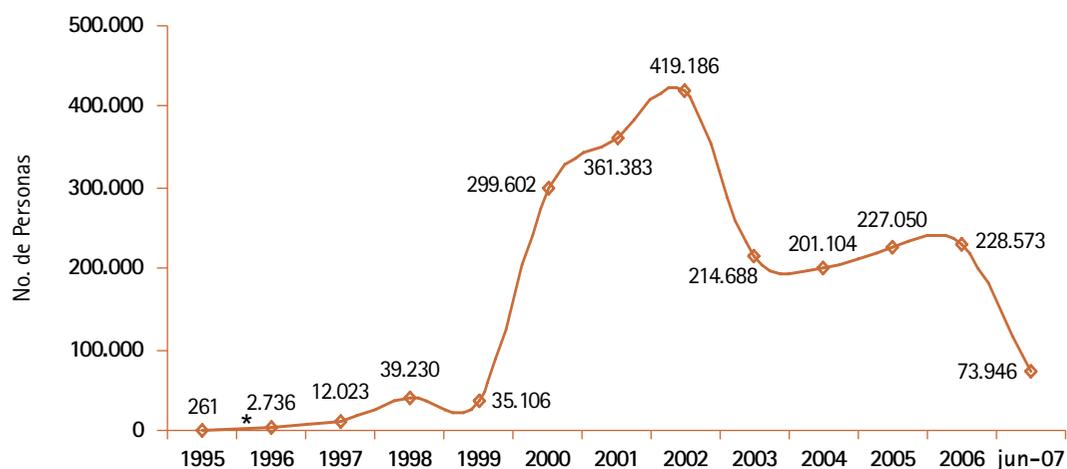
mentó en un 5%; para 2005 el ritmo de crecimiento se mantuvo, evidenciando un incremento del 4% y finalmente en 2006 la intensidad del fenómeno se ha mantenido estable.

En general, puede observarse que el nivel de desplazamiento se ha mantenido relativamente constante entre el 2003 y el 2006, con un promedio anual de 51.510 hogares expulsados de sus territorios, equivalente a un poco más de la mitad de los desplazamientos registrados durante el 2002⁶. Por número de personas desplazadas, en el gráfico 3 se presenta la evolución en el mismo período y este conteo permite determinar en 2.114.888 el número de personas desplazadas en Colombia.

⁵ SUR, hoy denominado SIPOD, Sistema de Información de Población Desplazada.

⁶ A lo largo de los cuatro años, el nivel de hogares desplazados registrados disminuyó en un 41%, pasando de 90.475 personas a 53.192

Gráfico 3
Dinámica del desplazamiento en Colombia 1995-2007
por número de personas



Fuente: Acción Social, RUPD.

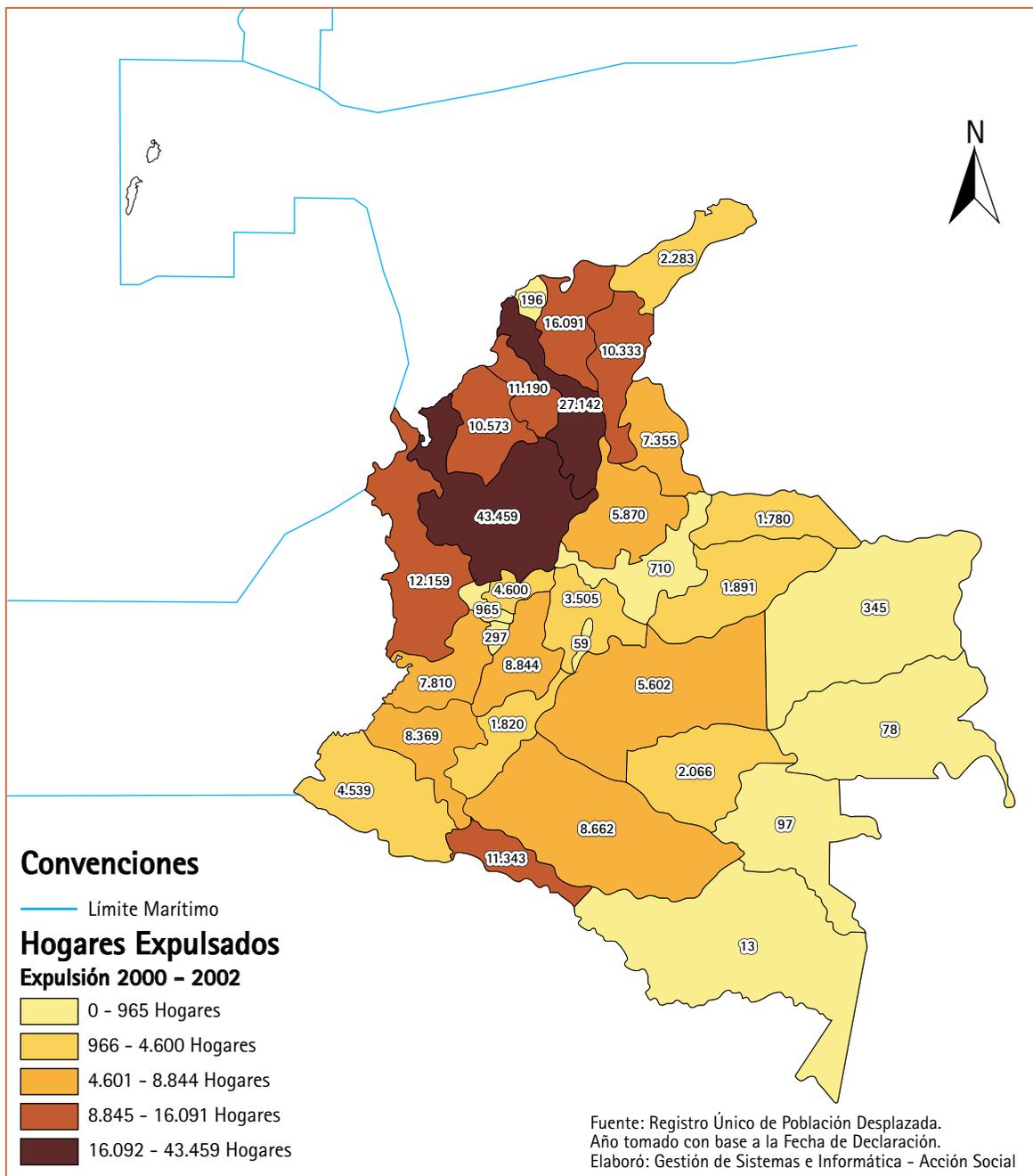
* Estos datos iniciales incipientes corresponden a registros oficiales, pero no corresponde a la totalidad del desplazamiento

La evolución reciente del desplazamiento

Otro elemento importante para el análisis de la evolución reciente del desplazamiento es la cartografía. Para ello, se presentan dos mapas que reflejan la localización e intensidad del desplazamiento en los períodos 2000-2002 (mapa 1) y 2003-2007 (mapa 2).

Desde mediados de la década de los 90 se observa que el fenómeno del desplazamiento en Colombia se ha vivido con mayor intensidad en los departamentos de Antioquia y Bolívar, de donde se han expulsado entre el año 1995 y 2007 un total de 75.914 y 44.320 hogares respectivamente. Adicionalmente, se observa que las regiones de expulsión más críticas se ubican hacia el norte y el sur del país, específicamente en los departamentos de Córdoba, Sucre, Cesar, Bolívar y Magdalena; y Putumayo, Caquetá y Meta respectivamente.

Mapa 1
Cartografía del desplazamiento en Colombia en el período 2000-2002
por número de hogares

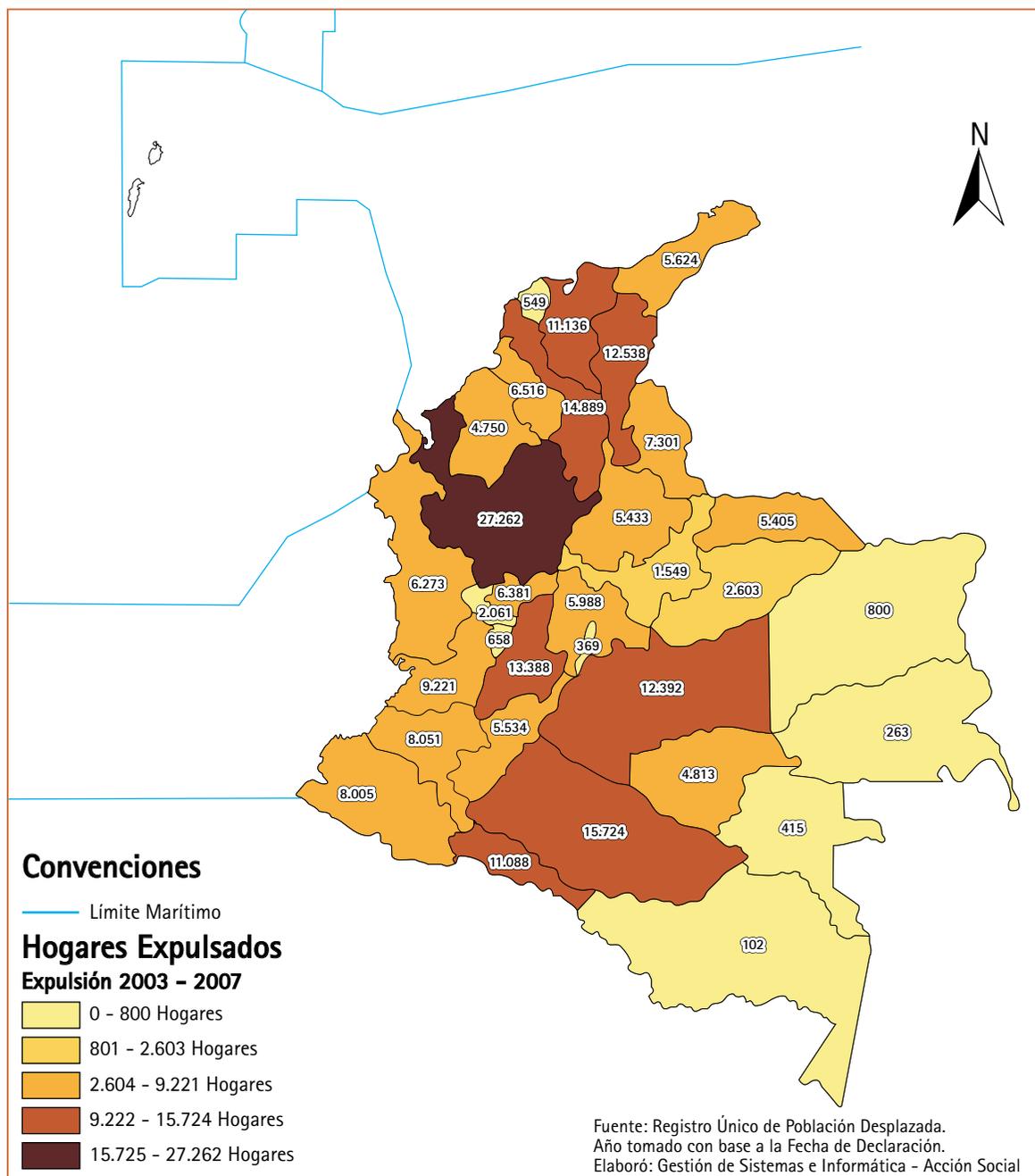


INTENSIDAD

PRESIÓN

Departamento	Tasa de expulsión por cada 1.000 hab.	Departamento	Tasa de recepción por cada 1.000 hab.
Sucre	66	Caquetá	52
Caquetá	91	Putumayo	71
Putumayo	141	Chocó	99
Chocó	146	Sucre	103
No. total desplazados 224.595 hogares			

Mapa 2
Cartografía del desplazamiento en Colombia en el período 2003–2007
por número de hogares



INTENSIDAD

PRESIÓN

Departamento	Tasa de expulsión por cada 1.000 hab.	Departamento	Tasa de recepción por cada 1.000 hab.
Arauca	103	Meta	58
Putumayo	151	Caquetá	93
Caquetá	159	Putumayo	95
Guaviare	219	Guaviare	105
No. total desplazados 218.758 hogares			

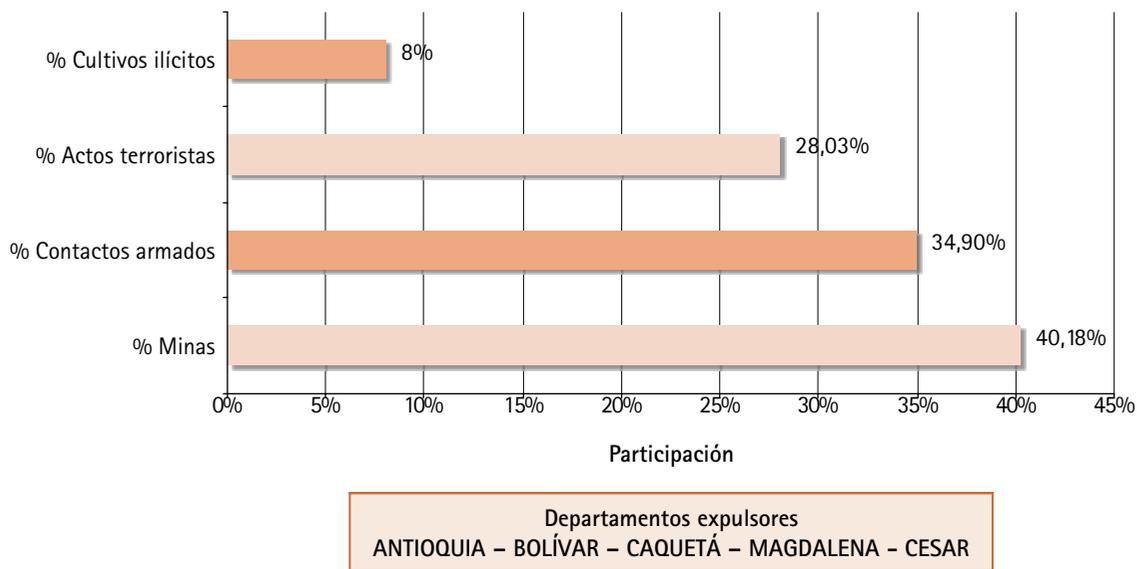
3. Factores asociados al desplazamiento

Históricamente los grupos contendientes en una determinada confrontación armada buscan el control político, económico y social sobre la mayor cantidad de territorios en una determinada región. Para esto, los grupos armados ilegales emplean amenazas directas hacia la población civil, mediante la ejecución de actos terroristas, la toma de municipios y el reclutamiento forzoso, entre otros, al mismo tiempo que se enfrentan con otros

grupos armados irregulares y con las fuerzas del Estado. En muchos de estos sucesos la población civil está en el medio y se ve forzada a abandonar los territorios que ha habitado por largo tiempo.

Adicionalmente, los grupos armados al margen de la ley buscan hacerse con el control de territorios que cuenten con alta presencia de cultivos ilícitos y/u otros recursos estratégicos como petróleo, carbón y/o esmeraldas, ya sea mediante la compra de estos a sus propietarios, o mediante su expulsión violenta.

Gráfico 4
Concentración de factores asociados al desplazamiento en los cinco principales departamentos de expulsión 2000 - 2007

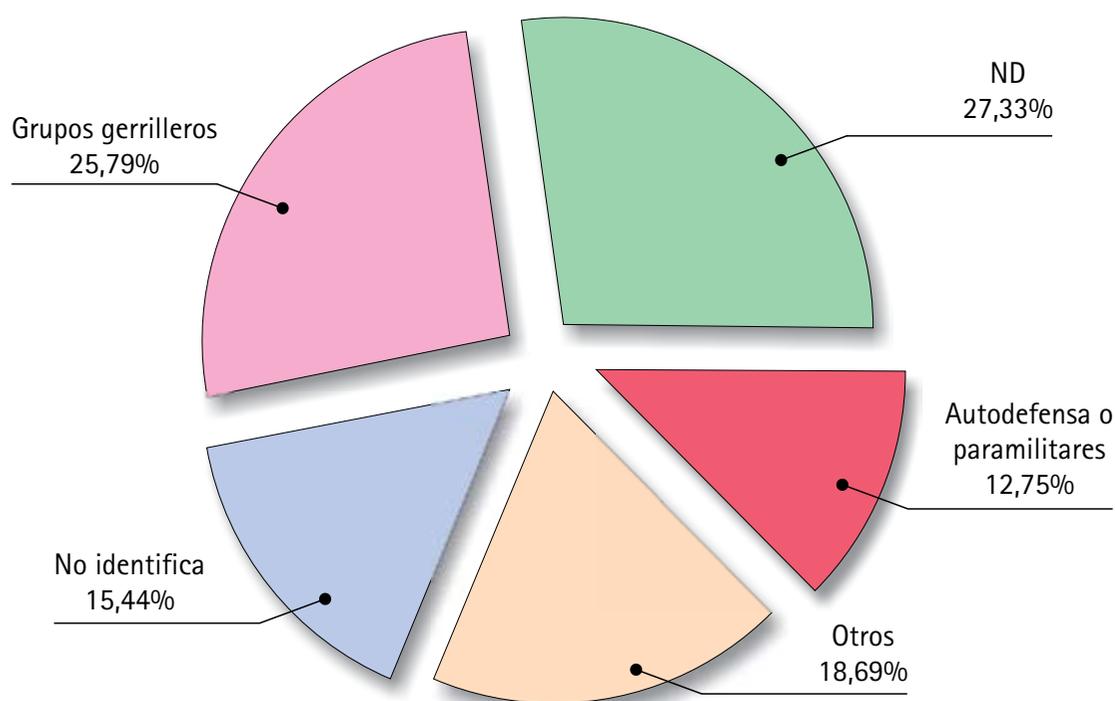


Fuente: Observatorio de Minas - Observatorio de DD.HH - SIMCI.

Recientemente, a los factores causantes del desplazamiento mencionados se han sumado otros que obedecen a situaciones de coyuntura de los últimos años, tales como:

- Intensificación de la actividad armada por enfrentamientos entre grupos al margen de la ley.
- Disputa por zonas estratégicas para el narcotráfico (caso especial Buenaventura).
- Actos terroristas para contrarrestar las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos (caso especial de Vistahermosa).
- Surgimiento de bandas emergentes tras la desmovilización de las autodefensas.

Gráfico 5
Autores del desplazamiento
Corte: 30 de junio de 2007



Fuente: Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Acción Social.

Los dos últimos gráficos muestran el tipo de desplazamiento actual, con la salvedad de las limitaciones de información que dan las personas al declarar existentes en el registro. Según la información proporcionada por las personas desplazadas al momento de registrarse, el 25% de los desplazamientos son originados por grupos guerrilleros, el 12,75% por los grupos paramilitares.

4. Vulnerabilidad de la población desplazada

La vulnerabilidad puede entenderse como la carencia, devaluación o incapacidad para manejar activos, tales como ingresos, capital humano (educación, salud), transferencias estatales, lazos comunitarios, entre otros. Así, las condiciones de vulnerabilidad dependerán de los activos disponibles y de las probabilidades de acceder a ellos. El problema del desplazamiento representa, entonces, la pérdida o reducción de activos para la población víctima, lo que la hace proclive a la pobreza y a la reproducción de los ciclos de violencia⁷.

En primer lugar, los hogares desplazados tienen condiciones estructurales que les impiden una mayor acumulación de activos; entre ellas se encuentran el tamaño de los hogares, un mayor número de personas dependientes y menores dotaciones de capital humano.

Una vez producido el evento del desplazamiento, la vulnerabilidad de estos hogares se incrementa ante una mayor pérdida de activos, por ejemplo, pérdida de propiedades (tierra, vivienda, enseres y electrodomésticos), disminución de los ingresos, dada a partir de los gastos que implica el propio proceso de migración y ante la difícil inserción en el mercado laboral del lugar de recepción derivada del perfil típicamente agrícola de la población expulsada; así mismo se registran pérdidas de capital humano, como por ejemplo, bajas condiciones de salubridad, hacinamiento e inseguridad alimentaria en los lugares de recepción, bajas tasas de asistencia escolar y entrada temprana de los menores al mercado laboral informal.

El desplazamiento también implica la destrucción de redes sociales, entendidas como el conjunto de relaciones que se establecen entre personas y grupos, mediante las cuales se producen intercambios de manera continua con el fin de articular intereses, de alcanzar metas comunes en forma efectiva y eficien-

te y de que exista reciprocidad y solidaridad. Además, ante la falta de capital las posibilidades de acceso a créditos disminuyen para la población desplazada. Como se ve, el desplazamiento tiene importantes impactos sobre la capacidad para la generación de ingresos y el acceso a servicios sociales, lo que permite afirmar que “el ingreso de los hogares desplazados los ubica en promedio, apenas por encima de la línea de indigencia”⁸.

5. Política de atención: fases y avances

La ley 387 de 1997 formula la política de atención a la población desplazada, que es reglamentada en parte por el Decreto 250 de febrero de 2005 en la formulación del “Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada”. Este decreto busca que, a través del desarrollo de las fases de atención (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica), se dé una respuesta oportuna a las necesidades de los hogares víctimas del desplazamiento forzado interno, partiendo de los principios orientadores y de intervención que dan el enfoque misional a los diferentes procesos que se generan a partir de la puesta en marcha del plan.

Las tres fases de atención buscan objetivos diferentes pero complementarios; de esta forma, la fase de prevención y protección pretende prevenir los efectos generados por la violencia en poblaciones con alto riesgo de desplazamiento, o mitigarlos donde haya ocurrido; la fase de atención humanitaria de emergencia busca crear acciones de socorro y atención a población desplazada para atender sus necesidades básicas (derecho a la subsistencia mínima) y, por último, la estabilización socioeconómica promueve acciones y medidas de mediano y largo plazo para generar condiciones de sostenibilidad económica y social.

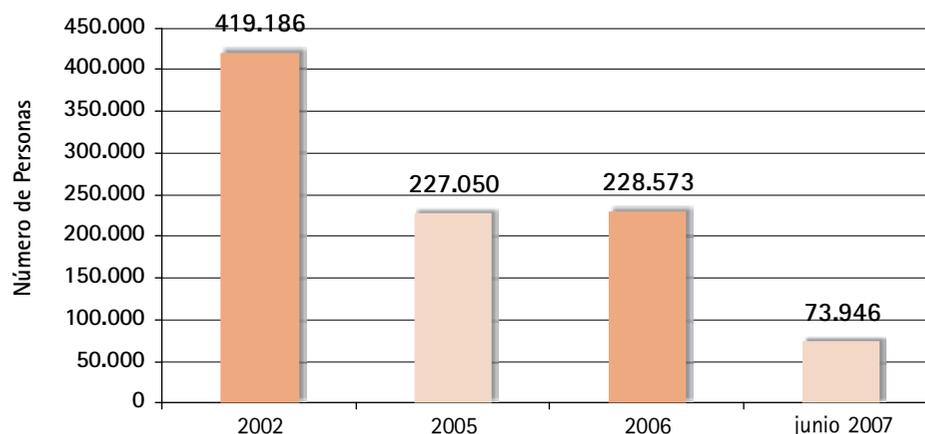
En materia de prevención y protección, la aplicación de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en el cuatrienio 2002-2006, le ha permitido al país una mejora sustantiva, que se refleja en los

⁷ Ibáñez, Ana María y Andrés Moya. La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de políticas públicas actuales. Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). DNP, 2007.

⁸ *Ibíd.*, p.14.

siguientes indicadores: reducción en el número de personas desplazadas nuevas registradas cada año, pasando de un total de 419.186 personas registradas anualmente en el RUPD en el año 2002, a 201.104 en 2004 y un acumulado a diciembre 31 de 2006 de 228.573⁹.

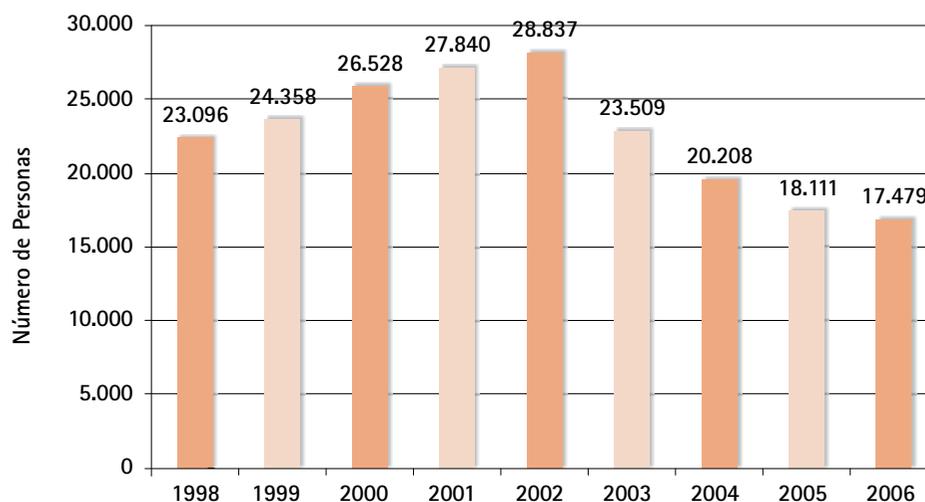
Gráfico 7
Personas nuevas incluidas en el RUPD



Fuente: Acción Social, RUPD por fecha de declaración.

Esta tendencia decreciente ha sido el resultado de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, materializando el objetivo de brindar seguridad democrática al garantizar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios colombianos.

Gráfico 8
Tendencia en número de homicidios en Colombia 1998-2006

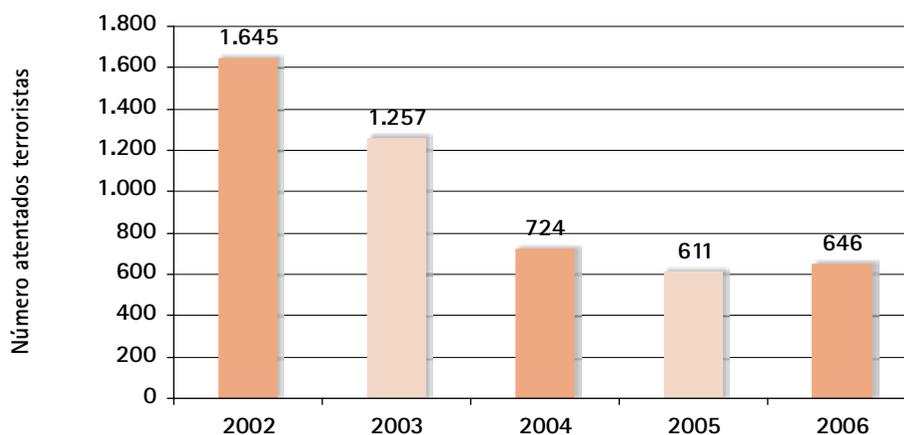


Fuente: Observatorio de Derechos Humanos. Corte 31 de diciembre de 2006

⁹ Acción Social, registros. Esta cifra puede cambiar toda vez que las personas tienen 12 meses para acudir a registrarse en el RUPD.

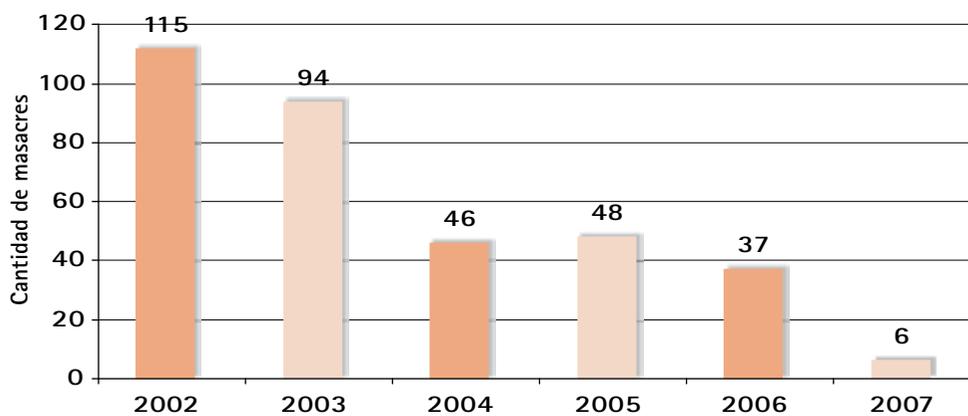
Como muestra el gráfico 8, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes se redujo en un 44% entre el 2002 y el 2006. Por su parte, como lo muestra el gráfico 10, en el mismo período las masacres se redujeron en un 67%.”

Gráfico 9
Atentados terroristas



Fuente: CIC - DIJIN Policía Nacional

Gráfico 10
Número de masacres en Colombia en el período 2002-2007



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos – Corte: abril de 2007

Se ha logrado avanzar en el control territorial por parte las fuerzas armadas legítimas del Estado, desarrollando acciones de seguridad y defensa para toda la ciudadanía en todas las municipalidades. También se ha propendido por la protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, estableciendo estrategias dirigidas a prevenir y, de igual forma, mitigar los efectos de la violencia sobre la población civil, aspecto este que ostenta la condición de principal fuente generadora del desplazamiento interno.

El Ministerio del Interior y de Justicia ha desarrollado acciones de política puntuales para lograr la protección de líderes de la población en situación de desplazamiento; lo mismo ha hecho el Ministerio de Defensa Nacional que en la planeación y ejecución de sus operaciones, prevé la protección a la población civil. Se han impartido también directrices en las Circulares Ministeriales 2064 de 2003 y 151 de 2004 para protección de minorías étnicas. En el caso de los retornos se diseñó un protocolo de seguridad que se viene aplicando en los procesos de retorno y reubicación registrados en el RUPD.

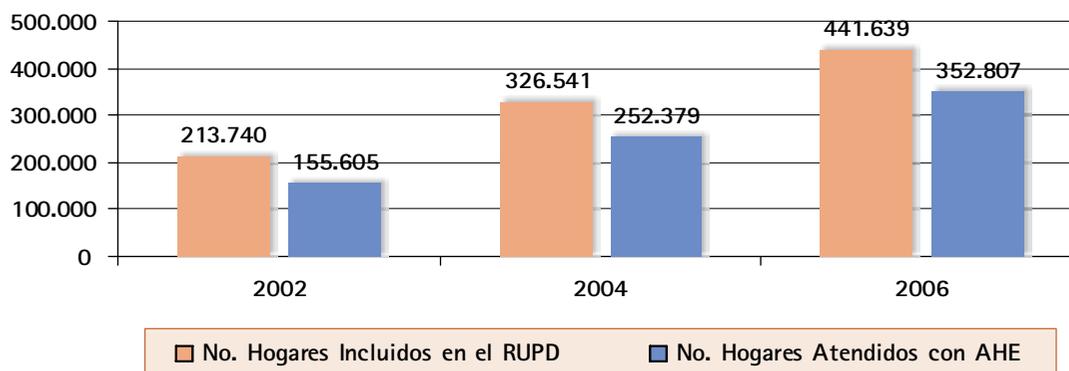
Una de las principales acciones adelantadas en materia de coordinación interinstitucional, es la creación en mayo de 2004 del Centro de Coordinación y Acción Integral, liderado por

Acción Social, a través del cual se ejecutan acciones que garantizan el desarrollo social y económico, y fortalecen la institucionalidad en zonas prioritarias en el territorio nacional y en las principales regiones de expulsión de población desplazada.

Estas zonas han sido recuperadas por la fuerza pública dentro de la política de defensa y seguridad democrática, reconociendo que, en algunas de ellas, no existía mayor garantía para proteger los derechos de los ciudadanos y la preservación del estado de derecho. La presencia efectiva del Estado coordinado en su conjunto, permite avanzar en la prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento social y económico de la población con mayor riesgo de desplazamiento.

En atención humanitaria de emergencia, los resultados evidencian un avance importante en la coordinación de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), responsables de garantizar a la población en situación de desplazamiento el goce efectivo de sus derechos a la dignidad e integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, y el derecho a la subsistencia mínima. Prueba de ello es la cobertura actual de 82% relativa al número total de familias que han recibido atención humanitaria con respecto al total de familias desplazadas incluidas en el RUPD.

Gráfico 11
Hogares atendidos con AHE vs. Hogares incluidos en el RUPD
2002-2006



Fuente: Acción Social, RUPD.

En atención humanitaria, se destaca la implementación del acompañamiento psicosocial, el plan de vida y la orientación ocupacional, recientemente incluidos, puesto que permiten intervenir a nivel personal, familiar y comunitario, buscando restablecer el equilibrio emocional de las personas, así como de sus redes sociales, y su capacidad para adaptarse a un nuevo contexto, en ocasiones muy diferente al que estaban acostumbradas.

La idea de una atención asistencialista dedicada a la entrega de alimentos y elementos de aseo ha quedado atrás. La integralidad actual de los programas permite que las familias sean protagonistas de su propio restablecimiento, al generar condiciones para superar su difícil situación y asumir de manera autónoma el curso de sus vidas.

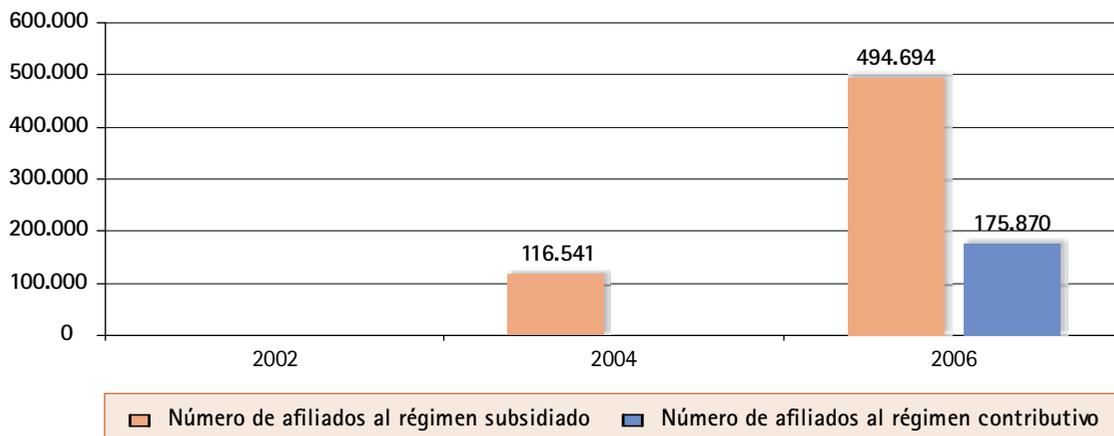
Los avances realizados durante el año 2006 en la medición de la asistencia humanitaria, responden a los requerimientos de la sentencia T-025 de 2004 y el auto 178 de 2005 de la Corte Constitucional. Acción Social ha avanzado sustancialmente en la construcción de metodologías, procedimientos, nueva plataforma de información y planes para llevar a cabo acciones de seguimiento virtual, telefónico y en terreno que le permitan contar con la información y el estado de cada paso del proceso de atención. Como resultado, Acción Social recibió la certificación del proceso de atención humanitaria bajo la norma de calidad NTC- ISO 9001:2000 el 8 de agosto

de 2006. Esta implementación del sistema de gestión de calidad ha permitido la medición de la eficacia y oportunidad de la atención entregada.

En estabilización socioeconómica los principales avances se presentan en materia de salud y educación. En los otros componentes como generación de ingresos, capacitación laboral, vivienda y tierras se ha presentado un repunte en los dos últimos años, particularmente en asignación de recursos y ampliación de cobertura; sin embargo, los esfuerzos son aún insuficientes ante la magnitud del problema y de las necesidades de la población. El plan de acción planteado por el gobierno nacional da prioridad a las acciones en estos componentes de la política.

El avance más significativo por parte del gobierno nacional en materia de estabilización socioeconómica es la protección al derecho fundamental de la salud. A 31 de diciembre de 2006, se alcanzó la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de 670.264 personas en condición de desplazamiento. Esta información es el resultado de personas identificadas en el cruce entre el RUPD y la base de datos sectorial. Otro grupo sobre el que no se tiene información o identificación es atendido bajo otras denominaciones; vale la pena resaltar que existen 300 mil cupos disponibles de asignación inmediata sin utilizar por los municipios.

Gráfico 12
Número de afiliados desplazados en el SGSS. Años 2002-2006

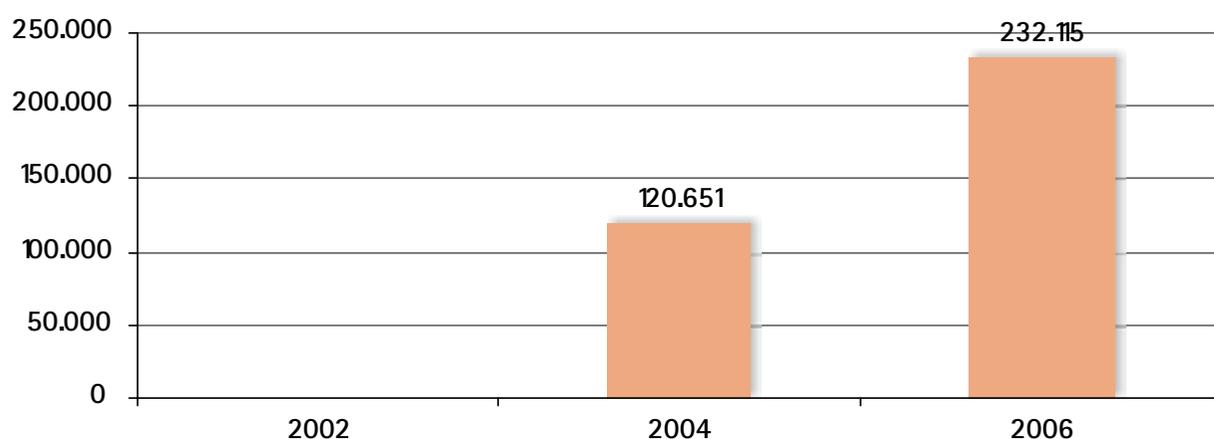


Fuente: Ministerio de Protección Social.

A diciembre de 2006, las estadísticas del Ministerio de la Protección Social evidencian un crecimiento significativo en el número de servicios médicos prestados a la población en condiciones de desplazamiento. En el año 2002, se requirieron 507 servicios de este tipo y en el 2004, la cifra se había incrementado a 9.147; entre enero y diciembre de 2006, se habían registrado 223.377 servicios en salud por parte de las empresas administradoras de planes de beneficios.

El segundo avance más importante se refiere al derecho a la educación de los niños y jóvenes desplazados. En esta materia, los recursos ejecutados por el Ministerio de Educación para atención a la población en situación de desplazamiento han aumentado significativamente desde 2003, gracias al incremento de recursos presupuestales durante los años 2005 y 2006.

Gráfico 13
Número de estudiantes desplazados atendidos en el sector educativo (acumulado).
Años 2002-2006



Fuente: Ministerio de Educación.

De esta forma, se pasó de contar con 118.289 millones de pesos, en 2004, a 203.205 millones de pesos en 2006, situación que se refleja en un aumento progresivo en la cobertura.

Durante el año 2003 se atendieron 29.707 estudiantes en condición de desplazamiento. Para 2004 se atendieron 120.651 estudiantes, en 2005 fueron 180.126 y en 2006 se atendieron 232.115 estudiantes.

El Ministerio de Educación Nacional se encuentra realizando los cruces respectivos de los niños y jóvenes que están identificados en el RUPD y que están siendo atendidos con los recursos normales del sistema general de participación. El Ministerio ha garantizado el cupo educativo al 100% de los niños que lo han solicitado en los dos últimos años.

En el componente de capacitación laboral, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ha desarrollado actividades de orientación ocupacional para 76.095 personas, correspondientes al periodo comprendido entre marzo de 2004 y diciembre de 2006, mediante las cuales se busca mejorar sus competencias para la inserción al mercado laboral o desarrollar alguna actividad económica productiva que les permita generar ingresos.

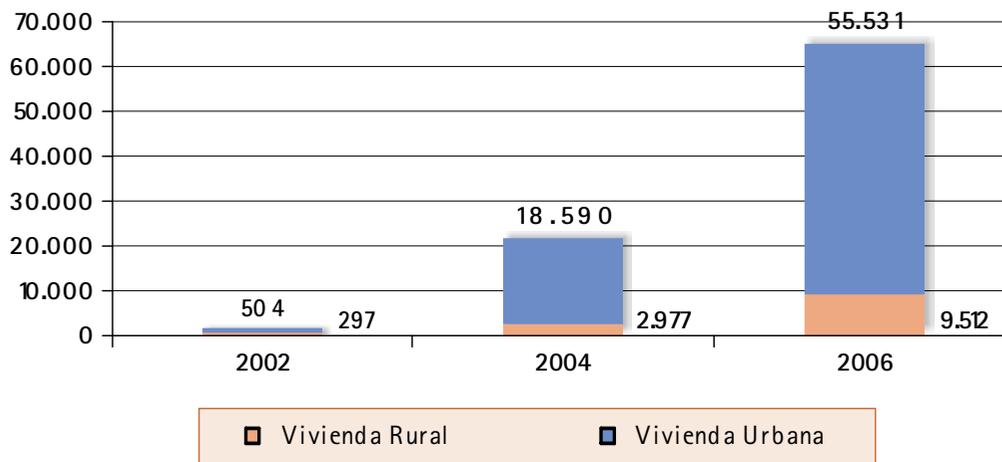
La población en situación de desplazamiento ha hecho uso, entre agosto de 2002 y julio de 2006, de 149.287 cupos de capacitación en oficios productivos, a través de los cuales se mejoran las capacidades y destrezas de los beneficiarios y por consiguiente aumenta el nivel de empleabilidad de la población en situación de desplazamiento o su estableci-

miento con nuevos emprendimientos por cuenta propia o asociados. Es importante resaltar que a partir de octubre de 2005, impulsado por la circular SENA 5052-001482, fueron flexibilizados la oferta educativa, los horarios y la realización de los cursos, para su adaptación a las condiciones y necesidades de la población desplazada en sus lugares de asentamiento.

En materia de vivienda y generación de ingresos el gobierno ha logrado unos avances importantes, pero insuficientes, ante las necesidades y requerimientos de la población en situación de desplazamiento. A continuación se resaltan los esfuerzos realizados, aunque continúan siendo limitados, frente al total de recursos requeridos.

En vivienda urbana, luego de la sentencia T-025 de 2004 y en cumplimiento del programa especial para población en situación de desplazamiento, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de manera conjunta con Acción Social, aumentó significativamente el presupuesto de asignación de subsidios, permitiendo beneficiar un total de 31.792 hogares desde el 2004 a la fecha, por un valor de \$259.719 millones. Sumado a lo anterior, en el período comprendido desde marzo de 2003 hasta la fecha, se asignaron 17.630 subsidios a población en situación de desplazamiento. El total asignado a la población en situación de desplazamiento asciende a 55.531 subsidios familiares de vivienda de interés social urbano, por un valor de \$390.556 millones.

Gráfico 14
Hogares con subsidio de vivienda 2002-2005



Fuente: Ministerio MAVDT y Minagricultura.

En vivienda rural, en términos comparativos el avance es significativo, pues mientras en los años anteriores se venían adjudicando recursos a la totalidad de los proyectos de vivienda presentados por la población que cumplía los requisitos de elegibilidad, desde el año 2005 se viene incorporando un rubro especial para atención a la población en situación de desplazamiento proveniente de un empréstito multilateral del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, a instancias del

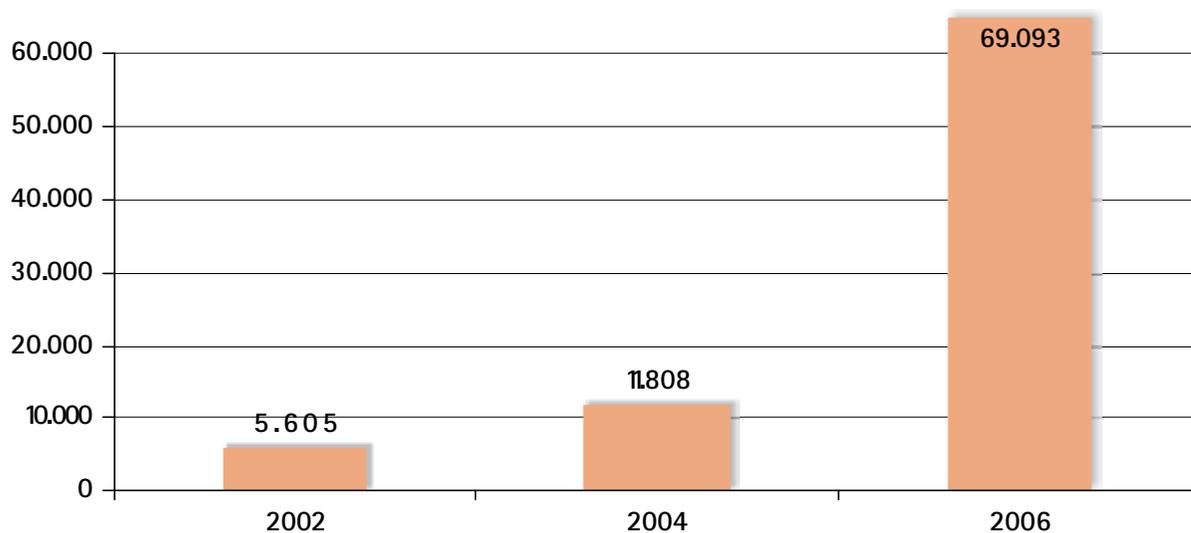
convenio 067 de 2005¹⁰ se recibieron aportes de Acción Social en 2005 y 2006 de 20.000 y 7.000 millones de pesos, respectivamente. En estos dos últimos años se han asignado subsidios a 9.512 hogares rurales.

¹⁰ Convenio 067 de 2005 suscrito entre Acción Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario para la administración y asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada.

En generación de ingresos y crédito las limitaciones del sistema aún son significativas debido a la magnitud de los recursos requeridos para lograr un nivel de ingreso mínimo para las familias desplazadas; sin embargo, se mencionan algunos ejemplos que demuestran cómo las entidades han asignado recursos de forma creciente y buscan abrir mayores posibilidades a la población en situación de desplazamiento.

Entre los años 2002 y 2006, Acción Social inició programas dirigidos a población en situación de desplazamiento y/o en convenio con la cooperación internacional de apoyo a proyectos de generación de ingresos ya sea a través de la modalidad individual o asociativa. Entre agosto de 2002 y agosto de 2004 se beneficiaron 6.203 hogares y entre agosto de 2004 y agosto de 2006 se vincularon 57.285 beneficiarios. Adicionalmente, en este último período 13.880 beneficiarios se vincularon a programas de empleo humanitario.

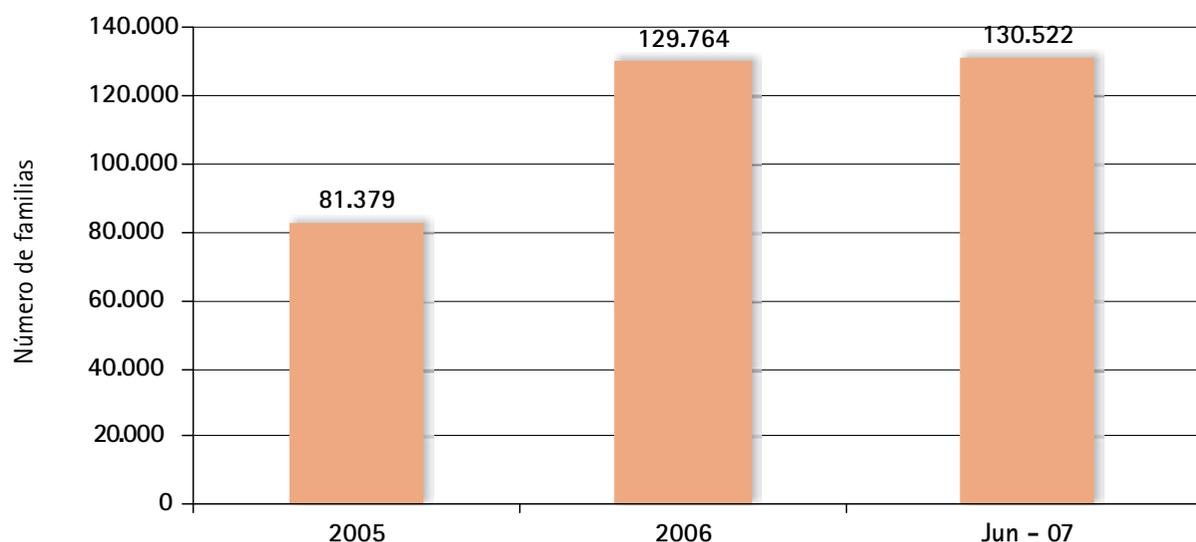
Gráfico 15
Generación de ingresos. Hogares con asignación de recursos no reembolsables (acumulado). 2002-2006



Adicionalmente, durante el segundo semestre del año 2005 y el primer semestre de 2006, Acción Social vinculó por primera vez familias desplazadas en el programa de Familias en Acción, siendo beneficiarias de los subsidios de nutrición y educación que se entre-

gan bimensualmente. Estos subsidios son un complemento de la atención ofrecida a las familias en situación de desplazamiento, en su condición de grupo particularmente protegido. En ese sentido, es claro que tales subsidios no agotan las demás opciones establecidas a su favor.

Gráfico 16
Familias vinculadas al programa Familias Acción



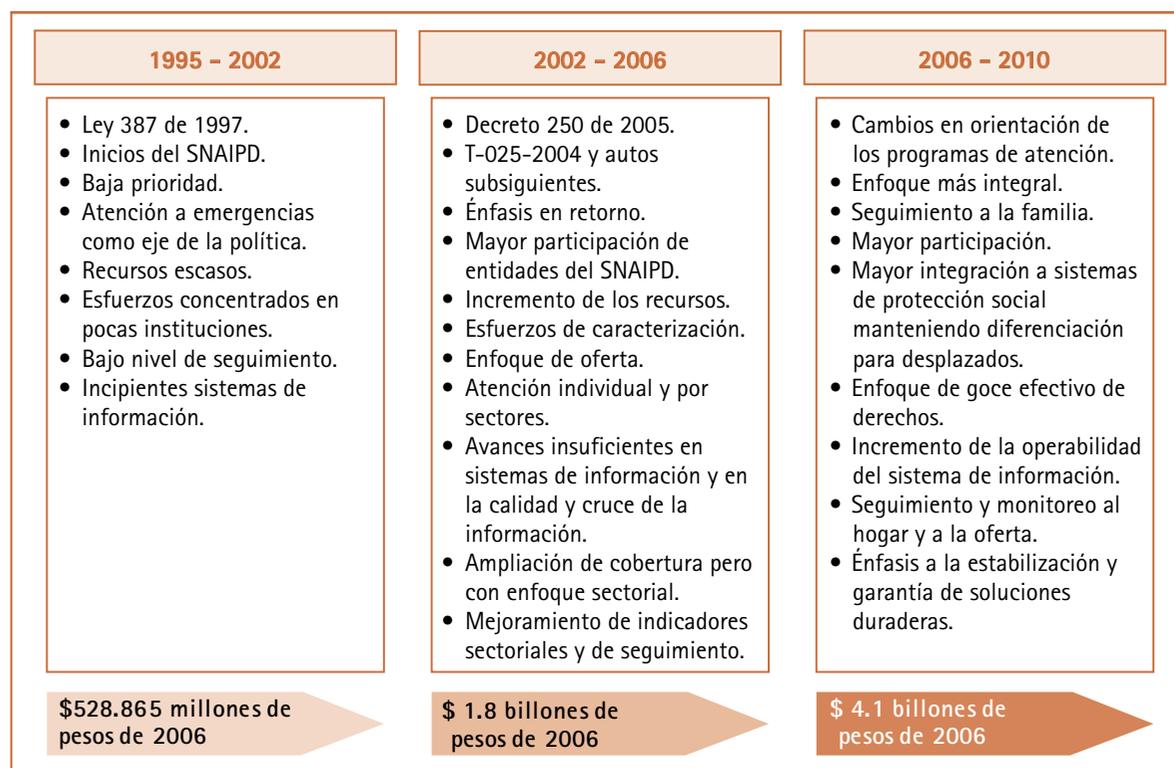
Fuente: Acción Social.

A través del subsidio condicionado de Familias en Acción se busca el tránsito hacia la estabilización económica, lo mismo que facilitar el proceso de retorno y reubicación de las familias vinculadas, al brindar acceso y posibilitar la permanencia de los niños en los servicios de salud y educación en cualquier municipio del país. El Banco Mundial ha reconocido internacionalmente las bondades de este programa de subsidios condicionados

y las evaluaciones de impacto demuestran cómo a través del programa se incrementa el nivel nutricional de los niños, se hacen más frecuentes las visitas al médico, se mejora el desempeño escolar e, inclusive, que las familias pertenecientes a este programa tienen una menor probabilidad de desplazarse.

6. Evolución de la política de atención y ruta 2007-2010

Gráfico 17
Evolución de la política de atención al desplazamiento 2006-2010



El gobierno nacional entiende que la superación de lo que la Corte Constitucional ha denominado el estado de cosas inconstitucional, constituye un reto para todas las autoridades del Estado. Por esta razón, desde el diseño y ejecución de la política, se debe propender por involucrar a todas las instituciones del Estado y a todos los órdenes territoriales en el mejoramiento continuo de una respuesta orientada a alcanzar la mayor efectividad en la protección de los derechos de la población desplazada.

El objetivo de la política de atención durante este gobierno, tal y como lo señala la ley de Plan Nacional de Desarrollo, es lograr soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de la población desplazada, la cual puede darse bien sea con el retorno o con la reubicación. Para que este objetivo sea efectivo, el gobierno nacional buscará generar las condiciones para

que toda la población en situación de desplazamiento goce del mínimo de protección de sus derechos. Esto implica avanzar significativamente en la superación de las causas que dieron origen al desplazamiento, y en el restablecimiento de los derechos vulnerados.

El gobierno nacional reconoce que la población desplazada se encuentra en una situación de debilidad manifiesta ya que, además de enfrentar la vulneración de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, tiene que enfrentar las dificultades que implica llegar a un nuevo entorno, luego de abandonar su lugar de residencia. Por esta razón, durante este gobierno, la población víctima del desplazamiento forzado tendrá una especial consideración del Estado durante todas las fases de atención.

Como se estableció en el plan nacional de atención integral a la población desplazada

por la violencia, Decreto 250 de 2005, la política pública estará guiada a partir de los siguientes enfoques:

i) De derecho: La política se constituye en un instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada y buscará alcanzar el mayor grado de avance en su goce efectivo.

ii) Restitutivo: La política buscará que las personas vuelvan a gozar, al menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de mecanismos de protección y restitución de bienes abandonados por la población desplazada y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados.

iii) Humanitario: La atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

iv) Diferencial: La política reconocerá que la población desplazada requiere atención especial, dadas las necesidades específicas que se derivan de su situación temporal de desplazamiento. El desplazamiento afecta de manera diferente a los distintos grupos de población que se han visto obligados a huir de su lugar de origen. Igualmente, se identificarán las necesidades particulares de los desplazados, así como las especiales de los distintos grupos de la población desplazada.

v) Territorial: Como parte del enfoque diferencial, la política reconocerá las particularidades de las zonas de expulsión y recepción de la población desplazada, sus capacidades y oportunidades, diferentes en cada región, para aplicar debidamente los principios de descentralización, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

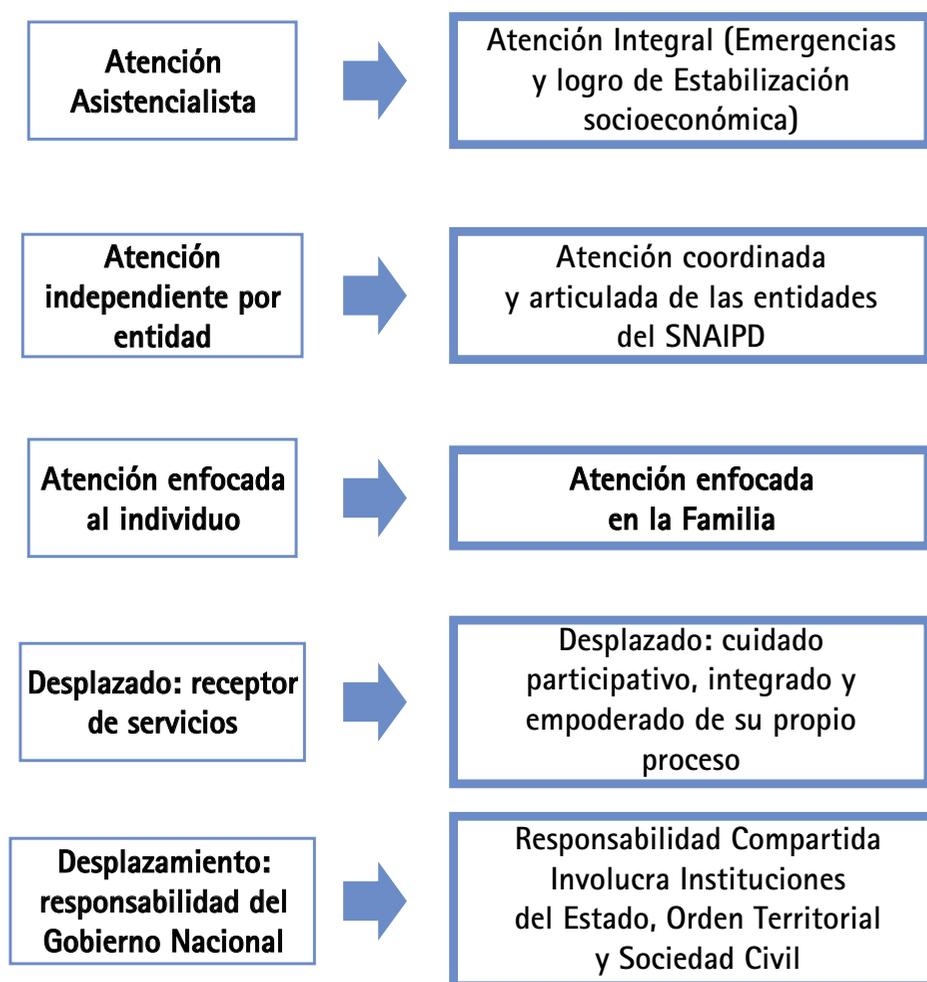
La política buscará materializar el carácter integral que, desde su concepción en la ley 387 de 1997, se otorgó a la respuesta en materia de desplazamiento forzado. De esta manera, se pretende alcanzar la superación de esta

problemática mediante intervenciones integrales que generen, en todas las fases, condiciones sociales y económicas para superar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, al igual que condiciones de seguridad y protección que propicien la sostenibilidad de las soluciones. Desde la fase de prevención, las políticas, planes, programas y proyectos estarán orientados a la superación del desplazamiento.

El propósito principal de la política está orientado a que finalmente la población desplazada acceda en condiciones de igualdad a los diferentes programas que ofrece el Estado. En esta medida, los programas que dentro de la política social atiendan las necesidades de esta población, serán fortalecidos y ampliados con el propósito de vincular en ellos al mayor número de personas y hogares desplazados que sea posible. Si para atender las necesidades especiales de esta población se requiere flexibilizar o efectuar algún otro tipo de ajustes para atender las condiciones específicas, cada uno de estos programas evaluará el ajuste requerido y lo diseñará y efectuará.

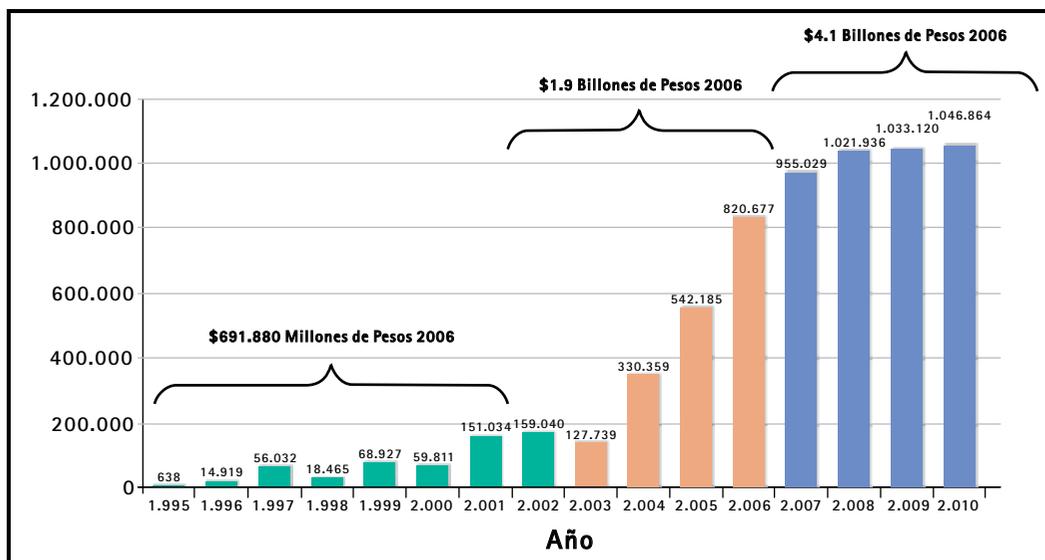
Durante este cuatrienio, la política de atención al desplazamiento pasará de un enfoque asistencialista, a un enfoque orientado a atender integralmente la emergencia y a lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada; de una atención individual por entidad, a una coordinada y articulada por parte de las entidades que hacen parte del SNAIPD; de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, en donde el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo, integrado y empoderado de su propio proceso.

Gráfico 18
Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos 2006 - 2010
Política de atención a la población desplazada



El propósito de la atención es el logro de soluciones duraderas que permitan la reintegración socioeconómica de la población desplazada. Los recursos que se destinarán para este propósito en el período 2006-2010 serán de 4.1 billones de pesos de 2006. El incremento es notorio frente a los 1.9 billones asignados en el período 2002-2006 y supera por mucho lo asignado en los años 1995-2002, que en todo ese período alcanzó solamente los \$59.889 millones de pesos de 2006 (ver gráfico 19).

Gráfico 19
INVERSIÓN PARA LA ATENCIÓN A POBLACIÓN DESPLAZADA
1995 - 2010 (Millones de pesos 2006)



Los retos que deben enfrentarse pueden expresarse a nivel nacional y regional. A nivel nacional, quedan como retos:

- Definir la línea base de atención activa
- Consolidar el enfoque diferencial
- Aplicar un enfoque integral
- Lograr la Interoperabilidad del sistema de Información
- Implementar los indicadores de goce efectivo
- Integrar a la persona desplazada al Sistema de Protección Social
- Generar estrategias de control de incentivos perversos
- Lograr la coordinación para la aplicación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.
- Buscar el desarrollo y cumplimiento de los PIU.

A nivel regional:

- Lograr compromiso político
- Lograr el aumento de la participación.
- Incrementar los recursos.

7. La política de atención en el marco del sistema de protección social

Los actuales sistemas de protección social se han conformado bajo la premisa de que los riesgos no son una responsabilidad individual, sino que su manejo (prevención, mitigación y superación) depende de una acción colectiva, tanto de los individuos y las comunidades, como del mercado y el Estado. Por ello, la protección social puede ser definida como las acciones colectivas para proteger, neutralizar o reducir los impactos de los riesgos. Pero, ¿qué significa el riesgo? Se ha definido como la probabilidad de ocurrencia de un evento, con efectos potencialmente dañinos, que entrañaría un cambio negativo, no deseable, esperado o no, sobre el bienestar de individuos, familias y comunidades¹¹. Las acciones que se desarrollan dentro del esquema de protección social, se basan en los siguientes principios¹²:

i) Equidad: direccionamiento hacia la población con mayores condiciones de vulnerabilidad.

ii) Corresponsabilidad: al tratarse de una acción colectiva, implica el compromiso de todos los actores.

iii) Integralidad: las acciones deben ser coordinadas entre los diferentes sectores responsables de la política social, sinergias para enfrentar la multidimensionalidad de la pobreza.

iv) Seguimiento: medición de impactos.

En países inmersos en conflictos armados, como Colombia, la intensificación de la violencia exacerba la pobreza y la vulnerabilidad, y por tanto impone mayores retos en el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Para las víctimas de la violencia y, en este caso, para la población desplazada, al ser perseguida y desarraigada, es difícil insertarse en el mercado laboral de los lugares de recep-

ción y acceder a los servicios sociales, pues debe enfrentar diversos tipos de exclusión y, por ende, resulta más proclive a la pobreza.

Por tanto, la atención a víctimas del desplazamiento forzado debe estar ligada a la restitución de los derechos que han sido amenazados por el desplazamiento, pero al mismo tiempo, debe enfocarse hacia la consecución de soluciones duraderas que le permitan a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos. Ello se ha incorporado en el nuevo esquema de atención, bajo la perspectiva de avanzar de un enfoque de derechos humanos (restitución de derechos) hacia un enfoque integral de derechos humanos ligado al desarrollo (articulación de programas dirigidos a erradicar las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación). Todo, con el fin de que la población desplazada ingrese en una red más amplia de protección.

¹¹ Ver: Ulrich Beck, Robert Castel y Gosta Esping - Andersen. COMPLETAR REFERENCIA

¹² Ver: Ana Fonseca. Los sistemas de protección social en América Latina. Consultora PNUD.

Conclusiones

- El desplazamiento no es un fenómeno nuevo en Colombia, sino que se ha desarrollado a lo largo de la historia y específicamente durante todo el siglo XX.
- El fenómeno del desplazamiento vivió una fase de intensificación entre los años 1999 y 2002; pero a partir de ese año, gracias a la Política de Seguridad Democrática, la expulsión de los hogares de sus territorios ha venido disminuyendo.
- Los factores que han influido en el desplazamiento de hogares colombianos durante la última década obedecen a la intensificación de la actividad armada, la disputa por zonas estratégicas para el narcotráfico, los actos terroristas para contrarrestar las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos y el surgimiento de bandas emergentes.
- A partir del año 2006 la política de atención a la población desplazada adoptó un enfoque más integral por el cual se realiza un seguimiento constante a la familia. Hay una mayor integración a sistemas de protección social manteniendo diferenciación positiva para personas en situación de desplazamiento y se adoptó un enfoque de goce efectivo de derechos.
- La política de atención a la población desplazada avanzó de un enfoque de derechos humanos (restitución de derechos) hacia un enfoque integral de derechos humanos ligado al desarrollo (articulación de programas dirigidos a erradicar las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación)

Los indicadores de goce efectivo de derechos

Retos y proyecciones / Carolina Rentería Rodríguez
/ Directora Departamento Nacional de Planeación -
DNP*

En esta exposición, el gobierno nacional presenta los avances más recientes en materia de indicadores para medir el desarrollo y el cumplimiento de los programas diseñados para atender a la población desplazada. Estos avances le han permitido al gobierno tener una visión con un enfoque más integral, en la medida en que por primera vez se incluye el concepto de goce efectivo de derechos (GED) como un objetivo a medir, lo cual constituye el progreso más importante sobre este tema en los últimos años. Sólo con un sistema de medición adecuado y sistemático de los programas y sus avances se puede saber con certeza el alcance y la efectividad en la inversión de los recursos públicos y el cumplimiento de las funciones del Estado.

1. Antecedentes

La Corte Constitucional le notifica al gobierno, a través de la sentencia T-025 de 2004, acerca de la inexistencia de sistemas de evaluación de la política para la población desplazada. “La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas. Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados”¹.

A partir de este cuestionamiento, al cual siguen ocho autos emitidos entre 2005 y 2007, el tema de la evaluación de la política de

atención a la población desplazada se plantea como uno de los retos. En términos generales la Corte Constitucional propone a las entidades del SNAIPD disponer de diferentes series de indicadores de resultados que sirvan como “instrumentos para medir de manera transparente, confiable y significativa la efectividad de la política pública de atención a la población desplazada, en relación con dicha política como un todo y con cada uno de sus componentes, basados en la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en estado de desplazamiento”².

El enfoque de medición planteado por la Corte representa un reto para el gobierno en la medida que no contaba con los programas ni la infraestructura, ni se había asumido ese modelo. aunque la Corte reconoce los avances en el diseño de indicadores, enfatiza que dicha medición no mira de manera integral la recuperación en el goce efectivo de los derechos por parte de la población desplazada y, por tanto, no resulta útil para que el gobierno pueda demostrar su efectividad en el cumplimiento de la atención a la población.

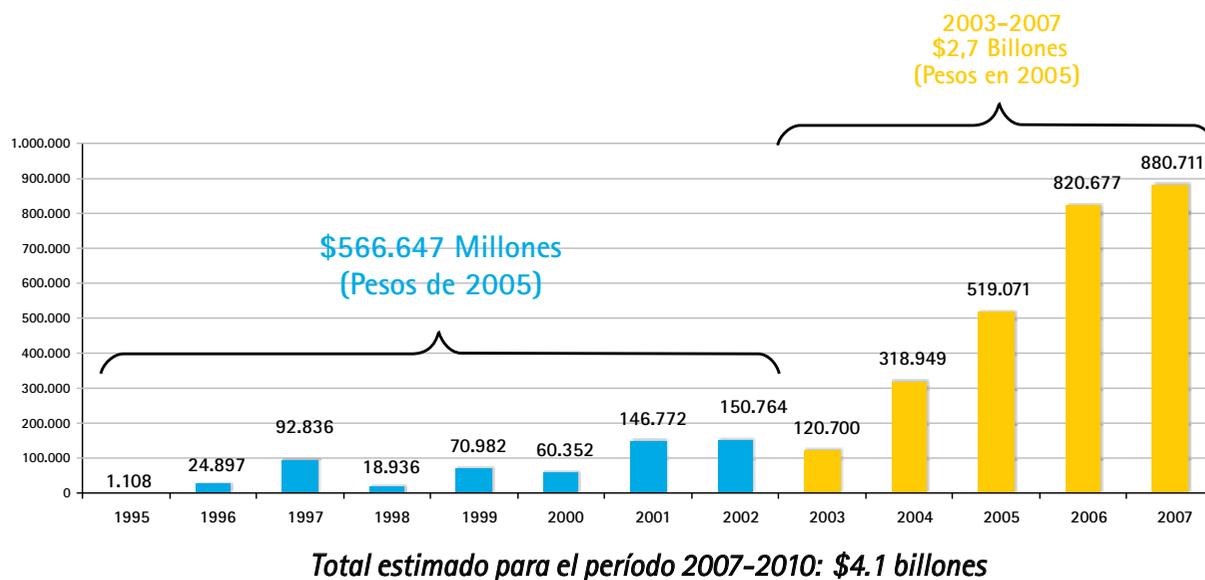
A nivel presupuestal el gobierno ha hecho un gran esfuerzo para lograr avances en la atención a la población desplazada; por ejemplo entre 1995 y 2002 se asignaron recursos por 566.647 millones de pesos, y entre 2003 y 2007 2.7 billones de pesos. Así, se pasó de un promedio por año de 74 mil millones a uno de 450 mil millones de pesos.

* Economista con maestría en Desarrollo Económico y Administración Pública y candidata Ph.D en Administración Pública de New York University. Se desempeñó como Directora General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) como consultora en diferentes proyectos, entre ellos, el de gobernadora alterna. Ha sido jefe de la División de Política y Estrategia Internacional del Ministerio de Desarrollo Económico y fue economista del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-024 de 2004. 6.3.1.3

² Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Auto 218 de 2006. Agosto 11 de 2006.

Gráfico 1
Recursos destinados a la población desplazada en el período 1995–2007
(millones de pesos de 2005)



A pesar del esfuerzo financiero, si no hay buenas políticas, programas claros para la atención a la población desplazada, un seguimiento a la inversión de los recursos y a los resultados físicos de las inversiones, difícilmente se podrá saber cuáles son los ajustes que requieren las políticas para obtener mayores beneficios, o bien, puede que se hagan esfuerzos fiscales pero es importante conocer el nivel de eficacia de la gestión para atender las necesidades de la población desplazada.

2. Estado de avance de la construcción de los indicadores

En agosto de 2006, el gobierno construyó y envió a la Corte Constitucional una batería de indicadores (117) enfocados en dos aspectos:

- Medir la gestión de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).
- Arrojar información sobre los resultados obtenidos por cada entidad a partir de su oferta sectorial.

De la batería de indicadores 22 estaban en el Sistema de Seguimiento a las Metas Presidenciales (SIGOB). Dichas metas tienen su origen en el Plan de Desarrollo y el seguimiento anual está a cargo de los ministerios. Por ende, 22 de los 117 indicadores son parte integral de las metas de los ministerios para la atención a la población en situación de desplazamiento.

Entre los problemas detectados en los indicadores enviados de manera independiente por cada una de las entidades que hacen parte del sistema, se encontró la dificultad para integrarlos y dar una respuesta adecuada garantizando el goce efectivo de derechos. Por tanto, era necesario lograr una atención integral y coordinada por parte de los gobiernos nacional, departamentales y municipales, porque en la medida en que todos los niveles de gobierno, de manera conjunta, operen procesos de intervención complejos, como este, se podrán llevar a feliz término. Una de las dificultades que enfrenta el gobierno, a nivel central, es la falta de una mayor integración y participación con los gobiernos departamentales y munici-

pales, toda vez que muchas políticas operan a través de las gobernaciones y alcaldías.

El 1º de marzo de 2007, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación, en respuesta al Auto 027 de febrero de 2007, presentaron a la Corte Constitucional una batería de indicadores que permiten medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Es la primera vez que se incorpora, en la gestión de políticas públicas, un conjunto de indicadores basados en dicho criterio.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte valoró como un avance importante el que el gobierno hubiera "(i) decidido adoptar indicadores basados en el goce efectivo de derechos, y (ii) [se hubiera] comprometido a evaluar los resultados de la política de atención a la población desplazada a la luz de este tipo de indicadores"³.

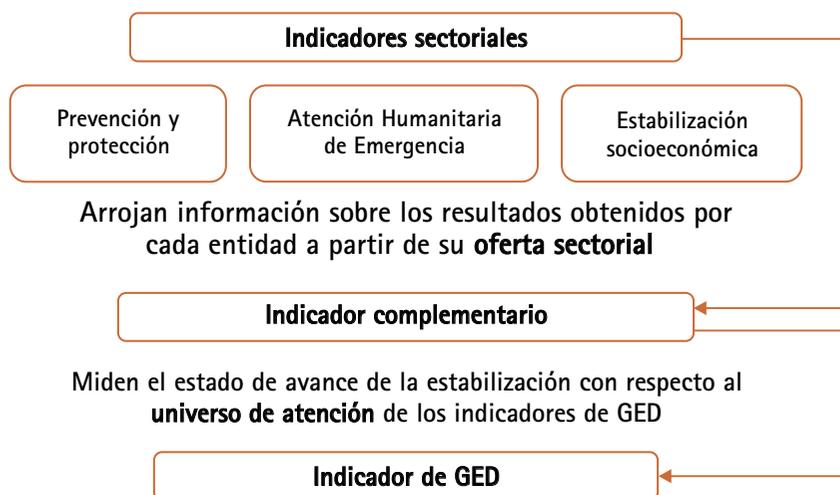
Luego de la revisión de esta batería de indicadores, se obtuvo una versión más completa, que tiene como objetivo medir el GED de los siguientes derechos: 1) vivienda, 2) salud, 3)

educación, 4) alimentación, 5) generación de ingresos, 6) identidad, 7) vida, 8) integridad personal, 9) libertad personal, 10) seguridad, 11) participación e integración local y 12) reparación.

Teniendo en cuenta que el propósito de la asistencia a las necesidades de la población desplazada es la reunión de familias que por diferentes razones se hayan separado, el impacto de la política pública de atención a la población desplazada se mide sobre el hogar en cuanto a la generación de condiciones para superar esta condición.

La medición del goce efectivo de derechos va más allá de la medición de los 12 indicadores. Con tres tipos de indicadores: los sectoriales (117 indicadores diseñados para las tres fases de atención a la población desplazada: fase de prevención y protección, de atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, siendo esta última etapa la definitiva para superar la situación de desplazamiento), los complementarios que miden el estado de avance de la estabilización con respecto al universo de atención de los indicadores y finalmente los indicadores de goce efectivo.

Gráfico 2
Relación entre los diferentes tipos de indicadores



³ Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Auto 109 de mayo de 2007

Por parte de las entidades estatales, se genera un mayor compromiso al construir y medir estos indicadores, y al haber dado prioridad a la asignación de los presupuestos para la atención a la población desplazada con relación al resto de la población en condiciones de vulnerabilidad. Para la medición, el gobierno planteó diferentes indicadores sectoriales y complementarios que permiten medir el cumplimiento del goce efectivo de cada uno de los 12 derechos, como se ve a continuación.

Vivienda

El Estado debe adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho tal como lo establece la Declaración de Derechos Humanos⁴, con independencia del tipo de posesión. La obligación del Estado en cuanto a la estabilización social y económica implica que la vivienda habitada cumpla los estándares mínimos de una vivienda digna.

En este caso el indicador de goce efectivo es el número de hogares que habitan legalmente el predio en condiciones dignas. Al otorgar subsidios de vivienda, el gobierno garantiza lo siguiente: seguridad jurídica de la tenencia, materiales apropiados de construcción, conexión a los servicios públicos y no ubicación en zonas de riesgo.

Para evaluar este indicador, el criterio de referencia es la habitación legal del predio. La unidad de medida es binaria, es decir, con dos posibilidades de respuesta (sí / no). El universo de atención para este indicador es de 441.639 hogares.

Los indicadores complementarios son el número de hogares con subsidios otorgados por el gobierno, otras fuentes de soluciones de vivienda y autogestión del hogar teniendo como referente los hogares incluidos en el RUPD.

También se crearon indicadores sectoriales asociados: 1) número de hogares con subsidios de vivienda otorgados, con relación a los hogares postulantes; 2) número de hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad, con relación a hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas; 3) número de hogares con subsidios desembolsados, respecto a los hogares a los que fueron otorgados subsidios, y 4) número de mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.

Para garantizar el acceso a la vivienda, el gobierno nacional, en todos sus programas, le

⁴ La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 25, establece que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".

ha dado prioridad a la atención a la población en situación de desplazamiento. Así se señala en la ley anual de presupuesto, en el apartado de apropiación de recursos para vivienda, específicamente recursos para vivienda de población desplazada. Para garantizar el acceso a los recursos es importante que la información de los aspirantes se recolecte y verifique, lo que facilitará el trabajo y el análisis en las mesas del sistema.

Salud

Para velar por el derecho a la salud, al Estado le compete garantizar el acceso de la población desplazada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y a los programas de vacunación, así como a la asistencia psicosocial siempre que se requiera.

Para medir la efectividad en la prestación del servicio se diseñaron tres indicadores con tres criterios específicos: 1) todas las personas del hogar cuentan con afiliación al SGSSS, cuyo criterio es el acceso al SGSSS, 2) todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron bajo el criterio de acceso a asistencia psicosocial y 3) todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo; para este indicador el criterio es el acceso al esquema de vacunación. La unidad de medida asignada para los tres indicadores es binaria, con dos únicas opciones, el cumplimiento o no en la prestación del servicio. El universo de atención es de 1.976.970 personas.

Los indicadores complementarios para el indicador en salud son estos: 1) número de personas afiliadas al SGSSS, con relación a las personas incluidas en el RUPD; 2) número de personas que reciben apoyo psicosocial del gobierno y de otros prestadores de servicios, con respecto a personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial, y 3) número de niños con esquema de vacunación completa (0-7 años) –independientemente de quien preste el servicio de vacunación, bien sea el gobierno u otros prestadores de servicios–, con relación a los niños incluidos en el RUPD (0-7 años).

Los indicadores sectoriales asociados correspondientes son los siguientes: mujeres en situación de desplazamiento en periodo de gestación que asisten a control prenatal y personas de población desplazada que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más).

Para cuantificar el número de personas con acceso a los servicios del sistema de salud, el tema del registro de la población desplazada es de vital importancia, no sólo para lograr una identificación adecuada sino para facilitar el acceso a este sistema y para que se pueda hacer un seguimiento en cada uno de los casos.

Educación

El Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público o privado⁵. Este derecho es pilar del ejercicio irrestricto de otros derechos, porque en la medida en que se tenga acceso a la educación se genera el capital humano necesario para, más adelante, poder aumentar las probabilidades de obtener mejores oportunidades de generación de ingresos. En el caso de la población desplazada, se debe propender por la asistencia regular del estudiante a los diferentes niveles de educación formal, bajo los criterios de acceso indiscriminado y adaptabilidad de los procesos educativos a las condiciones propias de la persona.

Bajo este supuesto se define el indicador todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años), entendiéndose asistencia regular como la presencia del alumno como mínimo en el 80% de las clases impartidas. La medición de este indicador exige hacer un seguimiento de la asistencia de los beneficiarios a los planteles educativos, para lo cual el programa Familias en Acción juega un papel importante. En este caso el criterio es asistencia regular a niveles de educación formal. El universo de atención cubre a 641.227 personas.

El indicador complementario para mirar los avances en el tema de educación es niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años); bien sea por entidades del gobierno o por entidades privadas. Este indicador se mide con relación a los niños incluidos en el RUPD (5-17 años).

El indicador sectorial asociado, con relación a los niños (entre 5 y 17 años) incluidos en el RUPD, es niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo. Los beneficiarios de este servicio también participan del programa Familias en Acción.

Alimentación

La alimentación impacta positivamente las posibilidades de llevar una vida sana y saludable para el normal desarrollo de las capacidades y potencialidades personales. Dicha condición es entendida por el gobierno como la necesidad de contar con disponibilidad de alimentos, o los medios para conseguirlos.

Para medir los avances en alimentación se han diseñado dos indicadores. El primero de ellos, el hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos, se plantea teniendo como referencia que la cantidad mínima de requerimientos calóricos es de 2.100 kcal día/persona, según lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En este caso el criterio del indicador es la disponibilidad de alimentos de forma suficiente; la unidad de medida es binaria y el universo de atención corresponde a 441.639 hogares y 711.328 niños.

Se plantean, además, tres indicadores complementarios medidos con relación a los hogares incluidos en el RUPD: hogares con alimentación suficiente (gobierno), otras fuentes de asistencia y autogestión del hogar. A su vez, se definieron cinco indicadores sectoriales asociados; a saber: 1) número de hogares atendidos con ayuda humanitaria con respecto al total de hogares incluidos en el RUPD; 2) número de hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria con relación a los hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD; 3) número de adultos mayores con complemento alimentario referente al número de personas incluidas en el RUPD (60 o más años); 4) número de madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias, y 5) número de hogares beneficiados con atención inmediata, con respecto a los hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público.

El segundo indicador en el tema de alimentación es todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor. El criterio es el cuidado infantil y la unidad de medida es binaria. El indicador complementario, en este caso, corresponde al número de niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

infantil, bien sean programas del gobierno, programas de otras fuentes de asistencia y/o autogestión del hogar. Esta medición tiene como universo niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años) y se establece con relación a la información sobre personas identificadas en el cruce entre el RUPD y la base de datos sectorial. El grupo sobre el que no se tiene información o identificación es atendido bajo otras denominaciones.

Por último, los indicadores sectoriales asociados son fundamentalmente cuatro: 1) número de niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias; 2) número de niños menores de 6 años beneficiarios de desayunos infantiles; 3) número de niños beneficiarios de restaurantes escolares, y 4) número de niños beneficiarios de programas de atención al menor.

Generación de ingresos

Se considera prioritario el acceso a una fuente de ingresos autónoma, sea ésta en el entorno rural o urbano, que le permitirá al núcleo familiar alcanzar niveles de autosostenimiento y prescindir, en lo pertinente, de la oferta de asistencia estatal.

Para que las personas puedan pertenecer a un sistema productivo, bien sea en el sector agropecuario o comercial, el gobierno debe desarrollar estrategias y proveer los mecanismos y recursos para que estén en capacidad de generar sus propios ingresos. Las poblaciones vulnerables, sólo en la medida en que sean capaces de generar ingresos por sí mismas, pueden superar la situación de vulnerabilidad, sean desplazadas o no. El individuo debe procurar su propio desarrollo para que su familia dependa de él y no del Estado, y para este fin es necesario cumplir a cabalidad con todas las etapas del proceso de estabilización socioeconómica.

A partir de este contexto, se plantea como indicador efectivo el nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado. Se considera adecuado generar un nivel de ingreso que se ubique por encima de la línea de pobreza extrema (incluidos subsidios). El universo de referencia es de 441.639 hogares. Como criterio de goce efectivo se plantea la ocupación remunerada o acceso a fuente de ingresos autónoma. Igual que los anteriores, este indicador también cuenta con una unidad de medida binaria.

Para el área de generación de ingresos, el indicador complementario es número de hogares beneficiarios de programas de generación de ingresos o proyectos productivos.

El gobierno, a través de las capacitaciones, cualifica a los beneficiarios para que estén en capacidad de asumir un proyecto para la generación de ingresos o un proyecto productivo; pero también deben estar en capacidad de asumir proyectos de otras fuentes o de autogestión del hogar como empleos remunerados u otros. Esta medición se lleva a cabo con relación a los hogares incluidos en el RUPD.

Para poder superar la condición de desplazamiento es necesario lograr la autosostenibilidad económica por medio de la generación de ingresos. Esto se mide con los siguientes indicadores sectoriales asociados: número de

hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral, Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural); número de hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos con relación a los hogares acompañados en procesos de retorno; adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) cuyo universo es el número de personas incluidas en el RUPD (60 o más años).

Identidad

La plena identificación de la persona, que se realiza a través de los diferentes documentos que corresponden a su edad (registro civil, tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía y/o libreta militar, esta última para el caso de los hombres), constituye el sustento para el ejercicio democrático y la puerta de entrada a los programas gubernamentales de asistencia y atención a la población desplazada por la violencia.

A partir de la necesidad de identificación de la población en situación de desplazamiento, se generó el siguiente indicador de goce efectivo: Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos con base en el criterio de posesión de documentos de identidad completos. Para este indicador se cuenta con un universo de atención de 1.976.970 personas.

En este caso, el indicador complementario corresponde al número de personas identificadas con respecto al total de personas incluidas en el RUPD, es decir, aquellas que cuentan con documento de identificación. A su vez, se plantean como indicadores sectoriales asociados los siguientes: número de personas identificadas con cédula de ciudadanía, niños con tarjeta de identidad (8-17 años); número de personas con registro civil y número de libretas militares entregadas a la población desplazada.

Vida, integridad personal, libertad y seguridad personales

El Estado tiene como responsabilidad legal, brindar protección a las personas desplazadas que tengan razones fundadas para temer por su seguridad⁶; brindar la protección a los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y a la seguridad personales de toda la población colombiana y asignar medidas especiales de protección para las personas que por su labor, oficio o condición de víctimas de violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH enfrentan una situación de riesgo extraordinario. Debe entenderse que el riesgo extraordinario se configura cuando la persona se enfrenta a una amenaza real, individualizada, grave, inminente y desproporcionada contra estos derechos⁷.

Específicamente para medir el derecho a la vida, como derecho fundamental de primer orden, se tiene como criterio la exposición a situaciones de riesgo contra la vida y se plantea a consideración de la Corte el siguiente indicador: los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida. Este indicador está relacionado con la muerte por causas violentas asociadas a la situación de desplazamiento. La medición se hace con relación al universo de atención: 1.976.970 personas y 441.639 hogares.

El indicador complementario mide el número de personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento, con respecto a personas incluidas en el RUPD.

Los tres indicadores sectoriales asociados, en este caso, son los siguientes: 1) número de personas inscritas en el RUPD beneficiadas con medidas de protección –el cálculo de este indicador se hace con relación a las personas inscritas en el RUPD cuya vida se encuentra en riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección–; 2) número de dirigentes de población desplazada beneficiados con medidas de protección –este indicador se plantea

con relación a la cantidad de dirigentes de población desplazada en situación de riesgo extraordinario o extremo que solicitan protección; y 3) número de personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por el delito de desplazamiento o delitos asociados.

En segundo lugar, el indicador de goce efectivo de integridad busca establecer el número de miembros del hogar que no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte). Las acciones contemplan amenazas, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otras. El criterio de referencia es la exposición a acciones contra la integridad. El universo de atención es 1.976.970 personas y 441.639 hogares.

Para establecer los avances en el tema de la integridad se plantea como indicador complementario el número de personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad, con referencia a las personas incluidas en el RUPD. El cálculo se realiza con referencia a los dirigentes de población desplazada que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados). Como indicador sectorial asociado se plantea lo siguiente: dirigentes de población desplazada que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados). Esta medición se realiza con referencia al universo de dirigentes de población desplazada en situación de riesgo extraordinario o extremo que solicitan protección.

El indicador de goce efectivo de libertad pretende medir, dentro de los hogares, que ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria; el criterio de referencia es determinar la exposición a acciones que atentan contra la libertad de las personas en situación de desplazamiento. El universo de atención es de 1.976.970 personas y 441.639 hogares.

El indicador complementario para el caso del goce efectivo de libertad, se diseñó con el fin de medir cuántas personas desplazadas son víctimas de acciones que atentan contra la libertad personal sobre el total de personas incluidas en el RUPD. Así mismo, el indicador sectorial asociado pretende medir los secues-

⁶ Ley 387 de 1997, artículo 29.

⁷ Corte Constitucional.

tros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento.

En cuarto lugar, el indicador de goce efectivo de seguridad pretende medir si el hogar habita en una comunidad que tiene identificado el nivel de riesgo de desplazamiento. Esta situación depende de en qué parte del país se encuentra la población desplazada y bajo qué riesgo; en este caso se cuenta con el criterio de discriminar si ha existido exposición a acciones que atentan contra la seguridad de la población. La población que conforma el universo de atención asciende a 441.639 hogares y la unidad de medida, como en los casos anteriores, es binaria.

En este caso, el indicador complementario corresponde al número de personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra la libertad personal, sobre el total de personas incluidas en el RUPD. Los indicadores sectoriales asociados corresponden al número de municipios con presencia de la fuerza pública, frente al número de personas desplazadas que habitan en comunidades declaradas en riesgo.

De otra parte, el indicador de goce efectivo de participación e integración social incluye la estabilización social y económica y supone que la población desplazada participa efectivamente en su proceso de estabilización socioeconómica y en la aplicación de la política pública; en el caso del retorno o la reubicación, el factor de participación se complementa con el principio de voluntariedad, el cual exige que la población desplazada exprese libremente su voluntad sobre dicho proceso.

En este caso el indicador consiste en determinar cuántos hogares en situación de desplazamiento conocen sus derechos y los mecanismos de participación, es decir, las garantías de seguridad para la participación se relacionan con el seguimiento a los derechos a la vida, integridad y seguridad personales. El criterio que se tomó en cuenta es si existe participación del hogar en su proceso de estabilización. También aquí, la unidad de medida es binaria, e incluye dentro de su universo de atención 441.639 hogares.

Se cuenta con un indicador complementario que busca medir cuántos hogares en situa-

ción de desplazamiento conocen sus derechos y los mecanismos para su participación, respecto al número total de hogares incluidos en el RUPD. De la misma manera, existen los siguientes indicadores sectoriales asociados: 1) cantidad de decisiones e iniciativas sobre el diseño de la política o reformas a la misma que han contado con la participación de las OPD, sobre el total de decisiones e iniciativas estudiadas; 2) número de comités departamentales o municipales de atención a población desplazada con participación de representantes de población indígena, sobre el conjunto de comités departamentales o municipales de atención a población desplazada donde se requiere representación de población indígena; 3) total de informes de la Mesa Nacional y Departamental de fortalecimiento a OPD difundidos entre las OPD; 4) número de comités departamentales o municipales de atención a población desplazada con participación de representantes de población afro descendiente con respecto al total de Comités Departamentales o Municipales de Atención a Población Desplazada donde se requiere representación de población afro descendiente; 5) total de Comités Departamentales o Municipales de Atención a Población Desplazada donde se requiere representación de mujeres de dicha población con respecto al total de Comités Departamentales o Municipales de Atención a Población Desplazada donde se requiere representación de mujeres; y 6) número de Mesas de Fortalecimiento a OPD (nacional y departamental) apoyadas por el gobierno para el desarrollo de su gestión, es decir, que el apoyo incluye capacitación, fortalecimiento institucional y/o apoyo económico, sobre el total de Mesas de Fortalecimiento a OPD conformadas.

En el tema de reparación, las personas en situación de desplazamiento, en su calidad de víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación. La efectividad de estos derechos exige del Estado la adopción de medidas orientadas a identificar y juzgar a los responsables de los hechos que generaron el desplazamiento, y la disposición de medidas individuales y/o colectivas que reparen tanto el daño material como el inmaterial sufrido por las personas, los hogares y las comunidades afectadas.

Existen, en este caso, dos indicadores de goce efectivo de reparación: el primero tiene que ver con el número de personas del hogar que acceden a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento, y su criterio de referencia es la posibilidad de acceso a la justicia. Este indicador cuenta con una unidad de medida binaria y su universo de atención depende del índice de demanda. El indicador complementario para este primer indicador de goce efectivo mide el número de personas desplazadas que acceden a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento

El segundo indicador de goce efectivo de reparación es el número de familias que cumplen gradualmente con los nueve criterios de estabilización, y tiene como criterio de referencia las acciones del Estado con efectos de reparación; es decir, “los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las leyes vigentes, hacen parte de la reparación y la rehabilitación”, según lo contemplado en el artículo 47 de la ley 975 de 2005. De la misma manera que el indicador anterior, éste posee una unidad de medida binaria, y se aplica a una población cuyo universo de atención depende de la demanda.

Para establecer la efectividad de los programas y acciones en pro de la restauración, se diseñó como indicador complementario el número de hogares en situación de desplazamiento que cumplen gradualmente con los criterios de estabilización, en relación con los hogares incluidos en el RUPD.

A su vez, se establecieron siete indicadores sectoriales asociados a la reparación: 1) número de hogares en situación de desplazamiento que disponen de asistencia jurídica, medido con relación a los hogares en situación de desplazamiento que solicitan asistencia jurídica; 2) número de personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos que recuperan sus tierras frente a al número de personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos que declaran abandono o usurpación de tierras; 3) cantidad de bienes con medidas de protección registrados en el Registro único de predios con relación a bienes con solicitud de medidas de protección; 4) número de familias desplazadas, afectadas en actos terroristas por muerte o incapaci-

dad permanente de alguno de sus miembros, beneficiadas con apoyo, con referencia a la cantidad de familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente de alguno de sus miembros; 5) número de familias desplazadas, afectadas en actos terroristas, que reciben atención humanitaria de emergencia (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas), con relación a las familias desplazadas afectadas en actos terroristas (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas); 6) cantidad de núcleos familiares desintegrados beneficiados con asistencia para la reunificación, con referencia a los núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia, y 7) número de hogares acompañados en retorno o reubicación que no registran nuevos eventos de desplazamiento con referencia al número de hogares acompañados en retorno o reubicación.

Estabilización socioeconómica

Por último, se encuentra el indicador de estabilización socioeconómica con el cual se busca establecer el porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los nueve criterios de estabilización, entendiendo que la estabilización socioeconómica, en condiciones dignas, de la población desplazada es parte del proceso de reparación a las víctimas del delito de desplazamiento. Para este indicador se tiene como criterio la inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social, con una unidad de medida por porcentaje.

3. Avance en indicadores GED

Con el fin de establecer el nivel de estabilización de los hogares desplazados, los indicadores deben valorarse en su conjunto; esta estabilización no depende de un único criterio o de un determinado indicador, sino que los indicadores deben interpretarse bajo la lógica de un avance gradual.

Dentro de las acciones a desarrollar se encuentra, tal y como quedó definido en el Plan Nacional de Desarrollo: “Un Estado Comunitario: desarrollo para todos”, que se incorporará a la Red de protección contra la pobreza extrema Juntos a todas las familias que estén

registrada en el RUPD de la siguiente manera:

- El seguimiento realizado a través de los co-gestores sociales permitirá evidenciar el nivel de estabilización socioeconómica y el GED de cada hogar.
- La atención “hogar por hogar” permitirá obtener información relativa a las necesidades de cada uno de sus miembros e identificar qué tipo de apoyo requieren del Estado.

Esta herramienta de seguimiento permitirá varias cosas:

- Medir el impacto de las políticas de cada una de las entidades del SNAIPD sobre los hogares en situación de desplazamiento y el grado de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.
- Medir la gestión de cada una de las entidades del SNAIPD.
- Monitorear el nivel de estabilización de los hogares inscritos en el RUPD.
- Aportar información para optimizar la focalización de recursos presupuestales del SNAIPD.
- Ejecutar programas de alto impacto sobre la estabilización de la población desplazada.
- Realizar ajustes a los programas, de acuerdo con las necesidades de la población desplazada, con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos.
- Determinar cuándo se supera la condición de desplazamiento⁸.

4. Avances en la implementación de indicadores

- En diciembre de 2007 se tendrá una línea de base sectorial construida a partir de la vinculación de los hogares a Familias en Acción, programa liderado por Acción Social. Durante la inscripción de los ho-

gares desplazados en Familias en Acción se les preguntará qué servicios han recibido ya del Estado (subsídios, asistencia, etc.). El programa ofrece un subsidio monetario cada dos meses, el cual está sujeto a dos condiciones: 1) los niños deben estar vinculados a la escuela y 2) deben tener control de nutrición.

- La línea base de goce efectivo de derechos para la población en condición de desplazamiento, a través de la estrategia Juntos, se terminará una vez ingrese el último municipio en octubre de 2008. Esta línea de base mide la situación del hogar frente a cada uno de los indicadores de GED y permite obtener la información necesaria para realizar un seguimiento a las familias beneficiadas, por medio de los gestores sociales, para que tengan acceso a programas que se derivan de su vinculación a Familias en Acción, como son la bancarización⁹ y el acceso a la banca de oportunidades.
- Se presentarán dos informes anuales¹⁰ sobre los avances de los indicadores de GED con recomendaciones para la solución de las falencias evidenciadas.
- Con base en la información obtenida se presentarán ante el CONPES consideraciones para la modificación de metas y la asignación de recursos para la nueva generación de políticas¹¹.

⁸ Ley 387 de 1997, artículo 18.

⁹ La bancarización permite que cada familia reciba su subsidio utilizando un intermediario financiero formal, donde abre una cuenta de ahorro y le expiden su tarjeta débito.

¹⁰ Esta tarea está a cargo de Acción Social.

¹¹ Tarea a cargo del Departamento Nacional de Planeación –DNP y Acción Social

Anexo Cuadro de resumen de indicadores de goce efectivo de derechos —GED—

Derecho	Indicador de goce efectivo de derecho			Indicador Complementario	Indicadores sectoriales Asociados
	Criterio	Indicador	Unidad medida		
Vivienda	Habitación legal del predio	Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas* * El otorgamiento de subsidios en vivienda garantiza: seguridad jurídica de la tenencia, materiales, servicios públicos y ubicación.	Binario (si / no)	Hogares con subsidios otorgados (gobierno) + Otras fuentes de soluciones de vivienda + Autogestión del hogar / Hogares incluidos en el RUPD	Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes Hogares con subsidios desembolsados / Hogares a los que fueron otorgados subsidios Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbano o rural
	Universo de atención: 441.639 hogares				
Salud	Acceso al SGSSS	Todas las personas del hogar cuentan con afiliación al SGSSS	Binario (si / no)	Personas afiliadas al SGSSS /Personas incluidas en el RUPD	Mujeres en situación de desplazamiento en período de gestación que asisten a control prenatal
	Acceso a asistencia psicosocial	Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron	Binario (si / no)	Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros prestadores de servicios / Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial	Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más)
	Acceso al esquema de vacunación	Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo	Binario (si / no)	Niños con esquema de vacunación completa (0-7 años) (gobierno) + Otros prestadores de servicios / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años)	
Universo de atención: 1.976.970 personas					
Educación	Asistencia regular a niveles de educación formal	Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente* a un nivel de educación formal (5 a 17 años) * Se entiende por asistencia regular, la presencia del alumno como mínimo en 80% de las clases impartidas (Familias en Acción).	Binario (si / no)	Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) (gobierno)+ Otros (Privados) / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años)	Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo* / Niños incluidos en el RUPD (5-17 años) *Niños beneficiarios del programa Familias en Acción.
	Universo de atención: 641.227 personas				

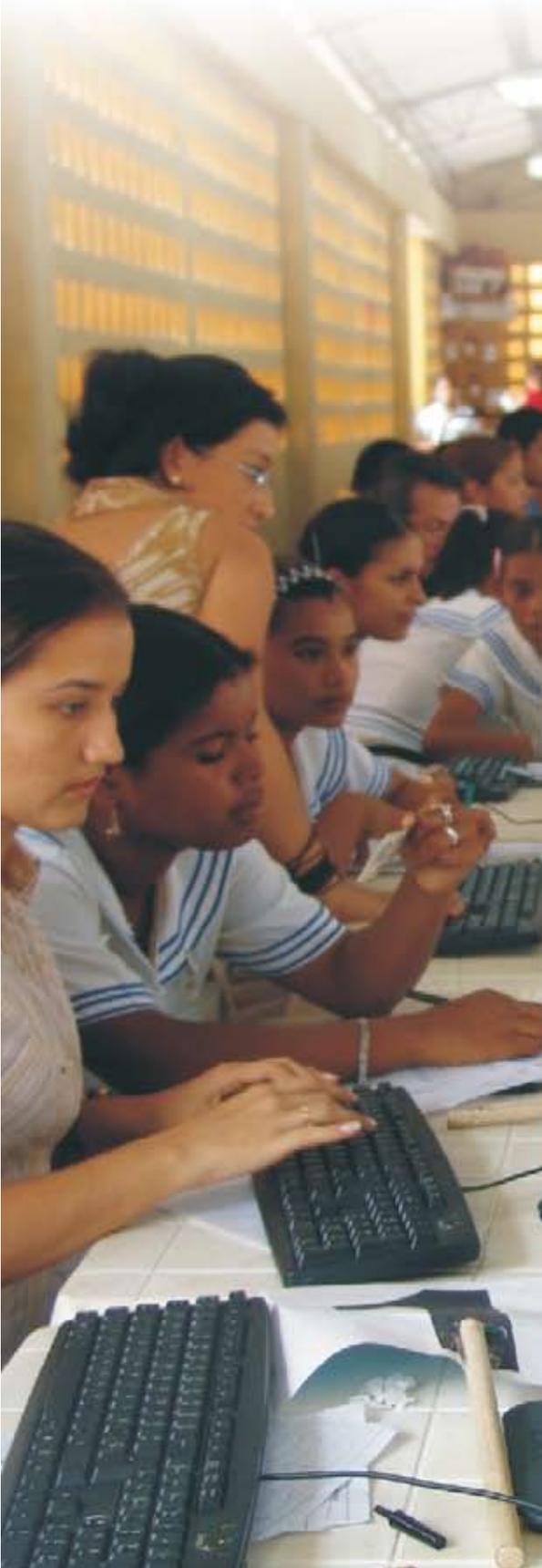
Derecho	Indicador de goce efectivo de derecho			Indicador Complementario	Indicadores sectoriales Asociados
	Criterio	Indicador	Unidad medida		
Alimentación	Disponibilidad de alimentos de forma suficiente	Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente* de los mismos <small>*La cantidad mínima de requerimientos calóricos es de 2.100 kcal día/persona. Fuente: Organización Mundial de la Salud.</small>	Binario (si / no)	Hogares con alimentación suficiente (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar / Hogares incluidos en el RUPD Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil* (gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar / Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años) <small>* Información sobre personas identificadas en el cruce entre el RUPD y la base de datos sectorial. Otro grupo sobre el que no se tiene información o identificación es atendido bajo otras denominaciones.</small>	Hogares atendidos con ayuda humanitaria / Total de hogares incluidos en el RUPD Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria / Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD Adultos mayores con complemento alimentario / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años) Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias Hogares beneficiados con atención inmediata / Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias Niños menores de 6 años beneficiarios de desayunos infantiles Niños beneficiarios de restaurantes escolares Niños beneficiarios de programas de atención al menor
			Binario (si / no)		

Derecho	Indicador de goce efectivo de derecho			Indicador Complementario	Indicadores sectoriales Asociados
	Criterio	Indicador	Unidad medida		
Generación de ingresos	Ocupación remunerada o acceso a fuente de ingresos autónoma	<p>El nivel de ingreso per cápita del hogar es adecuado*</p> <p><small>* Se considera adecuado un nivel de ingreso que se ubique por encima de la línea de pobreza extrema (incluidos subsidios).</small></p>	Binario (sí / no)	<p>Hogares beneficiarios de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (gobierno) + Proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros)/</p> <p>Hogares incluidos en el RUPD</p>	<p>Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral</p> <p>Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural)</p> <p>Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos / Hogares acompañados en procesos de retorno</p> <p>Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM) / Personas incluidas en el RUPD (60 o más años)</p>
	Universo de atención: 441.639 hogares				
Identidad	Posesión de documentos de identidad completos	Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos	Binario (sí / no)	Personas identificadas / Personas incluidas en el RUPD	<p>Personas identificadas con Cédula de Ciudadanía / Personas mayores de 18 años incluidas en RUPD</p> <p>Niños con Tarjeta de Identidad (8-17 años) / Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD</p> <p>Personas con registro civil</p> <p>Libretas militares entregadas a Población Desplazada</p>
	Universo de atención: 1.976.970 personas				
Vida					
Universo de atención: 1.976.970 personas en 441.639 hogares					

Derecho	Indicador de goce efectivo de derecho			Indicador Complementario	Indicadores sectoriales Asociados
	Criterio	Indicador	Unidad medida		
Vida, integridad personal, libertad y seguridad personales*	Exposición a situaciones de riesgo contra la vida	Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida* * Relacionado con muerte por causas violentas asociadas a su situación de desplazamiento.	Binario (si / no)	Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD	Personas inscritas en el RUPD beneficiadas con medidas de protección / Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección Dirigentes de PD beneficiados con medidas de protección / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo y solicitan protección Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por el delito de desplazamiento o asociados
	Integridad Universo de atención: 1.976.970 personas 441.639 hogares				
		Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento* (no incluye muerte) * Las acciones contemplan amenazas, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros.	Binario (si / no)	Personas desplazadas víctimas de acciones contra la integridad / Personas incluidas en el RUPD	Dirigentes de PD que han sido víctimas de acciones contra su integridad personal (casos denunciados) / Dirigentes de PD en situación de riesgo extraordinario o extremo que solicitan protección
	Libertad Universo de atención: 1.976.970 personas 441.639 hogares				
Vida, integridad personal, libertad y seguridad personales*	Exposición a acciones que atentan contra la libertad personal	Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria	Binario (si / no)	Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra la libertad personal / Personas incluidas en el RUPD	Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento
	Seguridad Universo de atención: 441.639 hogares				

Derecho	Indicador de goce efectivo de derecho			Indicador Complementario	Indicadores sectoriales Asociados
	Criterio	Indicador	Unidad medida		
*Aun no aprobados por la Corte Constitucional	Exposición a acciones que atentan contra la seguridad	El hogar habita en una comunidad que tiene identificado su nivel de riesgo de desplazamiento	Binario (si / no)	Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra la libertad personal / Personas incluidas en el RUPD	Municipios con presencia de la fuerza pública. Número de personas desplazadas que habitan en comunidades declaradas en riesgo.
Participación e integración local	Participación del hogar en su proceso de estabilización	El hogar en situación de desplazamiento conoce sus derechos y los mecanismos de participación* <small>*Las garantías de seguridad para la participación se relacionan con los indicadores que hacen seguimiento a los derechos a la vida, integridad y seguridad personales</small>	Binario (si / no)	Hogares en situación de desplazamiento que conocen sus derechos y los mecanismos para su participación / Hogares incluidos en el RUPD	Decisiones e iniciativas sobre el diseño de la política o reformas a la misma que han contado con la participación de las OPD / Decisiones e iniciativas estudiadas Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de población indígena / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de población indígena Informes de la Mesa Nacional y Departamental de fortalecimiento a OPD difundidos entre las OPD Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de población afro descendiente / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de población afro descendiente Comités departamentales o municipales de atención a PD con participación de representantes de mujeres de PD / Comités departamentales o municipales de atención a PD donde se requiere representación de mujeres de PD Mesas de fortalecimiento a OPD (nacional y departamental) apoyadas* por el gobierno para el desarrollo de su gestión / Mesas de fortalecimiento a OPD conformadas <small>*El apoyo incluye capacitación, fortalecimiento institucional y/o apoyo económico.</small>
Universo de atención: 441.639 hogares					

Derecho	Indicador de goce efectivo de derecho			Indicador Complementario	Indicadores sectoriales Asociados
	Criterio	Indicador	Unidad medida		
Reparación	Acceso a la justicia	Las personas del hogar acceden a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento La familia cumple gradualmente con los nueve criterios de estabilización	Binario (si / no)	Personas desplazadas que acceden a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento / Personas incluidas en el RUPD que solicitan acceso a mecanismos de justicia por delitos que dieron origen al desplazamiento	<p>Hogares en situación de desplazamiento que disponen de asistencia jurídica / Hogares en situación de desplazamiento que solicitan asistencia jurídica</p> <p>Personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos que recuperan sus tierras / Personas en situación de desplazamiento acompañadas en retornos que declaran abandono o usurpación de tierras</p> <p>Bienes con medidas de protección registrados en el Registro Único de Predios / Bienes con solicitud de medidas de protección</p> <p>Familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente, beneficiadas con apoyo / Familias desplazadas afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente</p> <p>Familias desplazadas afectadas en actos terroristas que reciben Atención Humanitaria de Emergencia (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas) / Familias desplazadas afectadas en actos terroristas (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas)</p> <p>Núcleos familiares desintegrados beneficiados con asistencia para la reunificación / Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia</p> <p>Hogares acompañados en retorno o reubicación que no registran nuevos eventos de desplazamiento / Hogares acompañados en retorno o reubicación</p>
	Acciones del Estado con efectos de reparación* los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las leyes vigentes, hacen parte de la reparación y la rehabilitación (...). Ley 975 de 2005. Artículo 47				
Universo de atención: según demanda					
Estabilización socioeconómica* * La estabilización socioeconómica, en condiciones dignas, de la PD se entiende como parte del proceso de reparación a las víctimas del delito de desplazamiento	Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social	Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los nueve criterios de estabilización	Porcentaje		



Panel

La política pública de atención al desplazamiento forzado desde la perspectiva de cooperación internacional

La experiencia de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR

Julio Roberto Meier / Representante en Colombia*

Evaluar la política de atención integral a la población desplazada significa también para la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reconocer qué ha hecho o qué ha significado su presencia durante estos 10 años en Colombia. Al inaugurar el congreso se mencionaba que, en 1997, cuando en medio de un conflicto armado interno de gravísimas proporciones el gobierno colombiano le pidió al secretario General de Naciones Unidas le permitiera al ACNUR hacer presencia en Colombia, el primer aporte nuestro fue acompañar a al gobierno, la academia y la sociedad colombiana, en especial a la iglesia católica, en la construcción de la Ley 387 de 1997, así logramos ser partícipes del primer y más importante logro en la construcción de política pública de atención a la población desplazada.

Luego de la violencia que se había desatado en Colombia desde mediados del siglo pasado, los desplazados y desplazadas internas gozaban por primera vez de un reconocimiento legal de su condición. Este era el primer avance en el tema de construcción de la política pública; posteriormente vino todo su desarrollo y el ACNUR estuvo allí de la mano del gobierno nacional a través de la Unidad Técnica Conjunta (UTeC) buscando cómo desarrollar la Ley 387, sin olvidar obviamente, que el ACNUR y la comunidad internacional en un Estado como el colombiano juegan un papel complementario, es decir, que la responsabilidad de la protección y la garantía de los derechos de las personas desplazadas corresponde al Estado y a la institucionalidad colombiana.

Este papel complementario de la comunidad internacional en el desarrollo de la ley presento subidas y bajadas que llevaron a la Corte Constitucional, en el año 2004, a enviarle un mensaje muy claro a todos los que trabajamos en el tema

del desplazamiento, incluida la comunidad internacional. La Corte sentenció acerca de la necesidad de revisar y hacer un ajuste estructural de las políticas de atención integral a la población desplazada, primero para proteger a la población y hacer innecesario a toda costa su desplazamiento; segundo, para garantizar atención oportuna y adecuada a quienes les resultó inevitable la huida en busca de protección y, tercero, para generar condiciones que lleven a una solución duradera. Estos parámetros fueron muy importantes para orientar a todos los que trabajamos en este campo.

Sin embargo, en agosto de 2006 al revisar los avances y resultados de la aplicación de las políticas, la Corte señaló que el estado de cosas inconstitucional continuaba vigente. Es decir, que pese a todos los esfuerzos realizados, no se lograba aún para esa fecha los impactos esperados, lo cual nos llevó a reflexionar: ¿por qué el esfuerzo y los importantes recursos asignados por la institucionalidad colombiana, los cooperantes internacionales y todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas, no le están llegando a la población desplazada? Desde la comunidad internacional se concluye que no bastaba con ver el problema desde la barrera, sino que era muy importante que nos sintiéramos parte de la solución, y eso nos llevaba a revisar los principios que desde la normatividad internacional y desde la Corte Constitucional se habían venido dando.

Un primer elemento para medir este impacto nos lo da el enfoque de derechos de las políticas públicas. No es igual hacer políticas públicas de manera general para todos los problemas de un país que políticas públicas para una población que tiene necesidades específicas y que requiere unas soluciones particulares dada la naturaleza de sus condiciones.

El Estado colombiano ha señalado la importancia de ajustar las políticas, los programas y los proyectos a unos estándares definidos en el marco de la constitución colombiana, que no solo estén acordes con los estándares internacionales, sino que promuevan incluso niveles superiores a los planteados¹. Es decir, el Estado colombiano ha facilitado la labor de la comunidad internacional.

* Por motivos de salud que impidieron la presencia en el evento del Representante en Colombia de ACNUR, la ponencia fue presentada por el Sr. Manuel Oviedo.

¹ Por ejemplo frente a los principios rectores de desplazamiento interno de las Naciones Unidas.

Aquí en Colombia las autoridades nacionales han actuado, y están promoviendo desde el mismo Estado la aplicación de un conjunto de indicadores que tiene como regla común el concepto de goce efectivo de derechos, lo que reafirma lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia y las exigencias del Derecho Internacional.

Entonces, se tiene una de las reglas de oro para evaluar la política pública. Una política pública se puede considerar eficiente en la medida en que está satisfaciendo el goce efectivo de derechos de la población para la que fue diseñada esa política. Tenemos que reconocer que el gobierno colombiano, en especial durante los últimos cuatro años, ha venido siguiendo los lineamientos señalados por la Corte Constitucional.

Se debe reconocer que hay avances muy importantes al vincular sectores técnicos de la institucionalidad colombiana que antes eran apáticos a trabajar seriamente en estos procesos. Un ejemplo de ello, es lo que se viene haciendo desde la Dirección Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda en un proyecto acompañado por la OIM: como es el trabajo de indicadores del goce efectivo de derechos. Sin embargo, con preocupación se observa que aún no se logra incorporar dentro de toda la política pública este enfoque de derechos y existen en algunas oportunidades temores por parte de los hacedores de la política pública, en especial de los gobiernos locales, de incluir a la población desplazada como sujetos preferenciales de su política, porque consideran que tener una discriminación positiva para estas poblaciones se convertirá en un factor que llame la atención y que concentre el problema, dificultando las posibilidades de dar respuesta efectiva a esta problemática.

A pesar de los avances señalados hay todavía retos importantes, uno de los cuales es cómo garantizar la integración local de la población que está llegando a los grandes centros urbanos, en razón del cambio de la dinámica del conflicto y ante la necesidad de buscar seguridad en ellos. El otro tema en el que el ACNUR tiene una especial preocupación, en el que se viene avanzando pero en el que también falta mucho, y así lo ha enfatizado la Corte Constitucional, es el tema del registro cuyas falencias permiten suponer un importante subregistro de población desplazada. Mientras no se tenga una debida dimensión de la problemática, todos los esfuerzos que se hagan desde el punto de vista de la política pública y del presupuesto pueden resultar en algunos mo-

mentos excesivamente desproporcionados o excesivamente cortos.

Finalmente, el ACNUR coincide con la preocupación en el hecho de que la existencia del conflicto es uno de los principales obstáculos para la efectiva realización de la política pública. Por muchos esfuerzos que se hagan desde el gobierno nacional, desde la cooperación internacional, desde las organizaciones de población desplazada en medio de las dificultades de la inseguridad, mientras que exista el conflicto es muy difícil tener un verdadero impacto de la política pública y eso nos lleva a insistir en la necesidad de continuar, desde la cooperación internacional, apoyando a toda la institucionalidad colombiana en la construcción de procesos generadores de paz que permitan efectivamente empezar a erradicar de una manera definitiva el problema del desplazamiento forzado por la violencia.

La experiencia de la Comisión Europea

Ignacio Burrull* / Consejero de Cooperación

Es propósito de este documento presentar de manera sintética cuáles son las perspectivas de la Unión Europea frente al problema del desplazamiento en Colombia y las políticas públicas que a él se refieren. El tema del desplazamiento, los derechos y las condiciones de vida de las poblaciones desarraigadas, es un tema prioritario para la Unión Europea. Por esta razón, hace dos décadas, la Unión Europea aprobó un reglamento que regulaba y financiaba la línea de atención a poblaciones desarraigadas en América Latina y en Asia. Colombia ha sido el único país de América Latina que se ha beneficiado de fondos otorgados por esta línea financiera que fuera aprobada por el Consejo Europeo. De ahí el especial interés que la problemática del desplazamiento forzado en Colombia suscita en la Unión Europea.

A partir del año 2007, la atención a la población desplazada se ha incorporado en el documento estratégico País 2007-2013 consensuado y acordado entre el gobierno de Colombia y la Comisión Europea. A los avances ya realizados en materia de colaboración y cooperación entre el gobierno de Colombia y la Comisión Europea a favor de poblaciones desarraigadas, la inclusión de la problemática en este documento bilateral aumentará la importancia y el protagonismo del desplazamiento forzado en el diálogo político y de cooperación entre el gobierno nacional y la comunidad europea.

Para la Unión Europea, la ley 387 de 1997, la sentencia T-025 y los autos de la Corte Constitucional sobre desplazamiento forzado, son momentos fundamentales en el compromiso del Estado y el gobierno por satisfacer las necesidades y los derechos de las poblaciones desplazadas. La Unión Europea ha expresado su voluntad de

colaborar con el gobierno nacional, las entidades departamentales y municipales, la sociedad civil de Colombia y otros organismos interesados, para cubrir satisfactoriamente la sentencia de la Corte Constitucional, así como en la aplicación y ejecución de la política pública existente en la materia.

Igualmente importante, es el empeño requerido para realizar labores de seguimiento y evaluación conjunta de la política pública sobre desplazamiento interno por parte tanto del gobierno nacional como del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional. En este sentido, la Comunidad Europea seguirá apoyando y participando en los espacios de diálogo bilaterales y multilaterales que ya existen como por ejemplo el proceso Londres - Cartagena². La Comisión Europea continuará apoyando a entidades y organismos existentes responsables de velar por la aplicación de la ley 387 de 1997 mediante acciones dirigidas a satisfacer la sentencia de la Corte Constitucional.

La atención a la población víctima del desplazamiento interno debe realizarse a partir de una aproximación integral, que tenga en consideración aspectos tales como los derechos y las necesidades de las personas a partir de un enfoque diferencial. Este enfoque debe considerar la realidad de estas personas en el ámbito social, económico y cultural, tanto a nivel individual como familiar y comunitario, en la ecuación:

Sujeto de derecho → Sujeto social y económico → Sujeto político

En este sentido, la perspectiva del cumplimiento de los derechos de los desplazados es un aspecto esencial en la cooperación europea.

La Comunidad Europea continúa esforzándose por consolidar la aplicación del concepto LRRD (Vincular Emergencia, Rehabilitación y Desarrollo) a partir de dos conceptos, Continuum y Contiguuum, en sus programas de cooperación. Continuum como lineal, en función de fases o etapas: emergencia, estabilización, rehabilitación y reconstrucción, desarrollo. Contiguuum es lo complementario en función de temática, vg. ne-

* Administrador de Empresas de la Universidad Glasgow en Escocia con maestría en políticas públicas internacionales de la Universidad Libre de Bruselas, en Bélgica. Posee dos años de experiencia con Médicos sin Fronteras, más de seis años de experiencia en África oriental y central. Responsable de la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea en Bruselas durante seis años para las regiones occidental y sur del continente africano.

Comisión Europea. Colombia. Documento de estrategia país 2007-2013. 28/03/07(E/2007/484) En http://www.delcol.ec.europa.eu/es/07_13_Coles.pdf

² Marco general de coordinación estratégica que logra consensuar las siete plataformas nacionales y las dos plataformas internacionales que participan en el proceso, acogida por los cooperantes y el gobierno nacional en la Declaración de Cartagena en febrero de 2005 la cual, junto con la Declaración de Londres, forma el marco para la cooperación internacional en Colombia y del proceso Londres - Cartagena.

cesidades básicas satisfechas, iniciativas de paz, cultura de lo legal, gobernabilidad, organización social y comunitaria, fortalecimiento institucional, presencia del Estado o desarrollo territorial entre otros.

El monto de la cooperación

Actualmente, la Comisión Europea está financiando 28 proyectos a favor de población desplazada por un monto total de 58 millones de euros, lo cual equivale a cerca de 80 millones de dólares. A esto cabe añadir la ayuda financiera que se brindará a los diferentes sectores de intervención contemplados en el CSP³ 2007-2013: desarrollo y paz, derechos humanos y justicia y desarrollo económico local.

La apuesta estratégica escogida por la Comisión Europea formulada a partir de las experiencias y lecciones aprendidas, consiste en i) reforzar la protección y el apoyo legal a las poblaciones desplazadas, ii) apoyar la reintegración social y la estabilización socioeconómica de las poblaciones desarraigadas y las comunidades receptoras y, por último, iii) reforzar la capacidad de las instituciones colombianas responsables de velar por la población desplazada.

La Comisión Europea continúa fortaleciendo sus vínculos con las entidades del gobierno central y con las plataformas representativas de la sociedad civil. Los ejecutores de los programas son i) sociedad civil colombiana y europea, ii) Agencias de Naciones Unidas y familia de la Cruz Roja y iii) gobierno central y administraciones públicas locales.

La evolución de la cooperación europea a favor de poblaciones desplazadas ha consistido en un aumento de la dotación económica, un progresivo énfasis en el seguimiento de la política pública sobre desplazamiento y el desarrollo normativo (sentencia T-025, autos), incremento en la colaboración y cooperación con las administraciones públicas y, finalmente, un progresivo enfoque hacia la realización de derechos, medidas de protección, hábitat (incluyendo tierras) y generación de ingresos y empleo.

Los retos

Desde la perspectiva europea, los retos más importantes consisten en:

- Continuar incrementando la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles;
- Aumentar los recursos y las estructuras necesarias para asistir a la población desplazada;
- Incrementar la colaboración, coordinación y complementariedad entre las entidades y organizaciones responsables de implementar programas de ayuda, así como la cooperación internacional;
- Mantener el espacio constituido y dispuesto por la sociedad civil;
- Consolidar el trabajo conjunto con entidades gubernamentales y administraciones públicas locales (descentralización);
- Posicionar la temática del desplazamiento en ámbitos tales como la ley 785, tierras, víctimas, Comité Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y reintegración entre otros;
- Mantener el momentum político propiciado por el décimo aniversario de la ley 387 de 1997;
- Visibilizar la problemática del desplazamiento tanto en el país como en Europa.

Sin embargo, el reto más importante y más grande que queda por delante, consiste en eliminar las causas del desplazamiento interno, como son el conflicto que afecta algunas regiones del país, los diferentes intereses ligados a la propiedad, tenencia y explotación de la tierra y la violencia originada por actividades ilegales, por ejemplo el narcotráfico. Por ello, es indispensable que todas las instituciones y organizaciones que trabajan en el tema del desplazamiento incrementen sus esfuerzos para desarrollar medidas de prevención del desplazamiento forzado.

Los avances realizados hasta la fecha en la materia son significativos; a pesar de ello, queda aún mucho trabajo por realizar y muchas necesidades por atender. Por ello, debemos evitar caer en la autocomplacencia y seguir trabajando conjuntamente para conseguir el objetivo común.

³ Country Strategy Paper (CSP).

La experiencia de la Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD

Max Goldensohn / Director General / PADF Staff - Sudamérica - Colombia*

La Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD) –Pan American Development Foundation PADF, por sus siglas en inglés– es una organización independiente sin fines de lucro con sede en Washington D.C., creada en 1962 mediante un acuerdo único de cooperación entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y el sector privado. Tiene presencia en América Latina y el Caribe donde implementa proyectos de desarrollo social con la visión de lograr un hemisferio de oportunidades para todos.

En el año 2000, FUPAD asume la Misión en Colombia de trabajar por los menos favorecidos en el país para crear empleo y desarrollar soluciones socioeconómicas sostenibles, que les provean ingresos que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida. Sus objetivos en el país se implementan principalmente a través de dos grandes programas: Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM) y Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables, financiados mayoritariamente con recursos del gobierno de Estados Unidos entregados a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Estos programas, igualmente, se implementan en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional del gobierno colombiano, mediante sinergias con entidades del sector público y privado, tanto de carácter nacional como internacional.

El programa ADAM adelanta acciones de desarrollo alternativo y de fortalecimiento de la gobernabilidad local y tiene como objeto beneficiar, al 2010, 50.000 familias en 98 municipios del país mediante la ejecución de proyectos productivos sostenibles desde el punto de vista

social, ambiental y económico para favorecer a pequeños productores de regiones marginadas y afectadas por la presencia o amenaza de cultivos ilícitos.

Otros programas que implementa FUPAD Colombia son Buffer Zones (Zonas de Amortiguación) y PRM Fronteras (Población, Refugiados y Migraciones), los cuales siguen los objetivos marcados por la organización en el país y se implementan igualmente con recursos de USAID –en el caso de Buffer Zones– y del Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos –en el caso de PRM–.

El programa Buffer Zones se ejecuta con el objetivo de promover el desarrollo integral sostenible en las zonas de amortiguación del Parque Natural Sierra Nevada de Santa Marta, en los departamentos de Magdalena, La Guajira y Cesar, a partir del mejor uso de los recursos naturales por parte de todos los actores involucrados (campesinos, indígenas, organizaciones comunitarias, entes territoriales e instituciones públicas y privadas).

Por su parte el programa PRM Fronteras tiene como propósito proveer atención de emergencia y soluciones eficaces de corto plazo a un número aproximado de 5.000 beneficiarios, en búsqueda de protección internacional y comunidades receptoras en iguales condiciones de vulnerabilidad en Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá.

Programa de reintegración económica de familias desplazadas por la violencia

En el año 2000 FUPAD Colombia firma un acuerdo con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el propósito de implementar un programa denominado Reintegración Económica de Familias Desplazadas por la Violencia, cuyo objetivo es facilitar la reintegración a la sociedad colombiana de familias en condición de desplazamiento. Cuatro grandes objetivos estratégicos orientaron la misión de FUPAD Colombia en la implementación de actividades desarrolladas bajo este programa:

- Buscar y brindar soluciones económicas y sociales permanentes de reintegración de las familias desplazadas por la violencia.
- Propiciar el desarrollo humano integral como punto de partida de todas las iniciativas.

* El señor Goldensohn asumió el cargo de Director General de FUPAD en junio de 2007. Es Antropólogo de la Universidad de Yale y Ph.D en antropología social de la Universidad de Harvard. Ha trabajado por más de 40 años como especialista en desarrollo internacional con responsabilidades como jefe de misión en cuatro grandes proyectos financiado por USAID. Su experiencia lo ha llevado a países como Egipto, Irak, Afganistán, Nicaragua, Bolivia, Polonia, Tailandia, Sri Lanka, Pakistán, India e Indonesia, entre otros.

- Apoyar las habilidades productivas, organizativas y empresariales de las familias en situación de desplazamiento.
- Proporcionar asistencia técnica y financiera a la población beneficiaria para fortalecer sus procesos organizativos y empresariales, logrando el mejoramiento de la producción y comercialización de los productos¹.

Un primer estudio de verificación de los resultados de este programa, alcanzados en 6 años de su implementación en el país (2000-2006), es el punto de partida para iniciar esta reflexión que esperamos aporte a los diferentes aspectos que se abordan en los diez años de la Ley 387 de 1997.

Resultados

Los primeros seis años de trabajo de FUPAD Colombia en el tema de desplazamiento forzoso en el país son el resultado de implementar un programa de generación de ingresos y empleo en 24 departamentos y 177 municipios del territorio nacional, con recursos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por un monto de US \$39.2 millones. Durante el período 2000-2006 se atendieron 95.148 familias, 53.517 en condición de desplazamiento (52,6%), 11.348 familias afrocolombianas (12%), y 1.688 indígenas (2%); se beneficiaron 7.870 jóvenes (8%) y 44.294 (47%) mujeres.

FUPAD Colombia trabajó en este período 132 proyectos con 88 entidades ejecutoras con el propósito de favorecer el restablecimiento de las familias a través de ocho líneas estratégicas:

- Empresas asociativas
- Fortalecimiento empresarial (fondos de crédito)
- Retorno y reubicación con proyectos productivos
- Fortalecimiento laboral (capacitación)
- Centros comunitarios multipropósitos (beneficiarios que participaron en proyectos de generación de empresas, fondos de crédito o capacitación laboral)

- Prevención a través de proyectos para jóvenes (orientados a capacitación y/o inserción laboral)
- Atención de emergencias
- Proyectos especiales para etnias y mujeres

Adicionalmente, todos los proyectos incorporaban los componentes de atención psicosocial, salud, cuidado del ambiente y desarrollo personal².

Empleo

El balance después de 6 años muestra que en las familias atendidas se dio un incremento en el ingreso promedio de la población objetivo en un 28,5%. Igualmente se generaron y fortalecieron 65.823 puestos de trabajo. El 83% de los puestos fueron urbanos y el 17% rurales. De los primeros, 49% fueron clasificados por los operadores como empleos permanentes y 51% como temporales.

Retorno, reubicación y uso de las tierras

Las actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales resultaron de vital importancia para el restablecimiento de 10.784 familias retornadas y las 7.667 reubicadas. A pesar de las pérdidas y rupturas estas acciones fueron una forma de reintegración de las familias y comunidades. Se sembraron 24.209 hectáreas en diferentes cultivos en asocio e independientes (maíz, yuca, arroz, plátano y renovación de café). Estas iniciativas fortalecieron las familias en su estructura organizativa y empresarial con resultados en la disponibilidad de alimentos, planificación de siembras, cosechas y comercialización.

Fortalecimiento laboral - capacitación

En fortalecimiento laboral tanto en el sector rural como en el urbano se capacitó a más de 29.000 personas en temas empresariales, técnicas de arte y oficio; se crearon 1.829 nuevas empre-

¹ Yanhass Advanced Market Research. Estudio de verificación de resultados obtenidos con el programa de atención a familias en condición de desplazamiento en Colombia durante 2000-2006. Bogotá D.C., marzo 30 de 2007.

² Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). Reintegración a la sociedad colombiana de familias desplazadas por la violencia –un programa de empleo y generación de ingresos sostenibles-. Informe de cierre presentado a USAID/ Colombia. Marzo de 2007.

sas y se fortalecieron más de 25.000. Como resultado se dio la generación de emprendimientos en artesanías, bebidas y alimentos y servicios. Así mismo se facilitaron procesos de inserción laboral dando como resultado el incremento en el ingreso promedio en un 28,5%.

Entre algunos proyectos exitosos se pueden mencionar el de escuela de floricultura, implementado por ASOCOLFLORES en Antioquia y Cundinamarca, y la Red de Reciclaje de residuos sólidos en nueve ciudades del país, ejecutado por CODESARROLLO.

Fondos de crédito

Se movilizaron recursos por valor de US\$ 21.804.030 bajo modalidades de fondos rotatorios para el fortalecimiento microempresarial y creación de empresas bajo modalidades de atención individual, asociativa, grupos solidarios urbanos y rurales y bancos de confianza, entre otros. Esta iniciativa benefició a 52.099 personas fortaleciendo más de 20.000 microempresas que irrigan recursos en los sectores comerciales, agroindustriales y manufactureros, facilitando el desarrollo de encadenamientos productivos, el mejoramiento del sustento familiar, el aprovechamiento de conocimientos y saberes de la población y el mejoramiento de vivienda.

A partir de estas iniciativas de emprendimiento se lograron procesos de crecimiento personal, recuperación de la autoestima y reconstrucción de tejido social, confirmando la importancia de generar construcción de capital social, como aporte significativo al restablecimiento de sus derechos para el desarrollo humano sostenible.

Componentes de salud, educación y trabajo con jóvenes

Como componente fundamental en los proyectos se desarrollaron acciones de salud –integrando atención psicosocial, nutrición y alimentación, educación sexual y reproductiva, prevención en salud y atención médica– y de educación como líneas transversales que contribuyen al restablecimiento de los derechos básicos de la población. Estas aportaron a la prevención del ingreso de niños y de jóvenes en el conflicto armado, bajo el desarrollo de iniciativas pedagógicas como los modelos Centro de Atención Integral para la Familia (CAIF).

Proyectos productivos exitosos

Con la intervención en procesos de agroindustria y organización empresarial se ha promovido la creación de sinergias con el sector privado en las diferentes regiones atendidas. Se destacan los proyectos agrícolas de café en los departamentos de Antioquia y Cundinamarca. El Comité de Cafeteros de Antioquia logró atender 1.217 familias que en su mayoría retornaron a sus predios abandonados en ocho municipios del Oriente Antioqueño. En Cundinamarca el Comité de Cafeteros contribuyó al retorno en Viotá y La Palma beneficiando a 1.400 personas.

Lecciones aprendidas

- Dada la complejidad del desplazamiento en Colombia, es necesaria la implementación de iniciativas integrales con un enfoque de restablecimiento de las familias y sus derechos, considerando sus aspectos culturales, sociales, étnicos y socioeconómicos, complementadas con iniciativas de generación de ingresos para lograr un desarrollo humano sostenible y una restitución efectiva de sus derechos.
- El reto de sostener los beneficios derivados de los proyectos apoyados implica un gran esfuerzo por lograr un balance de corresponsabilidad de actores sociales, conjugando el esfuerzo de los sectores público y privado y de las comunidades.
- La participación de la comunidad beneficiaria en el diseño del proyecto es fundamental para la apropiación y sostenibilidad de la iniciativa, al tiempo que es reconocida como protagonista en la solución de sus problemas.
- El apoyo a actividades de micro-crédito permitió generar y fortalecer empleo e ingresos y favorecer familias que, dada su condición de desplazamiento, tienen muy pocas oportunidades de acceso al mercado laboral y a créditos; por lo tanto las modalidades asociativas y colectivas son rutas que favorecen la reintegración y la construcción de capital social.
- Es necesario continuar con las iniciativas con enfoque étnico desde lo local buscando la pertinencia y el impacto positivo en los beneficios a estas comunidades.

- Se requiere adelantar una fuerte gestión para establecer alianzas que garanticen los aportes del sector privado y público en la implementación de proyectos y en coherencia con el principio rector de corresponsabilidad, complementariedad y concurrencia de las acciones del gobierno.
- Las estrategias de intervención diferenciadas a nivel municipal deben estar articuladas a las entidades nacionales para solucionar las necesidades más apremiantes de las comunidades.
- El rescate de la cultura y la recreación constituyen elementos fundamentales para lograr la inclusión y reconstrucción del tejido social.

Comentarios finales

Continuaremos aplicando la estrategia de intervención integral, que incluye los componentes generación de ingresos, social (salud, educación, apoyo psicosocial), fortalecimiento institucional, vivienda y saneamiento básico y atención de emergencias, como modelo de intervención que consideramos está en consonancia con la ruta que el gobierno nacional ha trazado a partir de la Ley 387 de 1997 y concretamente del Decreto 250 de 2005, que expone claramente directrices a partir del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Como cooperantes internacionales, debemos decir que la Ley 387/97, con sus decretos reglamentarios, ha sido un instrumento guía, no sólo jurídico sino programático, que ha favorecido la implementación de nuestras acciones en el país en coherencia con la política pública diseñada para la atención a población en situación de desplazamiento.

Congreso Nacional “El Desplazamiento Forzado en Colombia: 10 Años de Política Pública”

Fernando Calado / Director de programas de la Organización Internacional para las Migraciones.

Organización Internacional para las Migraciones

A nivel mundial la Organización Internacional para las Migraciones OIM tiene como objetivo primordial encarar el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral, que comprenda los vínculos con el desarrollo y aliente los máximos beneficios de la migración, reduciendo las repercusiones negativas de este.

Adicionalmente, en el escenario internacional la OIM está consolidando su función en el ámbito del derecho internacional sobre migración, haciendo hincapié en su acopio, difusión, comprensión y puesta en práctica. Así mismo, realiza amplios programas de capacitación y fortalecimiento institucional con gobiernos y otros asociados como parte de los marcos globales de gestión de la migración, teniendo en cuenta siempre, en todas las actividades, los derechos y obligaciones de los migrantes, la dimensión de género y etnia y las repercusiones de la migración en la salud.

Con el apoyo sustancial y logístico de la OIM, las regiones de las Américas, Europa Central y Oriental, África y Asia-Pacífico cuentan con procesos consultivos regionales, mecanismos que refuerzan la cooperación internacional, promueven el intercambio de información y de experiencias y consolidan la confianza y las asociaciones sobre cuestiones de interés común. De igual manera, en el contexto mundial, el diálogo internacional sobre la migración del Consejo de la OIM es uno de los principales foros internacionales para el debate intergubernamental sobre políticas migratorias y para fomentar una mejor comprensión y cooperación en el ámbito de la migración.

En Colombia, la OIM distribuye sus áreas de acción acorde con las principales esferas de trabajo para la gestión de la migración: migración y desarrollo, migración facilitada, reglamentación y

migración forzada, además de actividades transversales que se desarrollan en cada uno de los programas. En cuanto a la migración forzada, la OIM proporciona asistencia económica y técnica al gobierno Colombiano en el restablecimiento y restitución de los derechos perdidos de las víctimas de este fenómeno. Cabe destacar el apoyo a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con la que se ha trabajado estrechamente en la atención a la población víctima del desplazamiento forzado interno, así como al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud, Protección Social, Educación y la Registraduría General de la Nación, entre otras entidades.

¿Cómo es que la OIM enmarca su trabajo en la asistencia a la población en condición de desplazamiento? A partir del mandato dado por los donantes para poder trabajar en el tema en Colombia, se ha desarrollado una serie de diagnósticos, primero en el año 2001 y una actualización en el año 2005.

Es en este marco que se han desarrollado estrategias de intervención que buscan: uno, poder trabajar en el reestablecimiento y dos, trabajar con la población desplazada y con las comunidades receptoras de igual manera, con el fin de poder generar cohesión social en las zonas donde la población en situación de desplazamiento se asienta o se reasienta como producto del interés de poder desarrollarse en los cascos urbanos.

Es así, como la intervención de la OIM se puede definir en tres fases:

La primera que hace referencia al “Programa de Asistencia de Postemergencia a Poblaciones Desplazadas Internas, Comunidades Receptoras y Otras Poblaciones Vulnerables” ejecutado entre el mes de septiembre de 2000 y junio de 2006, en la que se proveyeron más de un millón de servicios en áreas de generación de ingresos, de vivienda, de educación, de salud y de fortalecimiento institucional en atención a la población desplazada, en siete departamentos del país. Durante la segunda fase se encuentra en ejecución el “Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables IDPs II” en alianza con FUPAD y el financiamiento de USAID, dándole continuidad a la primera fase.

Por último, la tercera fase es el inicio de un programa orientado al componente de generación de ingresos, cuenta con el financiamiento conjunto

de Acción Social y USAID y busca atender 36 municipios priorizados en el país que albergan aproximadamente el 75% de la población registrada en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD - antes de diciembre de 2005. El programa buscará alcanzar el reestablecimiento integral de la PD, orientado y centrado en el tema de generación de ingresos, brindando oportunidades en las distintas ramas productivas: empleo, pymes, proyectos productivos y colectivos, que en el largo plazo garanticen a estas personas sostenibilidad productiva.

Programa de Asistencia de Postemergencia a Poblaciones Desplazadas Internas, Comunidades Receptoras y Otras Poblaciones Vulnerables -.IDPs I

Lecciones aprendidas en Salud

Las alianzas entre la academia y la red pública de salud incrementaron las posibilidades de éxito del proyecto en salud familiar, en tanto que permitieron mejorar las estrategias de prevención y monitoreo de los equipos de ejecución. Para lograr esto se requirió:

- Implementar un esquema extramural de seguimiento por medio de voluntarios o estudiantes universitarios a cada familia atendida en los servicios de salud, con el fin de conocer los avances en las prácticas de prevención y promoción en salud -autocuidado, hábitos de higiene y nutrición.
- Hacer monitoreo a través de equipos de las universidades al número de personas remitidas y atendidas en los centros médicos (Salud extramural).

Las alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas permiten superar las barreras de acceso, calidad y control social de los servicios de salud dirigidos a la población desplazada y adoptar correctivos para asegurar que el nivel de protección sea efectivamente alcanzado. Para lograr esto se requirió:

- Promover el ejercicio del Derecho a la Salud de la población en situación de desplazamiento forzado interno.
- Fortalecer la capacidad del Sistema de Seguridad Social en Salud para prestar asistencia técnica, monitorear y evaluar impacto, así como facilitar procesos de alianzas estratégicas entre los niveles territoriales, los niveles de atención y organizaciones de la sociedad civil.

El uso de metodologías participativas y el desarrollo de estrategias lúdicas y de comunicación, acordes con las características socioculturales de los beneficiarios, facilitó la asimilación de conocimientos por parte de la comunidad y la apropiación del proyecto. Para facilitar este proceso de

apropiación fue necesario:

a) Acercamiento a la población:

- Formar un equipo interdisciplinario de profesionales de ciencias de la salud y trabajadores sociales para facilitar la comunicación de doble vía con la comunidad.
- Diseñar instrumentos novedosos de atención que faciliten dinámicas de recreación y diversión en las jornadas de atenciones medico-odontológicas y nutricionales, para disminuir el temor de la población frente a los procedimientos a los que no están acostumbrados.

b) Promoción para el autocuidado de la salud:

- Realizar talleres de capacitación en prácticas de autocuidado, prevención y las infecciones de transmisión sexual, de hábitos de higiene personal y del hogar dirigido a la población beneficiaria.
- Implementar una estrategia de formación de líderes de la comunidad como promotores de salud, para apoyar la construcción de procesos de autogestión en torno a la prevención de enfermedades y la promoción de estrategias de salud familiar.

Lecciones aprendidas en Educación y Convivencia

Los procesos de sinergia institucional técnica y financiera entre entidades públicas, sector privado, sociedad civil y agencias de cooperación hicieron posible alcanzar una mayor eficacia en los resultados y una mejor eficiencia en la ejecución de los recursos. Para esto se requirió:

a) Coordinación interinstitucional:

- La participación coordinada de diferentes agencias públicas, grupos de interés de la sociedad civil y la comunidad educativa en la identificación de necesidades y la formulación de proyectos, evitó la duplicación de esfuerzos del sector educativo, permitió incrementar los recursos financieros, logísticos y técnicos en los proyectos.
- Diagnosticar y formular los proyectos del sector educativo de manera conjunta con las diferentes entidades especializadas, centros educativos, la Secretaría de Educación municipal y la comunidad educativa.
- Incorporar en los proyectos: i) la identificación de necesidades, ii) la planeación, iii) el análisis de costos, iv) el cumplimiento de metas de acuerdo con cronogramas establecidos y v) el monitoreo realizado por personal técnicamente capacitado.
- Concertar un plan de trabajo, que integre la definición de roles y competencias institucionales, aportes técnicos, logísticos y financieros de cada actor; con los objetivos, metas y resultados a alcanzar en cada una de las actividades definidas en el proyecto.
- Promover espacios colectivos de seguimiento, evaluación y promover la difusión de resultados, lo cual enriquece el proyecto con los conocimientos de cada actor y permite identificar las debilidades de manera oportuna, con el fin de diseñar estrategias de ajuste y potenciar las fortalezas del proyecto.

b) Asegurar la sostenibilidad desde el inicio del proyecto:

- Realizar procesos de concertación con las

autoridades locales o regionales responsables, como las Alcaldías, la Secretarías de Educación municipal y/o departamental, para que se incluya el proyecto en el plan de desarrollo educativo y en el presupuesto municipal y/o departamental. Así se asegura el desarrollo y cofinanciación futura.

- Presentar los resultados y beneficios a diferentes actores públicos, privados ó cooperantes, lo que contribuye a incrementar el apoyo técnico, atraer la cofinanciación de fuentes diversas y a mejorar las metodologías educativas puestas en marcha.

La selección participativa de un modelo educativo que diera respuestas a las necesidades de la población desplazada y vulnerable afianzó procesos de sostenibilidad y fortalecimiento institucional, ayudó a mejorar la pertinencia del modelo, impulsó procesos de desarrollo e integración entre las comunidades desplazadas y receptoras. Lo anterior se logró a través de:

- La participación activa de las entidades locales en todo el ciclo del proyecto: Formulación, Ejecución, Monitoreo y Evaluación.
- El acompañamiento sistemático a la entidad territorial y a las instituciones educativas por parte del operador, con el fin de apoyar a docentes y personal directivo del sector educativo en la adopción y transferencia de nuevos modelos pedagógicos.

La puesta en marcha del modelo de educación alternativo para niños y niñas –Círculos de aprendizaje- se facilitó al involucrar a la comunidad educativa en todo el proceso. Para esto fue necesario:

- Concertar el modelo pedagógico con las instituciones escolares, a través de procesos participativos e incluyentes con todos los actores que conforman la comunidad educativa –Directivos, Docentes, Comunidad y Estudiantes-.
- Difundir la propuesta pedagógica y metodológica para facilitar su reconocimiento entre la comunidad y socializar los beneficios de sus aportes innovadores para la integración de los niños a la institución educativa.
- Retroalimentación constante con recomen-

daciones de las evaluaciones y propuestas de los participantes bajo principios de respeto y tolerancia de las diferencias.

La comunicación constante entre OIM y el ICBF permitió construir relaciones sólidas que sentaron las bases de un proyecto exitoso. Para esto se necesitó:

- Precisión de los alcances del mandato de la OIM y la misión institucional del ICBF e identificación de las acciones conjuntas para fortalecer las respuestas nacionales de atención a la niñez.
- Priorización de proyectos acordes con las necesidades previamente identificadas.
- Evaluar periódicamente la situación de los proyectos en ejecución entre las entidades participantes y los aportantes de recursos financieros para mejorar la coordinación de actividades y maximizar la utilización de recursos financieros, técnicos y humanos.
- Reconocimiento de la experiencia de trabajo de las organizaciones departamentales y municipales en la atención a población desplazada.
- Establecimiento de comités operativos, para el análisis de las debilidades y fortalezas en el cumplimiento de las metas establecidas de los proyectos, dar respuesta oportuna y asertiva a las dificultades y generar nuevos aprendizajes para la atención a la niñez.

Lecciones aprendidas en Infraestructura Social y Vivienda

La inclusión de la población beneficiaria en la planeación y ejecución de un proyecto de vivienda generó sentido de pertenencia y mayor impacto comunitario. Esta estrategia de participación requirió:

a) Construir una visión de grupo donde se resalta el trabajo comunitario, el cual beneficia a los miembros del proyecto y mejorara su calidad de vida y el desarrollo local. Para esto fue importante:

- Definir en forma colectiva las estrategias y compromisos de cada uno de los participantes
- Contratar mano de obra comunitaria (población desplazada y receptores) para generar empleo temporal.

b) La planeación participativa y la concertación con las comunidades, las cuales ofrecen alternativas viables y efectivas que producen procesos sólidos de ejecución y empoderamiento con el compromiso y esfuerzo de toda la comunidad.

c) Involucrar en la administración y control de materiales de construcción a personas seleccionadas por la misma comunidad para contribuir en el manejo de los bienes de una manera transparente.

d) Incorporar talleres de capacitación sobre actividades básicas de construcción, normas mínimas de seguridad ocupacional, limpieza del hábitat interno y externo para el control de vectores, disposición final de desechos y embellecimiento del entorno.

La planeación participativa y concertación durante el proceso de construcción de la escuela involucró a la comunidad en la definición, formulación, gestión y ejecución del proyecto, lo cual incrementó la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios. Para esto fue necesario:

- Acompañamiento a la comunidad con las diferentes entidades públicas y de cooperación internacional para la gestión y consecución de otras fuentes de financiación.
- Participación de la comunidad en la identificación y solución de problemas específicos

como la legalidad de los predios, ampliación de las áreas disponibles, gestión para la conexión de servicios públicos, aporte de materiales especialmente de relleno y agregados, aporte de jornales, entre otros.

- Realización de talleres de análisis y retroalimentación de las propuestas identificadas por la comunidad, con el acompañamiento de la cooperación internacional para el proceso de gestión comunitaria e identificación de potenciales aliados institucionales para el desarrollo del proyecto.
- Realizar talleres en valores, derechos civiles, resistencia pacífica y autonomía para fortalecer las herramientas como acciones complementarias a garantizar la estabilidad de comunidad.

Lecciones aprendidas en Generación de Ingresos y Mejoramiento del Empleo

El financiamiento de la actividad económica para la población desplazada y vulnerable se fortaleció al involucrar las redes sociales de apoyo a los Fondo de Créditos, conformados con entidades públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales, las cuales complementaron la atención a los beneficiarios con otros servicios. Esto se logró mediante las siguientes acciones:

- Capacitación y formación de líderes de base para apoyar la construcción de redes institucionales y comunitarias para que ofrecieran información, capacitación y servicios sociales básicos a las familias beneficiadas del fondo.
- Seguimiento personalizado por parte de los asesores y líderes a las familias beneficiadas por el microcrédito, con asesoría para el mejoramiento de la calidad y desarrollo de nuevos productos ó servicios, así como estrategias sostenidas de comercialización.
- El mejoramiento de la accesibilidad a servicios sociales, especialmente a los de salud y mejoramiento del hábitat, contribuyen positivamente hacia la sostenibilidad económica de los negocios.

Evitar la conformación de carteras morosas se logró con el seguimiento y acompañamiento personalizado, mediante una relación más directa con los beneficiarios y una asesoría puntual sobre la evolución de cada negocio. Para esto se desarrolló:

a) Seguimiento continuo:

- Realizar visitas semanales a cada emprendimiento de los beneficiarios del crédito, con la aplicación de instrumentos de seguimiento para la identificación de fortalezas y debilidades.
- Conocer la situación financiera de cada proyecto y asesorar su desarrollo a través de recomendaciones precisas.

b) Capacitación y previsión:

- Identificar posibles dificultades y efectuar recomendaciones con posterioridad a cada visita.

- Capacitar al beneficiario cuando se requiriera reforzar en las áreas de producción, formación técnica, comercialización o administración.

Evitar la conformación de carteras morosas se logró con el seguimiento y acompañamiento personalizado, mediante una relación más directa con los beneficiarios y una asesoría puntual sobre la evolución de cada negocio. Para esto se desarrolló:

a) Seguimiento continuo:

- Realizar visitas semanales a cada emprendimiento de los beneficiarios del crédito, con la aplicación de instrumentos de seguimiento para la identificación de fortalezas y debilidades.
- Conocer la situación financiera de cada proyecto y asesorar su desarrollo a través de recomendaciones precisas.

b) Capacitación y previsión:

- Identificar posibles dificultades y efectuar recomendaciones con posterioridad a cada visita.
- Capacitar al beneficiario cuando se requiriera reforzar en las áreas de producción, formación técnica, comercialización o administración.

Lecciones aprendidas en Fortalecimiento Institucional y Comunitario

El trabajo conjunto entre Acción Social y OIM permitió fortalecer la capacidad de las diferentes entidades territoriales y sectoriales para la atención, concertación, cofinanciación y seguimiento de proyectos orientados a la atención de población desplazada y vulnerable. Esta articulación se logró mediante:

- Definición de un mapa institucional que establezca competencias, prioridades, objetivos, metas, plazos, condiciones operativas, presupuesto requerido y resultados esperados.
- Interacción y trabajo en equipo para diseñar procesos de planeación y estrategias de intervención.
- Definición de roles y competencias entre las entidades participantes con el propósito de precisar responsabilidades y definir estrategias de articulación interinstitucional y de trabajo en equipo.
- Concertación entre la población y las instituciones sobre las prioridades para orientar los recursos de inversión pública.
- Acompañamiento y asesoría a las entidades territoriales para formular políticas, planes y programas orientados a la atención de población desplazada.
- La sensibilización de las entidades sectoriales y territoriales frente a la problemática del conflicto interno del país, la crisis humanitaria que conlleva el desplazamiento forzado y educación sobre la obligatoriedad de aplicación de las sentencias, leyes y normas para la atención a la población en situación de desplazamiento.
- El apoyo a iniciativas institucionales a procesos de retorno se deben regir por los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, estos criterios son esenciales para garantizar mayores posibilidades de éxito en el retorno.
- Prestar asistencia técnica, capacitación y sensibilización a los funcionarios públicos encargados de la asistencia a la población

en situación de desplazamiento, les permite entender las necesidades de las personas desplazadas y, adquirir competencias para mejorar las respuestas en la búsqueda de soluciones más eficientes y duraderas.

La coordinación de actividades para ejecutar proyectos y asimilar nuevos procesos requirió el diseño de metodologías con lineamientos claros y precisos que establecieron roles y competencias y modelos consensuados de acuerdo con las necesidades identificadas y basados en el respeto mutuo. Para alcanzar buenos niveles de coordinación entre la cooperación internacional y el país anfitrión se necesita:

- Abordar áreas de trabajo de acuerdo con las prioridades identificadas por las autoridades nacionales.
- Construir una metodología de trabajo conjunto coherente con las líneas de acción seleccionadas.
- Aprovechar el conocimiento y la autonomía del país anfitrión.
- Fortalecer las políticas institucionales del país anfitrión y la legislación interna.

Las entidades públicas, los miembros del Comité Territorial de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD), los líderes comunitarios y las organizaciones que representan a la población en situación de riesgo, desplazada y retornada, deben contribuir a la aplicación de las herramientas de protección patrimonial. Para esto se necesitó:

- Tener en cuenta que los procesos de titulación son procesos a largo plazo y pueden superar los tiempos previstos en los convenios y sobrepasar la duración de los programas de donde proceden los recursos, por lo cual se debe tener prevista una estrategia de sostenimiento de las acciones.
- Los procesos deben acompañarse desde el momento de la declaratoria de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento. Una vez se tenga la declaratoria se pueden iniciar las acciones correspondientes y realizar las asesorías requeridas. La titulación de predios rurales abre puertas a la población campesina a las opciones de crédito, subsidio de vivienda, asistencia técnica, electrificación rural, potenciado las posibilidades de mejoramiento de la calidad de vida.

- Las acciones de protección patrimonial permitieron construir espacios interinstitucionales y comunitarios que facilitaron la elaboración de Planes Integrales Únicos y acciones de desarrollo, para contribuir a la estabilización de las familias en el territorio y garantizar mayores posibilidades de éxito en el proceso de restablecimiento y retorno.
- Contar con inventarios y registros inmobiliarios idóneos y actualizados constituye un factor que dinamiza el proceso de protección patrimonial y que facilita la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de desarrollo territorial.

Lecciones aprendidas de enfoque diferencial transversales a los componentes del Programa

A. Perspectiva de género

- Reconocer que la perspectiva de género desde el diagnóstico de la situación, con la participación de hombres y mujeres potenciales beneficiarios/as, promueve el respeto y la comprensión de las capacidades de hombre y mujeres produciéndose como resultado mayor participación, solidaridad que a su vez genera mayor eficiencia y eficacia en la gestión.
- Superar dificultades como: la resistencia cultural para reconocer diferencias y potencialidades; las violencias de género aceptadas históricamente como algo “natural”; la resistencia de los hombres a participar en capacitación sobre equidad de género; el desconocimiento de las normas nacionales e internacionales sobre el tema; la confusión en conceptos sobre igualdad, equidad, el aislamiento en el que están las mujeres, especialmente las vulnerables por pobreza y desplazamiento forzado, la ausencia de redes sociales en las que confíen y reciban apoyo y el desconocimiento de sus derechos.
- Garantizar unas relaciones de género equitativas, en tanto que se empiezan a compartir roles entre mujeres y hombres y estos comienzan a valorar mejor el aporte de la mujer al grupo familiar, la organización y la sociedad.

B. Perspectiva de Etnia

- El reconocimiento y respeto a la diversidad cultural garantizó que todas y cada una de las acciones realizadas fueran acordes con los procesos de organización y fortalecimiento como comunidades indígenas.
- Se debe valorar el rol que tienen los Cabildos indígenas en la cotidianidad de sus comunidades, los cuales actúan desde una posición de conciliación, toma de decisiones y apoyo financiero en los proyectos a través de las instituciones ubicadas en sus zonas de influencia, constituyéndose en unos actores estratégicos para el buen desarrollo de las acciones de la cooperación internacional.

- Integrar a la población desplazada y las comunidades receptoras en actividades solidarias tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, como ollas comunitarias, aporte de jornales para la construcción o mantenimiento de la infraestructura comunitaria –Minga- y actividades solidarias de trabajo entre grupos familiares o vecinos –Mano cruzada-, fomenta la solidaridad, afianza los valores culturales y fortalece las redes de apoyo social.

Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables IDPs II

La Alianza PILAS con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID– constituyó el Programa de Atención a Desplazados y Grupos Vulnerables, que busca darle continuidad al programa de Asistencia de Post – emergencia a población desplazada, comunidades receptoras y otros grupos vulnerables, y sus acciones llevadas a cabo durante los años anteriores.

Los objetivos de este nuevo Programa buscan fortalecer la capacidad nacional y local para reducir los niveles del desplazamiento y mejorar la calidad de vida de la población en situación de desplazamiento, facilitar su acceso a servicios sociales básicos, proporcionarle oportunidades económicas, aumentar su productividad, fomentar su autosuficiencia y facilitar su reintegración, reasentamiento o retorno. La duración de este nuevo programa será de 5 años, con fecha de inicio el 14 de Julio de 2005 hasta el 30 de septiembre de 2010.

Para lograr sus metas, el programa cuenta con un presupuesto de 101.585.000 USD y una vigencia de 5 años para cubrir 21 departamentos del país y 170 municipios a través de sus oficinas regionales OIM en Apartadó, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle Del Cauca, Antioquia y Caquetá.

Es así como en diferentes zonas del país y buscando asistir a más de un millón de beneficiarios directos, presentando especial atención a las poblaciones afrocolombianas, grupos indígenas, mujeres, niños y ancianos, se trabaja en equipo con distintas entidades por medio de convenios y/o acuerdos:

1. Sector público. Actualmente contamos con el apoyo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Artesanías de Colombia, la Defensoría del Pueblo, Banco Agrario entre otros;
2. Sector privado. Entidades como FUNDAUNIBAN, ASOCOLFLORES, COMFACAUCA, Pa-

trulla Aérea Civil Colombiana, Conexión Colombia, DHL, AVIANCA, entre otros;

3. Cooperación internacional. Agencia de Cooperación Sueca ASDI, Banco Mundial, Embajada de Japón, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR entre otras
4. Sociedad civil. La Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento CODHES, Fundación Alto Magdalena, , Fundación Carvajal, Pastoral Social, La Organización Femenina Popular entre otras

Avances

- A la fecha el programa cuenta con 62 proyectos en ejecución, enmarcados en los diferentes componentes, con contrapartes del sector público y privado, cooperación internacional y sociedad civil.
- Se ha fortalecido la cooperación interinstitucional entre la OIM y las diferentes entidades adscritas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. El trabajo conjunto ha permitido el fortalecimiento de cada una de las entidades en su capacidad de respuesta frente al fenómeno del desplazamiento mediante la continuidad de proyectos y la formulación de nuevos.
- Con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación y Acción Social se han logrado avances notorios en el diseño de indicadores de estabilización social y económica de la población en situación de desplazamiento.
- Se han apoyado las iniciativas orientadas a la formulación y ejecución de planes políticas y programas para la asistencia a la población en situación de desplazamiento y el fortalecimiento de la Unidades de Atención y Orientación UAOs.
- El trabajo coordinado con el Banco Agrario, los alcaldes, secretarios de obra, organizaciones comunitarias y beneficiarios en los diferentes departamentos logro que personas víctimas del desplazamiento forzado y familias de comunidades receptoras contaran con vivienda digna.
- Debido al éxito que tuvo en su primera fase el Premio al empresarismo de poblaciones desplazadas y vulnerables se dio continuidad al proyecto, durante el presente año, con la intención de seguir reconociendo el espíritu empresarial de los individuos y grupos de desplazados y la capacidad innovadora y de adaptabilidad de metodologías de intervención de las entidades operadoras de proyectos de estabilización socioeconómica.
- A través del proyecto Radios Ciudadanas: Espacios para la Democracia se ha logrado involucrar emisoras comunitarias en 20 municipios de 6 departamentos, promoviendo procesos educativos informales orientados a mejorar la información, los conocimientos, las actitudes y los comportamientos democráticos, facilitando procesos de concertación en el manejo de conflictos pluralidad, tolerancia y construcción de paz.
- En cumplimiento de lo estipulado en la sentencia T-025 de 2004, la OIM en coordinación con diferentes organismos públicos (Ministerio de la Protección Social, la Defensoría del Pueblo, Presidencia de la República, la Gobernación de Antioquia) y entidades privadas como Patrulla Aérea Civil, ha emprendido estrategias encaminadas a: ampliación de cobertura en salud para 100.000 familias; atención médica especializada en optometría, oftalmología, urología y ginecología; atención en temas de salud sexual y reproductiva a 3.200 jóvenes adolescentes y sus familias, y la elaboración del informe defensorial en el tema de violencia intrafamiliar y sexual.

Retos

- En el tema de salud, con el Ministerio de Protección Social, el reto es continuar trabajando en la implementación de mecanismos que logren acceso real de la población desplazada a los servicios de salud, de una manera eficiente y de mejor calidad.
- En el tema de educación y trabajando con el Ministerio y con una serie de ONGs involucradas, es necesario continuar insistiendo en acceso de la población al sistema escolar, resaltando el poder generar modelos flexibles e innovadores que permitan lograr una nivelación de los niños y jóvenes que se vinculen a la escuela y una integración de la mejor manera posible a la comunidad escolar.
- En el tema de fortalecimiento institucional hay tres puntos en los que se debe seguir avanzando:
 1. Continuar asistiendo las iniciativas del consejo Nacional de Atención a la población en situación de desplazamiento y a las instituciones que esta compone.
 2. Continuar el apoyo en las regiones en lo que se refiere a fortalecer la capacidad de implementación del Sistema Nacional de Atención a población desplazada, así como fortalecer los comités departamentales y municipales de atención a población en condición de desplazamiento, y los planes concertados tales como los PIUs y otros mecanismos que de estos comités se derivan.
 3. Generar acciones tendientes a garantizar que la atención de esta población sea una prioridad para los gobernantes que serán elegidos en las elecciones de fin de año y que empezarán sus periodos el próximo año, a través de un proceso de sensibilización a candidatos y con la provisión de asistencia que sea requerida por parte de los nuevos gobernantes en la incorporación del tema de la atención en los planes de trabajo de sus administraciones.
- Con base en los estudios realizados vemos que la población en situación de desplazamiento se mueve de ciudad entre dos o tres veces en promedio antes de asentarse por lo tanto es necesario continuar fortaleciendo

los mecanismos de registro y seguimiento a estas personas con el fin de garantizar el acceso a los servicios de una manera acorde a dicha movilidad. Es decir, que la movilidad de la población desplazada sea una variable incluida en los programas de asistencia y servicios, con un elemento que favorezca a su reestablecimiento y le permita a la población migrar internamente de una manera ordenada, sobre la base de unas decisiones informadas y por un interés voluntario de poder hacerlo.

La experiencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID

Susan Reichle / Sub-directora en Colombia*

El 9 de julio de 2007, durante la Conferencia de las Américas organizada por la Casa Blanca, la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, habló sobre la importancia de desarrollar actividades en alianza con los gobiernos y los diferentes actores, para contribuir a sus esfuerzos de consolidar sistemas democráticos que garanticen justicia social e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

La Ley 387 es una muestra del compromiso del Gobierno Nacional para avanzar hacia ese propósito. Esta norma ha sido fundamental para el desarrollo de la atención a la población en situación de desplazamiento, la protección de sus derechos y para definir los roles y funciones de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Además, gracias a ella, ha sido posible establecer un marco normativo para las entidades públicas, privadas y comunitarias que trabajan en la prevención y atención del desplazamiento en Colombia.

Para las entidades de cooperación internacional, la Ley ha sido de gran importancia porque ha permitido mejorar la coordinación institucional y la atención sectorial, ampliar las posibilidades de acceso a recursos nacionales e internacionales y avanzar en los requisitos de la Corte Constitucional para hacer valer los derechos de las personas afectadas. A partir de su expedición, se han logrado avances en la atención a la población desplazada.

Sin embargo, también somos conscientes de que aún existen importantes retos por delante. Cientos de miles de personas siguen siendo obligadas a dejar sus hogares a causa de la acción de los grupos insurgentes en el país y, como consecuencia, el tamaño de las necesidades de esta población sigue en aumento. Por esta razón, se considera que uno de los retos es fortalecer aún más los mecanismos existentes para registrarse como desplazado y obtener acceso a los servicios básicos que ofrece el gobierno nacional.

No obstante, es oportuno destacar los esfuerzos que durante los últimos años ha adelantado el gobierno nacional para atender a la población afectada por el desplazamiento. Por ejemplo: se ha activado el Sistema Nacional, se ha reforzado la coordinación nación-región, se ha apoyado el fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada y su participación en las instancias de definición de la política pública, se ha orientado la contribución internacional y privada, y se ha hecho un esfuerzo presupuestal sin precedentes. Todo este compromiso ha estimulado al gobierno de Estados Unidos a solicitar recursos al Congreso para incrementar la cooperación y trabajar de la mano con las organizaciones colombianas, tanto públicas como privadas, de los niveles nacional y regional.

Como muestra de este compromiso, el pasado 11 de julio la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos aprobó una resolución a través de la cual reconoció el 2007 como el año de los derechos de los desplazados en Colombia y reiteró su apoyo a los esfuerzos para garantizar que la población desplazada reciba la asistencia y protección que necesita para su exitoso restablecimiento. En línea con este compromiso, entre 2000 y 2005, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) invirtió 173 millones de dólares en actividades de atención a población en situación de desplazamiento, y para el período 2006-2010 se espera aportar cerca de 30 millones de dólares por año.

Uno de los aspectos sobre los cuales USAID ha enfocado su cooperación ha sido el fortalecimiento institucional de entidades públicas, privadas, ONG y organizaciones comunitarias, como instrumento para prestar una mejor asistencia a la población en situación de desplazamiento y de fortalecimiento de las entidades públicas nacionales para que estén mejor preparadas para darle cumplimiento a lo establecido en la Ley 387.

* La señora Reichle desempeña este cargo desde agosto de 2005. Obtuvo su grado universitario en Estudios Internacionales de la Universidad de James Madison y tiene maestrías en Estudios de Seguridad Nacional del National World Collage y en Desarrollo Internacional, Tecnología y Administración Pública de la Universidad de Pennsylvania. Antes de su llegada a Colombia se desempeñó como directora del programa de iniciativas democráticas y recursos humanos en Rusia, jefe del equipo de promoción del estado de derecho de Nicaragua y asistente especial del administrador adjunto para América Latina y el Caribe de USAID. Además recibió una condecoración por su trabajo de investigación sobre lecciones aprendidas de la promoción de la democracia estadounidense en Rusia y es autora de un documento de política sobre la cooperación de Estados Unidos en Colombia.

En este sentido, USAID, a través de la oficina de ACNUR, acompañó a la Unidad Técnica Conjunta (UTeC) con un asesor permanente. La UTeC como instancia asesora y de apoyo técnico del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada ha apoyado en:

- La formulación e implementación de la política pública, incluyendo entre otros, el desarrollo programático y la implementación del nuevo Plan Nacional, así como el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.
- El fortalecimiento del proceso organizativo de las Organizaciones de Población Desplazada.
- La formulación de la política pública de generación de ingresos para la población desplazada.
- El fortalecimiento de los comités departamentales y municipales.
- Y la formulación de los planes integrales únicos (PIU).

Uno de los factores que influyeron en el apoyo de USAID al gobierno nacional en el área de fortalecimiento institucional y de políticas públicas fue las órdenes de la Corte Constitucional en su sentencia T-025 y en los autos 176,177 y 178 de 2005. Esto implicó introducir nuevos temas en la agenda para el año 2005 como por ejemplo:

- a) la necesidad de que el Consejo Nacional asumiera el seguimiento al cumplimiento de la sentencia y diera respuestas a la Corte;
- b) la apertura a la participación de la población desplazada en la formulación y seguimiento a la política pública; y
- c) el emplazamiento a las administraciones departamentales para asumir de manera efectiva su compromiso administrativo y financiero con la atención al desplazamiento.

Otro de los aspectos sobre los cuales se a hecho mayor énfasis durante los últimos años ha sido la coordinación de actividades con nuestra principal contraparte en el gobierno de Colombia, Acción Social. En este sentido, se han definido espacios de consulta y toma de decisiones como el Comité Directivo de Coordinación General, el cual se reúne mensualmente y del cual hacen parte las directivas de Acción Social y de USAID. Así mismo, se creó el Consejo Consultivo men-

sual, que desarrolla sus acciones a nivel operativo, en el que participan Acción Social, USAID y diferentes organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

Una de las experiencias más enriquecedoras de coordinación ha sido el Comité de Infraestructura, del cual hacen parte entidades del gobierno como Acción Social y entidades como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), CHF International y ARD. Este Comité ha resultado muy efectivo para dinamizar proyectos de vivienda para la población desplazada en diferentes regiones del país.

Otra de nuestras prioridades ha sido apoyar al gobierno nacional en la creación de indicadores y sistemas transparentes que permitan determinar el grado de estabilización de la población afectada por el desplazamiento. En esta materia estamos colaborando para mejorar la plataforma tecnológica de las unidades de atención y orientación (UAO) a la población desplazada para que estén en capacidad de ofrecer un mejor servicio, tener mayor acceso a la información y posibilidad de entrada a los sistemas de información gubernamentales.

Además, se ha desarrollado el Centro de Referencia y Oportunidades para la Población Desplazada (CRODEM) el cual consiste en un software que incluye toda la oferta institucional de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Este sistema permitirá que las unidades de atención y orientación tengan información en tiempo real sobre la oferta de servicios de las entidades del Sistema Nacional. A la fecha, se han desarrollado sistemas piloto en las UAO de Soacha, Bogotá, Cali, Bucaramanga y Medellín.

Es importante señalar que la contribución de USAID no sólo está dirigida a las personas que están registradas como desplazadas en el sistema del gobierno. Su objetivo es que los programas que apoya también lleguen a las personas que están por fuera del sistema y necesitan asistencia para su restablecimiento.

Se espera que el proceso de paz por el que atraviesa el país sea exitoso y logre disminuir el fenómeno progresivamente, de forma que los recursos se puedan concentrar cada vez más en acciones de estabilización y superación de dicha condición.

Para USAID uno de los aspectos que se deben trabajar hacia el futuro, es profundizar la discusión sobre la cesación de la condición de desplazado de una persona. Esto permitirá orientar los esfuerzos hacia actividades dirigidas a lograr que las personas superen esta condición y puedan reintegrarse a la sociedad, a través de procesos de retorno o de relocalización. Otro aspecto para destacar hacia adelante, es la necesidad de fortalecer la política de acceso a tierras y generación de ingresos. Este será un aspecto fundamental para el restablecimiento sostenible de las personas en condición de desplazamiento.

Finalmente, es importante destacar el apoyo de la cooperación internacional dentro del marco regulatorio establecido por la Ley 387 de 1997. Los esfuerzos de la cooperación internacional deben concentrarse en aquellas áreas que el Estado colombiano necesite fortalecer para cumplir con lo establecido en esta Ley.

Para terminar se reitera el compromiso del gobierno de Estados Unidos con la población desplazada de Colombia y se subraya la importancia del apoyo de la comunidad internacional al gobierno nacional y los diferentes actores de la sociedad civil, en sus esfuerzos para prestar una mejor atención a la población desplazada de Colombia.

FORO

Preguntas y Respuestas

1. Para la señora Susan Reichle. ¿Qué posibilidades hay de que algunos recursos de la comunidad internacional se canalicen a través de las organizaciones de población desplazada? ¿Por qué la comunidad internacional no coopera directamente con las organizaciones de población desplazada ya que somos los directamente afectados? Igualmente, se solicita que los representantes de la comunidad internacional estén presentes al día siguiente en el evento, cuando se dé campo a las conclusiones y se escuche a los líderes de las organizaciones de población desplazada.

R. Como lo mencioné, tanto para el gobierno como para el Congreso de los Estados Unidos de América el tema del desplazamiento es muy importante, a su vez que reconocer también que esta ley de desplazamiento es muy importante tanto para Colombia como para los Estados Unidos.

Ante esta situación nos planteamos estrategias de ayuda como el aporte de 30 millones de dólares anuales para asistir a la población en situación de desplazamiento. Debido a que aún hace falta implementar ayudas, habiendo escuchado sus peticiones y teniendo en cuenta que Colombia tiene uno de los problemas más graves de desplazamiento después de Sudán, el Congreso de los Estados Unidos tiene muy presente en su agenda esta temática que es de máxima importancia para nosotros.

Les solicitamos que si tienen preguntas específicas de su región nos las hagan llegar directamente a USAID. Muchas gracias.

2. Para el Sr. Fernando Calado. ¿Cuáles son los elementos primarios que desarrollan para el acoplamiento de población desplazada y población receptora? ¿En una ciudad como Bogotá cuáles serían los elementos que bajen la tensión entre las dos poblaciones y que logren la integración y convivencia de todos?

R. Para lograr esa integración hay varias líneas con trabajos de intervención que tratamos de fortalecer. Uno es que, en el evento de que estos programas con los que se atiende población desplazada tengan la posibilidad de atender personas que no están en esa situación, pero que están en una situación de vulnerabilidad importante, debe brindárseles también atención y una asistencia fuerte. Ese es un primer punto muy importante, la posibilidad de que haya un acceso y una intervención comunitaria. Obviamente, entendemos que debe haber un enfoque diferencial hacia la población en condición de desplazamiento pero eso no obsta que se pueda atender a la otra población.

La segunda: poder trabajar con las municipalidades, con las gobernaciones y con el gobierno nacional en generar espacios de participación, en los cuales ambas poblaciones puedan trabajar conjuntamente en la generación de proyectos y en la presentación de los mismos a las entidades que las puedan apoyar.

La tercera, son programas de trabajo como los que hemos venido desarrollando en el Distrito de Agua Blanca, que son programas para establecer los mecanismos de resolución de conflictos de las comunidades. En esa línea USAID ha venido apoyando a través de nosotros los centros de convivencia. Estos son espacios donde las distintas instituciones y la comunidad tienen un lugar donde se pueden empezar a generar procesos de resolución de conflictos de manera pacífica y se empiezan a ver cuáles son las destrezas que nos puedan llevar a no tener que estar compitiendo, ya sea por los recursos o en los problemas, sino cooperando para resolverlos y para poder acceder a los recursos que existen en las regiones.

3. Para el Sr. Ignacio Burrull. ¿Qué estrategias tienen ustedes para asegurar que las ayudas que le dan al gobierno colombiano sí le están llegando a la población desplazada? ¿No creen que es importante que en las mesas de concertación estuvieran presentes organizaciones con trabajo de base? Los proyectos deben ser formulados con la población desplazada que es la directamente afectada.

R. En principio, abordaré las estrategias para asegurar que las ayudas lleguen a la población desplazada. La institución para la que trabajo tiene un sistema burocrático complejo, donde existe una serie de requisitos que son tanto administrativos como operacionales, que realiza controles ex ante (antes de la implementación de los proyectos) y/o ex post (es decir una vez aplicados los proyectos). Al mismo tiempo, tenemos misiones de evaluación por parte de la delegación de la Comunidad Europea y además, algunos de mis colegas y yo mismo visitamos algunas de las regiones en las que se están implementando proyectos financiados por la Comisión Europea. También es un requisito por parte de Bruselas, nuestra sede, que cada año haya una serie de evaluaciones y auditorías no sólo del impacto conseguido en la implementación de los proyectos, sino también para determinar si los fondos han sido ejecutados de la manera más correcta.

Por último, existe una serie de mecanismos o sistemas de control que las mismas organizaciones ejecutoras con las que trabajamos aplican, bien de manera voluntaria o por requerimiento específico, a lo largo de la implementación de los proyectos. Para ser honesto, todos los controles que llevamos a cabo tienen un costo elevado pero como Unión Europea lo asumimos en los presupuestos porque es la mejor manera para asegurarnos que el dinero llega a los objetivos establecidos.

Otra cuestión es que efectivamente los programas y proyectos que estamos ejecutando consigan los objetivos o resultados que habíamos marcado. Entonces, una cosa es la identificación y la formulación de los proyectos y, otra cosa, es la buena ejecución y la buena gestión de los recursos públicos del contribuyente europeo.

En cuanto a la formulación de las propuestas por parte de las organizaciones de poblaciones desplazadas: esa pregunta está totalmente en línea con lo que la Unión Europea está sugiriendo y solicitando a nuestras contrapartes como es que

efectivamente en las fases de identificación y formulación de los proyectos se tenga en cuenta a los beneficiarios y no solamente al principio de la fase de identificación y formulación sino también en la evaluación. Como comentaba anteriormente, en las evaluaciones tanto internas como externas, uno de los objetivos que se deben cumplir es entrevistarse con algunos de los beneficiarios de los proyectos para ver si ellos, de una manera u otra, están de acuerdo con lo que se está llevando a cabo, están o no satisfechos con lo que ha sido el impacto, hasta qué punto se han implicado en la formulación del proyecto; y por último, toda una serie de recomendaciones que se incorporan en los proyectos futuros.

4. Pregunta para ACNUR, Manuel Oviedo: desde el inicio del congreso se ha hablado de fortalecer la democracia participativa, dar mayor incidencia a las organizaciones de los desplazados y la mesa nacional de organizaciones de población desplazada (OPD) y debatir entre todos para mejorar y fortalecer los derechos y la atención de las familias en condición de desplazamiento. ¿Cómo es posible que los líderes aquí presentes podamos incidir y permitir una democracia participativa, si la intervención en el panel está limitada a simples preguntas? ¿Es posible incidir en política pública estando amenazados?

R. Sea lo primero afirmar que desde ACNUR reconocemos que la participación de las organizaciones de población desplazada ha fluctuando en la misma medida en la que ha cambiando el diseño de las políticas; es decir, en la medida en que las situaciones se han vuelto más complejas, de igual manera los procesos organizativos de las organizaciones de la población desplazada han ido adquiriendo mayores estados de madurez y de eso son conscientes las organizaciones aquí presentes. Al comienzo, cuando sucedieron los primeros desplazamientos, los procesos de organización eran procesos de supervivencia. Hoy son procesos mucho más serios, con mucha más capacidad de interlocución, más constructivos y son procesos que ya tienen representación en el Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada.

Eso demuestra cuánto ha mejorado el proceso de participación en estos 10 años. Sin embargo somos conscientes de que también, como la política pública, el proceso de participación de las organizaciones de población desplazada está en constante proceso de mejoramiento, lo cual trae retos y riesgos. Uno de los riesgos que hemos reiterado desde el ACNUR ante el gobierno nacional, es lo que tiene que ver con el tema de la seguridad. En reiteradas ocasiones, este tema ha sido discutido, y sabemos y damos fe de ello, que el gobierno nacional también ha hecho ingentes esfuerzos para garantizar la seguridad de los líderes de población desplazada. Sin embargo, es un proceso, como lo dijo Luis Alfonso Hoyos e igual que los demás procesos, todavía susceptible de muchas mejoras y que requiere todavía muchos ajustes.

Complementa Ignacio Burrull: para complementar lo que mi compañero del ACNUR dijo, la ayuda que brindamos a la población desplazada no tiene que ser vista exclusivamente para

la población desplazada, sino que forma parte de todo el esfuerzo que hacemos en Colombia, para lograr lo que llamamos el desarrollo de las regiones o el desarrollo territorial y en ese sentido la Comisión Europea está financiando una serie de programas, algunos implementados por entidades regionales coordinadas por Acción Social, en los cuales se lleva a cabo toda una serie de dinámicas de democracia participativa, de presupuesto participativo e inclusive de programación y rendición de cuentas.

Ahora mismo, a puertas de las próximas elecciones municipales y departamentales, se le está solicitando a los candidatos a las alcaldías que participativamente expongan sus programas para que los mismos moradores de estos territorios puedan formularles preguntas, y posteriormente, aquel candidato que haya sido elegido pueda responder y rendir cuentas de lo que ha sido su gestión.

Al mismo tiempo, con respecto a la pregunta ¿cómo se puede hacer participación democrática cuando uno se siente amenazado?, entendemos la situación de vulnerabilidad y riesgo que ustedes viven y creo que todos somos conscientes de ello. Es más, por eso al principio de nuestra intervención alabábamos el trabajo que muchos de ustedes han estado realizando. Por parte de la delegación de la Comisión Europea, uno de los proyectos del Laboratorio de Paz del Magdalena Medio, la Corporación de Desarrollo del Magdalena Medio, en los últimos 10 años ha sufrido el asesinato de 25 líderes sociales y líderes sindicales; el precio humano es muy alto y en más de una ocasión, nosotros como europeos nos hemos planteado si ese costo humano merece realmente la pena, porque realmente es muy difícil llevar esa carga. Pero cuando vamos al terreno y hablamos no sólo con la Corporación sino con los moradores del Magdalena Medio y nos muestran su entusiasmo, su apoyo y compromiso por seguir avanzando y seguir creando región, lógicamente cualquier duda que podamos tener se disipa por el convencimiento de seguir trabajando en pro de la paz y del desarrollo de la región.

5. Los departamentos denominados como territorios nacionales: Vaupés, Guainía, Vichada, Amazonas y Putumayo, son lugares altamente receptores mas no expulsos. ¿Por qué no se muestra una disposición de priorizar una atención a las familias desplazadas que están en estos lugares? Por la ubicación geográfica, nos hacen sentir olvidados y sin atención.

R. Fernando Calado: En la experiencia de trabajo de la OIM, y tal como lo plantea la pregunta, para algunas regiones de los antiguos territorios nacionales que se han convertido en receptores y expulsos importantes, y en el caso particular del Putumayo, esa es una región que ha sido priorizada desde el comienzo, y yo creo que el apoyo debe continuar dándose de esa manera, ya que en este departamento, por ejemplo, hay algunos municipios que tienen un índice presión del 77% respecto a la población vulnerable. Es decir, que como producto del desplazamiento, la recepción en esos municipios de población entre vulnerable y desplazada se ha incrementado en 77%, si uno considera la población antes de que se iniciara el proceso de desplazamiento.

Es así que es muy importante, a) fortalecer la participación de la población desplazada en esas zonas, y la posibilidad de generar a nivel local la política pública tal como fue mencionado por ustedes; b) continuar con el apoyo que viene dando la comunidad internacional y el gobierno nacional en esas zonas, y c) desde la OIM estamos más que abiertos a recibir cualquier recomendación o cualquier sugerencia en términos de cómo fortalecer esos dos puntos que anteriormente mencionaba para mejorar cada vez más y que se vea mucho más el impacto en los programas que estamos implementando bajo el apoyo que se le brinda al gobierno colombiano; y que la cooperación pueda generar los réditos que se esperan.

6. Cuando se habla de fortalecimiento institucional, sería importante la descentralización, ya que las alcaldías y gobernaciones son las que más requieren dicho fortalecimiento. Aunque Acción Social coordina el sistema, son las entidades territoriales las que requieren mayor apoyo para atender integralmente a la población en situación de desplazamiento como a la receptora. ¿Por qué no permiten las entidades internacionales que estos entes aprendan procesos de intervención teniendo en cuenta que las ONG no coordinan el desarrollo de los proyectos con los entes territoriales?

R. Manuel Oviedo: Aquí tenemos que reconocer que la política pública en estos 10 años ha avanzado, pero uno de los retos, como lo decíamos en la intervención, está en lo que tiene que ver con garantizar la integración local, y la responsabilidad de garantizar la integración en este nivel corresponde a los gobiernos locales, a las gobernaciones y a los municipios, y hay lecciones aprendidas exitosas que van a verse en este evento.

Nosotros desde ACNUR hemos tenido la posibilidad de acompañar casos como el de Bogotá con el diseño de su política pública, el de Medellín, el del departamento de Antioquia o el departamento de Nariño, donde a pesar de las gravísimas dificultades, lo que uno logra entender es que el peso que tienen en este momento los entes territoriales podría llegar a ser en algún momento desproporcionado; además existe una tensión en la ejecución de los recursos que vienen desde lo nacional para ser ejecutados en lo local, porque no siempre el diseño de los programas que se hace desde lo nacional coincide con las necesidades que hay en lo local.

Por esto creemos que ese es uno de los retos que en materia de política pública se tiene en el corto y en el mediano plazo; cómo fortalecer y cómo potenciar lecciones aprendidas exitosas como las que nombré anteriormente, para que este se convierta en un banco de experiencias que pueda ser replicado y mediante procesos de cooperación horizontal ser llevado a otros gobiernos, es uno de los retos que nos quedan en materia de política pública.

Complementa la respuesta Ignacio Burrull: en la misma línea, la Comisión Europea ha apoyado a la Alcaldía de Bogotá, a la Alcaldía de Medellín, la Gobernación del Valle del Cauca, la Gobernación de Antioquia, y a algunas asociaciones de

municipios, caso del municipio del Embalse en el Oriente Antioqueño. Al mismo tiempo nosotros de manera tácita y explícita, hemos declarado nuestro interés por apoyar los PIU y algunos planes municipales, eso en atención para población desplazada específicamente. Y en el marco de los programas de desarrollo y paz, comentados anteriormente, para los Laboratorios de Paz los aliados estratégicos de estas iniciativas de desarrollo, son efectivamente las entidades o administraciones públicas locales, pueden ser municipalidades y gobernaciones, conjuntamente con el esfuerzo que estamos haciendo con el gobierno central.

En lo que atañe a la cooperación europea, las administraciones públicas locales, no solamente son aliados estratégicos, sino que las seguiremos fortaleciendo y seguiremos reforzando el trabajo conjunto para que ellas vayan desarrollando, de la mano algunas veces del gobierno central o también independientemente, la atención a las poblaciones desplazadas que tanto lo necesitan.



La política de
Prevención y atención
al desplazamiento
forzado:

Una mirada plural

El Desplazamiento Forzado en Colombia / 10 Años de Política Pública

MARCO ROMERO SILVA*. *Presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento - CODHES / Miembro de la Comisión de Seguimiento****

Esta breve exposición quiere formular un reconocimiento general a los líderes de la población desplazada, quienes hacen un enorme esfuerzo por organizarse de manera cada vez más consistente y por su participación cada vez más activa en pro de la restitución de los derechos que les han sido conculcados en el marco del conflicto armado colombiano.

Del mismo modo es preciso hacer una consideración previa: en el contexto de la celebración de los 10 años de la Ley 387 de 1997 y ad portas de celebrar el tercer aniversario de la sentencia T-025 de 2004, aún prevalece el estado de cosas inconstitucionales declarado por la Corte Constitucional, lo cual significa que los derechos de la población desplazada siguen sin ser atendidos en forma integral. La continuidad de esta situación es aún más grave si se tiene en cuenta que la sentencia T-025 responde al ejercicio de la Acción de Tutela, que por consiguiente demanda soluciones inmediatas, para evitar el desconocimiento del derecho.

Por esta razón, la Comisión ha planteado ante la Corte Constitucional y el gobierno nacional, la necesidad de acelerar el proceso de cumplimiento integral de la Sentencia T-025 para avanzar en los temas donde existen mayores dificultades para atender a la población desplazada. Así mis-

mo la Comisión de Seguimiento se encuentra en este momento desarrollando el proceso de verificación solicitado por la Corte Constitucional, cuyos resultados serán presentados a la opinión pública a partir del mes de Diciembre de 2007.

Los planteamientos que siguen, forman parte de las conclusiones a las que ha llegado la Comisión de Seguimiento, como una expresión independiente de la sociedad civil colombiana.

La magnitud del desplazamiento

En primer lugar, la Comisión resalta el reconocimiento que ha hecho la Vice Presidencia en el sentido de ampliar la discusión sobre los sistemas de información. Dado que existen diferencias significativas entre las diferentes bases de información, es importante habilitar la posibilidad de llegar a una visión compartida, basada en metodologías que reconozcan toda la verdad de lo ocurrido en esta materia. En este sentido, un aspecto central es la cualificación del sistema de información oficial sobre desplazamiento de modo que se puedan subsanar los problemas de rechazo de población y de subregistro que han sido señalados por la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación, la academia, la sociedad civil y la comunidad internacional. Un entendimiento sobre estos temas tiene gran utilidad para la protección de los derechos de la población desplazada, porque las personas que no acceden al registro viven una nueva violación de sus garantías básicas.

En segundo lugar, es necesario hacer una precisión respecto a la continuidad del fenómeno del desplazamiento forzado. El propio gobierno reconoce que durante el periodo del Presidente Álvaro Uribe Vélez (Desde mediados de 2002) se han desplazado más de un millón de personas, lo cual constituye una cifra enorme y compleja con un promedio superior a 200 mil personas por año, según los datos de Acción Social. De acuerdo con los más recientes reportes oficiales estas cifras van en aumento y para el año 2006 ya se reconocen 215 mil personas desplazadas; Por su parte Codhes ha presentado una cifra de 219 mil en ese año. Es decir que el momento de consolidar las cifras de 2006, lo cual ocurrirá solamente a finales de 2007, el resultado oficial va a ser muy superior al registrado por organismos de la sociedad civil. ¿Cómo explicar esta circunstancia que contradice un discurso oficial que niega el conflicto armado, la crisis humanitaria, que in-

* Administrador Público egresado de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Especialista en Derecho Público de la Universidad Nacional. Ha cursado estudios de maestría en Análisis de Problemas Contemporáneos y Filosofía Política. Desde 2005 ejerce como Director de la Especialización de Análisis de Políticas Públicas y Director de la Revista de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional. Actualmente ejerce la Presidencia de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), organización a la que pertenece desde el año 1995.

** La Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado fue creada en noviembre de 2005. De ella forman parte las siguientes personas: Eduardo Cifuentes Muñoz, Monseñor Héctor Fabio Henao, Luis Jorge Garay, José Fernando Isaza, Patricia Lara, Luis Evelis Andrade, Rosalba Castillo, Pedro Santana, Orlando Fals Borda, Rodrigo Uprimny y Marco Romero: En la secretaría técnica de la Comisión participan las siguientes organizaciones CODHES, Viva la Ciudadanía Pastoral Social y Plan Internacional.

voca el fin del paramilitarismo y el repliegue de las guerrillas a zonas profundas de la geografía nacional?

Buena parte de este incremento proviene de zonas rurales, donde las gentes viven en medio de complejos laboratorios de guerra. Tal es el caso de municipios del departamento de Nariño, que registran más de 25 casos de éxodo masivo en los últimos 2 años, en su gran mayoría producto de enfrentamientos entre las fuerzas del Estado y las FARC o por enfrentamientos entre las FARC y los grupos paramilitares). Lo propio ocurre en zonas de frontera con Venezuela, en el Catatumbo, en el Chocó, la Sierra Nevada de Santa Martha o las zonas de influencia del Plan Patriota; a pesar de las particularidades regionales en estas zonas se presentan, a veces en forma simultánea, fenómenos como la compleja dinámica de reactivación paramilitar, fuerte presencia de las guerrillas y fuertes operativos militares del Estado. En términos generales, el desplazamiento muestra la dualidad de un país que tiende a contar con mayores garantías para los pobladores urbanos mientras el mundo rural sigue siendo golpeado por la guerra y la crisis social.

De otra parte, este panorama muestra que la responsabilidad del desplazamiento no recae únicamente sobre los actores armados al margen de la ley, como lo reconoce en sus intervenciones Acción Social y la Vicepresidencia, las cuales explican el desplazamiento solo por acciones de los grupos paramilitares y las guerrillas. Sin duda los grupos armados tienen la principal responsabilidad, pero también existen importantes responsabilidades activas del Estado, más allá de la propia incapacidad de evitar el desplazamiento. Son frecuentes los casos en que el desplazamiento se origina en enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y las guerrillas, además de los casos de exclusiva responsabilidad estatal como los llamados “falsos positivos” o la combinación de redes de informantes y detenciones arbitrarias, que en muchos casos terminan en estigmatización y desplazamiento de las personas señaladas por este tipo de acción institucional contraria al principio de distinción consagrado por la normativa humanitaria.

Pero además de la guerra existe otra dimensión de mayor complejidad: Es evidente que la dinámica del conflicto armado se traduce en la usurpación y la concentración de la tierra y los recursos del territorio. De acuerdo con los diferentes datos

oficiales e independientes que circulan en el país sobre de apropiación violenta de las tierras, el desplazamiento no sólo se debe a dinámicas de guerra, sino a dinámicas de economía política.

Estas dos consideraciones constituyen un marco de referencia vital, para comprender las causas profundas del desplazamiento forzado y para desarrollar políticas y acciones sociales acordes con la naturaleza del problema.

Los avances y los estancamientos en la política pública frente al desplazamiento

En materia de política pública la Comisión celebra la decisión de la Corte Constitucional de realizar un seguimiento sistemático sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 y el proceso más reciente de adoptar indicadores que midan el goce efectivo de los derechos, entendida como una evaluación de la política pública por primera vez en Colombia, desde un referente de derechos humanos.

Este es un aspecto crucial que marca un punto de inflexión respecto de la cultura santanderista de Colombia, que dice: “a nadie se le niega un derecho en el papel, pero a pocos se le cumple en la realidad”; Esta es una generalización, por supuesto, y se presentan excusas por los efectos indeseados que tenga, pero es una manera pedagógica de reconocer la necesidad de cambiar esta tradición colombiana. En un evento académico sobre la Constitución de 1991, uno de los panelistas recordaba la vieja expresión según la cual en Colombia “la constitución consagra el derecho, la legislación lo restringe y la reglamentación lo acaba” Con la decisión de la Corte Constitucional se abre un nuevo camino para garantizar que los derechos que se reconocen en la ley y en el derecho internacional, se traduzcan materialmente en las políticas públicas.

La Comisión de Seguimiento reconoce algunos avances de la política pública sobre desplazamiento forzado que se traducen en mayores niveles de inversión mayor afiliación a programas como Familias en Acción y el reconocimiento de los indicadores adoptados por la Corte Constitucional como criterio rector de las acciones del gobierno. Reconoce igualmente el importante papel que han jugado algunos gobiernos locales y los organismos de control en el proceso de seguimiento. Es evidente que los principales avances se han producido en los últimos años, es de

cir desde la expedición de la sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional. Tal como quedó demostrado en los informes de política pública de ACNUR, Antes de 2004, las acciones del gobierno se circunscribían a la ayuda humanitaria de emergencia con bajos niveles de cobertura y calidad.

Pero también es importante señalar, que en las materias fundamentales de las cuales depende el restablecimiento socioeconómico o el retorno de las comunidades a sus regiones aun existe un déficit de carácter estructural y un discurso gubernamental que en el que prima la enumeración de las dificultades para el cumplimiento de la sentencia T-025 sobre la eficacia de los programas para lograr el acceso de todos los desplazados a sus derechos. En un Estado de Derecho se evalúa el cumplimiento efectivo y material de los derechos de las personas. Por ello, es necesario cambiar la cultura de presentar excusas por las grandes limitaciones del Estado en estas materias (aunque se estén haciendo esfuerzos importantes), por una cultura que reconozca la necesidad de un Estado de Derecho para todos, tan eficaz para la población vulnerable y la población desplazada, como lo es para la regulación y la protección de los intereses del sector financiero. De nuevo la política de confianza al inversionista fundada en la idea de la estabilidad de las reglas de juego y de los respectivos compromisos del Estado, contrasta con el mensaje para los desplazados en materia de empleo, tierras y acceso a la justicia entre otras materias.

En el tema de la salud, por ejemplo, según el informe presentado por el Ministerio de Protección Social en la sesión técnica convocada la Corte Constitucional el 1 de marzo de 2007, se anunció que un 80% de la población desplazada contaba con atención adecuada porque la población objetivo estimada por el Ministerio ascendía a 850 mil personas aproximadamente. A su vez el Ministerio argumentó que la diferencia entre esta cifra y el universo de población no podría ser atendida por problemas de identificación y localización de los eventuales beneficiarios. (A esa fecha el registro oficial refiere una cifra superior a 2,2 millones de personas desplazadas). Según los datos oficiales, a esa fecha aparecían 259 mil personas afiliadas a régimen subsidiado, 118 mil afiliados al régimen contributivo y un reporte de 200 mil consultas mediante contratos directos con hospitales, lo cual no equivale a 200 mil personas diferentes. Del mismo modo se reporta-

ron 300 mil nuevos cupos de régimen subsidiado aun sin ejecutar. Es decir que en el mejor de los casos, las bases de datos del gobierno pueden dar cuenta de cerca de 700 mil personas afiliadas a servicios de salud, lo cual equivale a un porcentaje aproximado del 40%. Existen encuestas que arrojan mayores niveles de cobertura, pero estos niveles no se han demostrado aún con información oficial.

Afortunadamente, en esta materia el indicador adoptado por la Corte Constitucional para evaluar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, obliga la afiliación al régimen de seguridad social en salud para todas las personas desplazadas. Esto quiere decir acceso permanente a servicios de salud, que no estén sujetos a las contingencias de contratos temporales ni limitaciones de acceso asociadas a los lugares del territorio en el que hoy deben permanecer. Este caso muestra la trascendencia de los indicadores de goce efectivo adoptados por la Corte.

Lo propio ocurre en materia de educación. En este sector, el gobierno afirmaba un cumplimiento del 100% como resultado de impartir la orden a los colegios de admitir a todos los niños desplazados. La Corte reconoció los avances en este tema pero demandó respuestas sobre las condiciones de acceso y permanencia. De nuevo las bases de información oficial sólo pudieron acreditar a diciembre de 2006, que la cobertura en educación, para niños entre 5 y 17 años, sólo alcanzaba el 36% y que sólo un 23% de los niños contaba con apoyo de acompañamiento, lo que ratifica la importancia.

Cuando se examinan otras variables, aparece nítidamente el contraste profundo que existe entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas. Mientras en el primer caso, el gobierno afirma un cumplimiento de 80% a diciembre de 2006, para el tema del empleo la generación de ingresos y los proyectos productivos, sólo aparece un nivel de acceso del 16% de la población y en la mayor parte de los casos se trata de cursos de capacitación o microcréditos que van desde \$200 mil pesos a \$1 millón de pesos, los cuales usualmente se destinan a consumo dada la precariedad de las condiciones de vida de la población desplazada. Estos proyectos tienen muy poco alcance por cuanto el apoyo financiero es limitado. Afortunadamente, la Corte Constitucional señaló recientemente que aquellas personas que no reciban soluciones duraderas, deben seguir siendo atendidas en el

programa de atención humanitaria de emergencia, porque, como lo demuestran los sucesivos informes del CICR, existen muchas personas que tuvieron ayudas de emergencia pero hoy se encuentra viviendo condiciones de indigencia, ante la ausencia de una política de generación de empleo e ingresos autónomos. En materia de soluciones duraderas, la Corte Constitucional no ha adoptado indicadores definitivos, pero ha enviado una señal importante al rechazar la propuesta del gobierno de otorgar a los desplazados el equivalente a una canasta para pobreza extrema

En el tema de la vivienda aparece el mismo patrón. El gobierno ha otorgado 60 mil subsidios en los últimos años, es decir se han aprobado subsidios para un grupo cercano al 15% de la población que aparece en el registro oficial, pero sólo el 4% de las familias ha logrado acceder efectivamente al subsidio. Las razones son evidentes: En condiciones de desarraigo, las familias desplazadas no tienen condiciones de ingreso ni de crédito y en cambio han tenido que abandonar sus bienes y sus capacidades productivas, usualmente rurales, no encuentran oportunidades en el mundo urbano, más allá de la economía informal. Además no existe oferta privada para vivienda de interés social y aun en esta hipótesis se requieren ingresos que muchos pobres no pueden acreditar. Por demás en los casos de personas que son víctimas del conflicto armado es decir que deben enfrentar una vulnerabilidad social y humanitaria resulta anti ético e ineficaz el fundamento de la política actual, basada en la cofinanciación del mínimo vital por arte de las mismas víctimas.

En esta materia, la única alternativa es ofrecer ayudas que cobren la totalidad del costo de la vivienda. Al respecto ciudades como Bogotá, Bucaramanga y Medellín han desarrollado una propuesta novedosa para superar esta brecha ofreciendo subsidios complementarios para la adquisición de una vivienda de interés social en condiciones dignas, es decir, que tengan más de 30 metros cuadrados y servicios públicos domiciliarios. Estas medidas se deben universalizar en todo el país para evitar el trato desigual de las personas desplazadas, frente a indicadores de goce efectivo adoptados por la Corte Constitucional. Pero la implementación de estas medidas es viable siempre y cuando se cuente con un fuerte apoyo técnico y financiero del gobierno nacional. Es factible crear índices de corresponsabilidad entre entidades territoriales y gobierno nacional, de tal manera que la entidad territorial haga aportes de acuerdo con el impacto del

desplazamiento y su capacidad fiscal y que el gobierno nacional asuma los costos faltantes.

El desarrollo de políticas de construcción masiva de vivienda social también puede ser concebido en el marco de estrategias de reactivación de la economía, el empleo y el estímulo de una serie de industrias que en Colombia suelen beneficiarse del sector de la construcción. En consecuencia, el actual sistema de subsidios es ineficaz y debe ser replanteado drásticamente a efecto de reconocer la realidad de estas comunidades y sin sacrificar el acceso de las comunidades pobres preexistentes.

Este último aspecto es crucial, porque el costo de la política de atención a la población desplazada debe hallar sus recursos en un esquema de solidaridad vertical y no recortando otros programas sociales a población pobre, con lo cual se estimula una competencia entre los estratos más bajos por el acceso a los derechos que el Estado debe garantizar a todos, tal como lo ordena la Constitución política.

Verdad, justicia y Reparación

En el tema de la reparación, es necesario señalar incumplimientos de tipo estructural. Hasta el momento, ninguna persona o familia ha sido reparada pese a las promesas oficiales con el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, mas de 17 líderes de población desplazada que se han acercado a las audiencias públicas en calidad de sujetos procesales han sido asesinados y muchos más amenazados. Los casos de retorno en los que se han observado cabalmente los principios rectores de voluntariedad, seguridad y sostenibilidad socioeconómica son escasos y en materia de tierras la política no solo es precaria sino que el Estado ni siquiera tiene unidad de criterio y de bases de información sobre las tierras y los bienes abandonados por las personas desplazadas.

Pero esta situación no es nueva, lo cual no excusa las responsabilidades del Estado. En materia de justicia, el reciente informe de ACNUR señala que sólo se han fallado 13 casos sobre el delito de desplazamiento forzado y que el sistema acusatorio colombiano solamente ha conocido un poco mas de 6000 de estas situaciones, cuando el registro de acción social cuenta con información básica sobre más de 2 millones de colombianos registrados

Cualquier tentativa de explicación de estos hechos remite de nuevo a la profunda asimetría del país y del Estado colombiano, muy eficiente en la protección de los intereses de quienes cuentan con poder económico o político y abiertamente incompetente con los sectores sociales que difícilmente pueden llamarse ciudadanos y que siguen esperando a materialización del Estado Social de Derecho.

El Congreso de la República y su rol frente a la superación de las causas y los efectos del desplazamiento forzado

Marta Lucía Ramírez de Rincón / Senadora de la República / Presidenta de la Comisión Segunda del Senado*

La Constitución Nacional le ha entregado al Congreso de la República dos mandatos fundamentales, legislar y ejercer el control político. La acción de legislar es el primer paso para la implementación del estado social de derecho; en principio, es la acción de dar desarrollo a los mandatos constitucionales. El control político es la acción de realizar seguimiento al diseño y la implementación de la política pública que traza el gobierno nacional, al igual que sobre las acciones y omisiones de éste en virtud de sus funciones constitucionales y legales.

El Estado colombiano tiene la obligación de velar por el cumplimiento de los derechos de todos los colombianos en condiciones de igualdad y equidad, teniendo en cuenta que hay grupos a los cuales debe prestar mayor atención, en virtud de sus condiciones de vulnerabilidad, tal como en el caso de los niños, las mujeres, el adulto mayor, las minorías étnicas y las víctimas de la violencia. En razón de este evento, la referencia se centra en las personas desplazadas por la violencia.

En el año 2007, se puede afirmar que han sido divulgados informes, análisis, relatos y documentos en los cuales se describe la situación de vulnerabilidad a la que son forzadas las víctimas de este acto violento y se analizan las causas y los efectos del desplazamiento forzado en Colombia. Sin embargo, esto no siempre ha sido así. En el año 1997 el tema no tenía la visibilidad de hoy, pero sí la suficiente magnitud como para que el Congreso de la República, por iniciativa

del gobierno nacional y con el apoyo de organismos como la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), manifestara su decisión política de diseñar una política especial de atención para las personas desplazadas por la violencia.

La ley 387 de 1997 logró constituir una hoja de ruta, acorde a su tiempo, pero visionaria y con las herramientas suficientes para que el gobierno nacional pudiese actuar de forma oportuna, coordinada y eficiente. Lamentablemente, faltó la asignación presupuestal y la consecución de los recursos de cooperación necesarios para implementar la política.

No sólo fue el tema presupuestal el que no permitió avances contundentes; también lo fue la inexperiencia en la atención a este tipo de población, incluso existía la limitación de experiencias internacionales que aportaran insumos que acortaran el camino del aprendizaje en un contexto que requería respuestas aceleradas. La reglamentación de la ley 387, el aprendizaje institucional y la consecución de recursos suficientes, se convirtieron en los nuevos obstáculos, frente a los cuales las víctimas no tenían por qué esperar, aunque dada la magnitud no sólo de los efectos, sino también de las causas del desplazamiento forzado, fue un proceso que, en buena medida, contribuyó a algunos avances que se pueden apreciar hoy.

Complementando la ley 387 de 1997 y reconociendo una situación en la cual se encontraban miles de colombianos, el Congreso de la República, mediante la ley 418 de 1997¹, prorrogada y modificada por la ley 548 de 1999², la ley 782 de 2002³ y la ley 1106 de 2006 llamada la ley de orden público⁴, le dedicó un título a la atención a las víctimas que se presenten en el marco del conflicto armado interno. En el año 2000 mediante

* Abogada, con especialización en Ciencias Socioeconómicas y en Derecho Comercial de la Pontificia Universidad Javeriana. Tiene un postgrado en Legislación Financiera de la Universidad de los Andes y una especialización en Alta Gerencia del Inaldi. Ha sido Directora General de Bancos de la Superintendencia Bancaria, Directora General del Instituto de Comercio Exterior Incomex, Ministra de Comercio Exterior, Embajadora de Colombia en Francia, Ministra de Defensa Nacional, y desde 2006 se desempeña como Senadora de la República.

1 Ley 418 de 1997 (diciembre 26). "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".

2 Ley 548 de 1999. "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la ley 418 de 1997."

3 Ley 782 de 2002 (diciembre 23). "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, y se modifican algunas de sus disposiciones".

4 Ley 1106 de 2006 (diciembre 22). "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones".

la ley 599⁵, se incluye el tipo penal de desplazamiento forzado de población civil en el Código Penal y en el año de 2004 mediante la ley 890⁶ se aumentaron las penas para este delito.

Como se puede ver, a partir de la promulgación de la ley 387, el tema ha logrado consolidarse y visibilizarse, gracias a los aportes de distintos sectores públicos, privados, comunitarios y de la comunidad internacional. El Congreso de la República ha hecho lo suyo contribuyendo con la discusión y aprobación de los mecanismos legales para proteger y acompañar a las víctimas del desplazamiento. Uno de esos grandes aportes fue en 2005 la aprobación de la ley 975, ley de Justicia y Paz, por medio de la cual la población desplazada en particular y las víctimas de la violencia en general, obtienen el reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Esta ley contó con el alcance conferido por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-370 de 2006.

Además de las leyes antes citadas, el Congreso de la República ha ratificado tratados y acuerdos internacionales que definen el delito de desplazamiento forzado como de lesa humanidad, imprescriptible y no negociable. Lo cual es un valioso aporte que encuentra su asiento en el bloque de constitucionalidad consagrado por la Constitución de 1991.

En el año de 2007, 10 años después de la promulgación de la ley 387, el Congreso de la República ha aprobado varias leyes mediante las cuales se pretende beneficiar a la población desplazada, en relación con los mandatos de la sentencia T-025 de 2004, en la cual se expresa que el Estado priorizará sus planes y programas en la población desplazada por la violencia. En ese sentido, toda ley que apruebe el Congreso de la República deberá beneficiar en principio a las personas desplazadas.

Para dar cumplimiento al objetivo de esta exposición, se presentan tres proyectos de ley que fueron discutidos por el Congreso de la República y que se encuentran en el trámite de sanción presidencial. Estas iniciativas legislativas, que producirán un mejoramiento acelerado de

las condiciones en que se encuentra la población desplazada, fueron presentadas por iniciativa del gobierno:

- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
- Estatuto de Desarrollo Rural y reforma al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), encargada del subsidio a la vivienda rural y la asignación de tierras
- Transferencias y sistema de participaciones. Acto legislativo No. 11 por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional

Brevemente se describe el objetivo de cada uno de ellos, con especial referencia a los mandatos expresos para la población desplazada. De igual manera, se hará referencia al proyecto de ley por medio del cual se “declara el 2007 el año de la promoción, el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Ley 599 de 2000. (Julio 24) "Por medio de la cual se expide el Código Penal"

⁶ Ley 890 de 2004 (julio 7). "Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal".

1. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006–2010

La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo es un mandato constitucional, un trámite que se realiza cada 4 años y por iniciativa del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, para que éste lo discuta y haga las modificaciones e inclusiones pertinentes para el cumplimiento de los mandatos constitucionales en relación con los intereses nacionales y locales.

La inclusión de la temática del desplazamiento forzado en un Plan Nacional de Desarrollo tiene su antecedente en el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006, en el cual se incluyó un componente de atención a la población desplazada por la violencia, pero como un sub-tema dentro del componente de “Protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”, uno de los 7 ejes de la política de seguridad democrática. Hoy, el desplazamiento forzado aparece como eje principal en el capítulo denominado “Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación”, como el segundo componente de la política de Seguridad Democrática.

El PND 2006–2010 tiene dos partes, una compuesta por el articulado del proyecto de ley y otra denominada las Bases del Plan en la cual se desarrollan los componentes aprobados en el articulado.

1.1 Articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 referido a población desplazada por la violencia⁷

La población desplazada por la violencia ha sido incluida en el PND como una de las pocas poblaciones con una política especial de atención y con una serie de medidas específicas complementarias a la ley 387 de 1997, al Decreto 250 de 2005 (Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia), dirigidas a la superación del estado de cosas inconstitucional.

⁷ Se utiliza como fuente el articulado aprobado por el Congreso de la República de la ley enviada a sanción presidencial por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 y el anexo denominado “Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010”

Haciendo un análisis de las medidas aprobadas para la población desplazada en el PND 2006–2010⁸, ésta puede ser comprendida en tres sentidos: i) como población desplazada, ii) como población vulnerable y iii) como víctima de la violencia. Corresponde así, hacer un análisis teniendo en cuenta estas tres concepciones para poder determinar la situación real de la población desplazada en el PND 2006–2010.

i) Política especial de atención a la población desplazada por la violencia

En virtud de los avances obtenidos en el periodo 2002–2006, y dando continuidad a las políticas de ese periodo, se aprobó la propuesta del gobierno de mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo, trazando unos objetivos específicos entre los cuales se encuentran:

- En el marco de la política de seguridad democrática la solución del flagelo del desplazamiento de la población.
- Una política de promoción de reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad que conduzca a soluciones eficaces contra la pobreza y la vulnerabilidad “teniendo como prioridad las regiones y grupos poblaciones más rezagados y vulnerables como son las personas en situación de desplazamiento”.

Entre los principales programas de inversión, aparece la atención integral a la población desplazada “bajo un enfoque de goce de derechos, destinando recursos de hasta \$4.1 billones”. – La política buscará prevenir el desplazamiento forzado, atender integralmente la emergencia y lograr la estabilización e inte-

⁸ La presentación de esta política estuvo liderada por el Ministro del Interior, Doctor Carlos Holguín, por el director de Acción Social, Doctor Luis Alfonso Hoyos y el Ministro de Protección Social, Doctor Diego Palacio, quienes junto con sus asesores lograron que en esta ley del Plan de Desarrollo, quedaran incluidos los objetivos de política que atienden de manera integral las necesidades de la población desplazada, y que marcan la diferencia con los planes de desarrollo previos, ya que en este último la población desplazada se visibiliza y se hace objetivo especial de algunas de las disposiciones; es decir, ya no se incluye como un todo dentro de las poblaciones más vulnerables, sino que se deciden unas normas específicamente orientadas a la atención a la población desplazada. Este proceso fue acompañado e impulsado en el Congreso de la República por Congresistas encabezados por la Senadora Marta Lucía Ramírez, quienes presentaron proposiciones con mandatos específicos que fueron incluidas en el articulado definitivo del PND.

gración socioeconómica de la población desplazada, articulando los programas diseñados específicamente para atender a esta población con aquellos previstos para la reducción de la pobreza. Para lograr lo anterior, se requiere que se actualice y depure el Registro Único de población desplazada (RUPD) —.

Se aprobó el diseño y la implementación de una política de atención a la población desplazada con enfoque de derechos, la cual tiene su soporte en el reconocimiento por parte

del gobierno nacional de que “la población desplazada se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, ya que, además de enfrentar la vulneración de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, tiene que enfrentar las dificultades que implica llegar a un nuevo entorno, luego de abandonar su lugar de residencia. Por esta razón, durante este gobierno, la población víctima del desplazamiento forzado tendrá una especial consideración del Estado durante todas las fases de atención”.

Los objetivos de esta política estarán “dirigidos al logro de soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de la población desplazada, las cuales pueden darse bien sea con el retorno o con la reubicación; se buscará generar las condiciones para que toda la población desplazada goce al menos del mínimo de protección de sus derechos. Lo cual implica avanzar significativamente en la superación de las causas que dieron origen al desplazamiento y en el restablecimiento de los derechos vulnerados”. Las principales metas, contempladas en el PDD, se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 1
Metas frente al desplazamiento incluidas en el PND 2006–2010

Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	Línea de base	Meta cuatrienio
Nuevos afiliados en el régimen subsidiado en salud (desplazados)	260.269	1.200.000
Familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras	1.831	12.850
Familias desplazadas beneficiadas por el programa Familias en Acción (Acumulado)	99.807	300.000
Nuevos cupos educativos para población desplazada (contratación del servicio). Línea de base 2005	232.115	400.000
Familias vulnerables y desplazadas vinculadas a programas de Paz y Desarrollo	-	85.302
Corregimientos priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	-	332

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010

El programa Familias en Acción reviste gran importancia dentro de la política social del gobierno. Para este cuatrienio el objetivo es lograr un millón 500 mil familias beneficiadas, entre las cuales 300 mil pertenecerán exclusivamente a población desplazada. Si se considera que cada familia desplazada tiene en promedio de cuatro a cinco miembros, sumarán un total aproximado de un millón 500 mil personas desplazadas que van a ser parte de este programa.

Con el incremento en la cobertura educativa, se pretende atender un problema estructural de la población desplazada, ya que en la medida que logre tener acceso a la educación, esta población va a poder superar su condición de

desplazamiento e insertarse económica y productivamente. Además, de esta manera podrá dejar el apoyo asistencialista del Estado.

ii) Planes y programas en los cuales se incluye de forma expresa a la población desplazada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010⁹

⁹ Tomado del articulado aprobado por el Congreso de la República mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 y el texto adjunto al articulado denominado “Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010” enviado a sanción presidencial.

Entre los planes y programas en los cuales se incluye de forma expresa y prioritaria a la población desplazada, se encuentran:

- Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (REDEP)

Mediante la red se pretende i) integrar la oferta de servicios sociales para hacer coincidir las diferentes prestaciones alrededor de la familia de manera simultánea; ii) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; y iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación. Esta red promoverá, entre 2007 y 2010, a 1.5 millones de familias en extrema pobreza, en condición de desplazamiento o clasificadas entre las más pobres del nivel 1 del SISBEN.

En lo que corresponde a los programas orientados a la población más vulnerable, en el marco de la Red se desarrollará: i) el programa de vivienda de interés social rural y saneamiento básico; ii) la implementación de acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional, y iii) la focalización de esfuerzos para atender a las poblaciones pobres, desplazadas y reintegradas.

- Banca de las oportunidades

“La Banca de las oportunidades es una política de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales como ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros. Esta red financiará proyectos productivos y de generación de ingresos para la población más pobre y se encargará de hacer un seguimiento periódico a cada proyecto financiado. De esta manera, esta red buscará contribuir a la superación de la pobreza, promover la igualdad, suavizar las fluctuaciones de ingresos y consumo de los más pobres y generar un mayor crecimiento económico”¹⁰.

Los recursos de la Banca de oportunidades se orientarán de la siguiente manera con el fin de obtener un mejor impacto sobre los indicadores de paz y convivencia, reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y reducción del desempleo¹¹:

1. Financiación de proyectos productivos de la población desplazada que cuenten con el acompañamiento y asesoría del Sena.

- Equidad en el campo

Con el objeto de reducir la pobreza en el campo y mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos, es necesario adoptar las siguientes políticas: i) acceso a los recursos de producción; ii) mejoramiento de su capacidad productiva; iii) acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida; y iv) oferta de alternativas que permitan desestimular la expansión de los cultivos ilícitos.

El gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER, efectuará las acciones tendientes a mejorar y actualizar el Registro único de predios (RUP), según información que provean las víctimas de la violencia, las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), el Ministerio Público y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

- Programa de desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico

Otro de los ejes de la política de desarrollo empresarial será el fomento del emprendimiento. Por esta razón, resulta indispensable desarrollar un plan estratégico nacional para el desarrollo integral de una cultura para el emprendimiento y la innovación empresarial que se caracterice, entre otros, por los siguientes lineamientos:

“se implementará una política de acceso a recursos financieros para el emprendimiento, en particular para jóvenes, desplazados y madres cabeza de familia. Esta política debe estar caracterizada por la creación de fondos de

¹⁰ En. <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co/preguntas.html#1>

¹¹ Se cita sólo el aparte para población desplazada.

capital de riesgo, así como la creación de un fondo de financiación para los trámites relacionados con la titularización de los derechos de propiedad intelectual”.

- Política exterior y migratoria

Se desarrollará un nuevo enfoque de cooperación técnica que amplíe las posibilidades de relacionamiento político en instancias bilaterales y multilaterales. Este enfoque deberá implicar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: La lucha contra el problema mundial de las drogas y el apoyo al medio ambiente –con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida–, y la reconciliación y gobernabilidad en temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de excombatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los derechos humanos, el apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como las iniciativas de paz y desarrollo.

- Eje territorial

Priorización en la ejecución de los presupuestos nacional, departamental y municipal en la atención a la población desplazada. Se ordenan reportes mensuales al Ministerio del Interior y de Justicia sobre las apropiaciones específicas de cada entidad territorial destinadas a la prevención y atención del desplazamiento forzado. También al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación sobre la ejecución presupuestal desarrollada por las entidades del orden nacional en materia de desplazamiento forzado. El incumplimiento de estos mandatos se constituye en falta grave.

El gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con Acción Social, implementará un programa de capacitación y acompañamiento en materia de derechos de la población desplazada y su inclusión en los planes de gobierno y desarrollo dirigido a gobernadores, alcaldes, asambleas y concejos de todo el territorio nacional. También buscará el fortalecimiento de los mecanismos para que se conformen los comités municipales, departamentales y distritales para que formulen e implementen los PIU y, así mismo, implementen los indicadores de goce efectivo de derechos diseñados por Acción Social. Esta

inclusión permite la verdadera coordinación y complementariedad entre la labor realizada por el gobierno nacional y la labor a cargo de las entidades territoriales.

Sobre estos programas es necesario hacer mayor énfasis, para llegar de manera oportuna a la población desplazada y satisfacer sus carencias en términos de goce efectivo de derechos. Con ello se podría superar la condición de extrema vulnerabilidad de esta población, logrando una estabilización económica y social que tenga, a su vez, un impacto psicoafectivo importante.

- Leyes modificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

Dentro de las consideraciones legales, para brindar el apoyo económico necesario a través de proyectos con apoyo empresarial, se realizaron modificaciones a dos leyes:

Fondo de Capital de Riesgo. Adición del texto al párrafo 1º del artículo 10 de la ley 1133 de abril de 2007:

“Dentro de los proyectos agroindustriales y de producción de biocombustibles a financiar por el Fondo de Capital de Riesgo, tendrán prelación para la elegibilidad respectiva, los relacionados con el aprovechamiento de nuevos cultivos ubicados en zonas o poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico, la violencia y el desplazamiento forzado, siempre y cuando el gobierno nacional determine y certifique que dichos cultivos y la empresa respectiva se ubicarán en una zona o población afectada por estos fenómenos”.

Desarrollo empresarial. El numeral 6 del artículo 23 de la ley 590 de 2000, modificado por el numeral 6 del artículo 15 de la ley 905 de 2004, quedará así:

“Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará o participará en fondos de capital de riesgo y capital semilla y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, buscando atender regionalmente a las empresas y, cuando haya lugar, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como mujeres cabeza de hogar, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas”.

iii) Atención a las víctimas de la violencia

La política para víctimas de la violencia se enfocará en los siguientes ejes:

-Construcción de un modelo de reparación integral, viable, sostenido, ajustado a la realidad colombiana y que sirva de umbral para futuras reparaciones.

-Fortalecer las políticas de atención integral y oportuna a las víctimas de la violencia. Por otro lado, y según lo dispuesto en la Ley de Justicia y Paz, se diseñará e implementará una política de Estado sostenible financieramente para ofrecer una reparación integral, articulada con las acciones y programas que buscan solucionar los problemas estructurales, económicos y sociales de la sociedad colombiana y que se constituyen en detonantes importantes de la violencia.

-Un tercer componente está asociado con el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz.

1.2. Cronograma presupuestal aprobado. Asignación de recursos presupuestales específicos para atender a la población desplazada

Se aprobó, para el cuatrienio 2007-2010, un presupuesto de \$4.3 billones con un cronograma de esfuerzo presupuestal que realizará tanto la Nación, a través de las entidades del SNAIPD –con un rubro de \$3.5 billones–, como las entidades territoriales con un presupuesto del orden de \$797.594 millones, para brindar atención a la población desplazada en torno a 8 componentes (ver cuadro 2).

Dentro de las asignaciones, se resalta el presupuesto destinado para los programas de vivienda rural y urbana – para ambas iniciativas el presupuesto destinado es alrededor de 100 mil millones de pesos –; de igual manera la generación de ingresos rural y urbano –que contarán con más de 350 mil millones de pesos– y, de otro lado, la asignación de tierras –que tendrá a disposición cerca de 200 mil millones de pesos–.

Cuadro 2
Cronograma presupuestal de la nación en millones de pesos de 2005
Basado en el CONPES 3400 de 2005

Componente de la Atención	2007	2008	2009	2010	2011
Atención Humanitaria	29,061	29,061	29,061	29,061	29,061.5
Documentación	3,084	3,084	3,084	3,084	3,084.0
Programa vivienda rural	26,25	26,25	26,25	26,25	26,249.8
Programa vivienda urbano	82,499	82,499	82,499	82,499	82,499.1
Capacitación laboral	15,996	15,996	15,996	15,996	15,995.7
Generación de ingresos rural	82,566	82,566	82,566	82,566	82,565.9
Generación de ingresos urban	270,675	270,675	270,675	270,675	270,674.5
Tierras	199,08	199,08	199,08	199,08	199,080.2
Total	709,211	709,211	709,211	709,211	709,210.7

Fuente: Cálculos DIFP-DNP

Se ha aprobado la prioridad presupuestal correspondiente a los órganos públicos del orden nacional encargados de las políticas sociales, los cuales ejecutarán sus respectivos presupuestos, dando prioridad a la atención a la población desplazada por la violencia y a la población en extrema pobreza identificada por REDEP.

La política especial de atención se fortalece y complementa con las políticas generales de atención y el acceso privilegiado de la población desplazada. De igual forma, la cooperación internacional es fundamental para el flujo de los recursos necesarios.

En el tema presupuestal hay que tener en cuenta la sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se extiende el periodo durante el cual debe ser entregada la ayuda humanitaria de emergencia. Al declarar inexecutable el periodo de 3 meses consagrado en la ley 387 de 1997, precepto bajo el cual se hizo este presupuesto aprobado en el PND, las cifras deben ser ajustadas, todas vez que el mandato exige mantener la ayuda hasta que la persona desplazada logre superar el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra.

2. Estatuto de desarrollo rural. Reforma al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), y otras disposiciones

Por medio de este estatuto se establece una serie de acciones orientadas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad. En él la población desplazada logra una política especial de atención, basada en el desarrollo productivo y económico de la tierra, al igual que la inclusión privilegiada en los planes y programas que dicta la ley. Este proyecto incluye a nivel legal algunas de las disposiciones contenidas en el Decreto 2007 de 2001, en materia de la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, y dicta unas nuevas disposiciones acordes con el subsidio para compra de tierras, la reforma del INCODER y el estatuto de desarrollo rural.

En cuanto al subsidio para compra de tierras contemplado en el estatuto de desarrollo rural, éste será de valor único por unidad agrícola familiar (UAF), definida como empresa básica de producción agrícola que sólo requiere el trabajo de una familia y podrá cubrir hasta el 100 % del valor de la tierra y parte de los requerimientos financieros del proyecto. El subsidio se otorgará por una sola vez a pequeños productores, campesinos, minifundistas y tenedores de tierra.

Con la reforma al INCODER, se agiliza el trámite para recibir bienes rurales derivados de procesos de extinción de dominio, se crean programas de fomento acuícola y pesquero, y se pretende que el desarrollo del campo se dé en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad. Se crea el Sistema Nacional de Desarrollo Rural y se establece que habrá CONPES rural al menos dos veces por año para asignar y aprobar el presupuesto de inversión para desarrollo del sector.

El INCODER administrará los subsidios y hará convocatorias dos veces al año. Adicionalmente, se contempla la creación de una línea especial de redescuento por parte de la Comisión Nacional de Crédito para los beneficiarios del subsidio de compra de tierras. El margen de redescuento será del 100 %, los plazos no serán inferiores a 12 años y habrá períodos de gracia de al menos 2 años, tasas blandas e

intereses diferidos en periodos de pago. Este subsidio para compra de tierras estará sometido a condiciones que estarán vigentes durante 10 años tales como no poder vender el predio sin previa autorización del Consejo del INCODER. En caso de incumplimiento, deberán restituir la tierra al valor real. No se negociará con predios invadidos y violentados.

El Instituto queda facultado para adquirir tierras para beneficiarios de programas especiales como desplazados, indígenas o víctimas de calamidades públicas, al igual que para brindar asesoría a quienes aspiran a obtener subsidios y para hacer programas de apoyo empresarial rural. Dentro de los programas especiales que adelanta el INCODER, el proyecto busca priorizar población desplazada, y en ese sentido, las oficinas de registro no podrán registrar operaciones de venta de los predios abandonados.

Uno de los objetivos del estatuto es “la redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado en desarrollo de los procesos judiciales de extinción del dominio, la cual se orientará a proyectos rurales, creando las condiciones de participación equitativa de la población más desfavorecida en la distribución de los beneficios del crecimiento y desarrollo de las actividades rurales. Este programa se orientará a la asignación de predios para los campesinos sin tierra, los desplazados, las etnias entre otros”.

Acción Social pasa a coordinar el acceso a los subsidios de tierras para beneficiarios de programas sociales a favor de la población desplazada por la violencia y se le encomienda la función de establecer y operar un programa que permita recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

En el título referido a los programas de acceso a la propiedad de la tierra rural, se establece la creación de un subsidio integral para la compra de tierras con cargo al presupuesto del INCODER. Este subsidio se otorgará por una sola vez de forma individual o colectiva y se entenderá como parte de la compensación, hasta la concurrencia del tope máximo del subsidio, de las deudas contraídas en vir-

tud de la ley 160 de 1994¹², en aquellos casos en los cuales el beneficiario se encuentre relacionado como víctima del conflicto armado pendiente de reparación en los términos de la ley 975 de 2005.

Se prohíbe a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la compra de bienes rurales improductivos de propiedad de población desplazada forzosamente por actores armados.

Se dedica un capítulo especialmente para la atención a la población desplazada en el cual se le encarga a Acción Social el otorgamiento de subsidios o la adquisición de tierras y mejoras de propiedad privada para la adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado. A la Superintendencia de Notariado y Registro se le encarga llevar un registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia, enfatizando en las acciones que debe emprender para impedir la enajenación o la transferencia de los títulos de propiedad. La prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado.

“Los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, con el objeto de proteger a una comunidad de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes, declararán la inminencia de riesgo de desplazamiento o su ocurrencia por causa de la violencia, cuando se presenten circunstancias que puedan originar o hayan originado, el desplazamiento forzado en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, y procederán a identificar a los propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes y territorios de comunidades indígenas y negras ubicados en ésta, para lo cual dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria, elaborarán un informe a la fecha de emisión del acto de declaratoria, cuando esta es de inminencia de desplazamiento; o a la fecha en que ocurrieron los primeros hechos que ocasionaron el desplazamiento, cuando esta

es de ocurrencia, relacionando los titulares amparados y la calidad jurídica que ostentan, con base en los datos existentes en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de Catastro, de INCODER, la Unidad Nacional de Tierras Rurales y otras entidades. Para identificar las calidades de derechos sin formalizar y los titulares de otros derechos, los Comités obtendrán y contrastarán información en las comunidades respectivas”.

Cuando los derechos ejercidos por los desplazados no se encuentren inscritos en los folios de matrícula de los inmuebles respectivos, la oficina de registro de instrumentos públicos o el comité territorial para la atención integral a la población desplazada competente, según el caso, ordenará que las medidas de protección sean registradas.

Los desplazados que opten por el retorno a sus lugares de origen y tengan la calidad de ocupantes de baldíos, podrán acumular el tiempo de explotación efectiva con el de duración del desplazamiento, para cumplir con el requisito mínimo de ocupación y explotación exigido en la ley para su titulación.

En los procesos de retorno y reubicación, se dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción del dominio en instancia administrativa judicial. Los desplazados propietarios o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias, para lo cual la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento.

Los jueces de la república se abstendrán de adelantar procedimientos de prescripción adquisitiva de dominio sobre predios de propiedad de la población desplazada por la violencia; así mismo, las autoridades judiciales negarán las pretensiones de pertenencia de aquellos que demanden la reivindicación o legitimación de derechos sobre inmuebles cuando la tenencia o posesión del demandante tenga origen en conductas de intimidación o violencia. En este caso el Estado, en cabeza de la autoridad jurisdiccional, protegerá a

¹² Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

quien se encuentre en imposibilidad de hacer valer su derecho e iniciará procedimientos para restablecer y proteger los derechos de los afectados por la violencia.

En el Estatuto de Desarrollo Rural se ordena una serie de medidas dirigidas a la protección de la tierra de la población que fue desplazada, ya sea antes o después a un desplazamiento forzado, y se hace explícito que toda persona desplazada tiene derecho a los mecanismos de protección de la tierra. Además, se pone en manos de los comités territoriales para la atención integral a la población desplazada la responsabilidad de motivar la toma de esas medidas en las oficinas de registro de instrumentos públicos. Adicionalmente, los programas de subsidio serán priorizados para población vulnerable, en especial la población desplazada.

3. Transferencias y sistema de participaciones. Acto legislativo No. 11 de 2007 por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional

Siguiendo con la línea del gobierno para el mantenimiento del esquema fiscal de mediano plazo, se ha aprobado en el Congreso de la República la nueva reglamentación del Sistema General de Participaciones (SGP) que coordina la destinación y el crecimiento de los recursos de todas las regiones del país.

3.1 Objetivo de los montos destinados a participaciones

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas.

3.2 Reglamentación del incremento de los recursos de transferencias

1. “Los recursos del sistema de participaciones serán destinados para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.
2. El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores.
3. El 2% del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

4. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 42% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.
5. El monto del Sistema General de Participaciones (SGP) de los departamentos, distritos y municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.
6. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto - PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real estipulada y más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral a la primera infancia.
7. Durante los años 2008 a 2016 el Sistema General de Participación (SGP) tendrá un crecimiento del 1% adicional, el cual será destinado exclusivamente al sector educación.
8. El gobierno nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. De ninguna manera se podrán disminuir, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente”.

3.3 Antecedentes

Sistema de transferencias en la Constitución de 1991

Los recursos que el Estado destinaba a las regiones estaban indexados al crecimiento de los ingresos corrientes de la nación. Debido a la crisis de 1999 se dio una reducción de los ingresos corrientes de la nación (ICN), haciendo que la participación municipal en ellos cayera en un 10%, con efectos negativos sobre la inversión social territorial. Esta caída representó en la vigencia de 1999 más de \$1.2 billones. Así mismo, se produjo una reducción en las participaciones del 4%, como resultado de la reducción de los ICN entre las vigencias 1999 y 2000. En resumen, el anterior mecanismo de distribución:

- Contaba con menores recursos.
- No tenía criterios de distribución por eficiencia.
- Generaba incertidumbre en los recursos asignados a las ET y, por ende, no permitía una planeación adecuada de la inversión social.
- Contenía una asimetría en el ingreso y el gasto: toda decisión de ingreso generaba automáticamente mayor gasto.
- No garantizaba alcanzar y mantener las metas de cobertura.

Acto Legislativo 01 de 2001

Dada la crisis que generaba la fórmula de participación de los recursos del gobierno central a las regiones, se aprobó el acto legislativo que cambió el cálculo de las participaciones¹³. La base inicial para 2002 era de \$10.962 billones (incorporando los recursos del FEC¹⁴ y recursos propios que los entes territoriales estaban gastando en pago de docentes). Se determinó entonces un periodo de transición así:

- 2002 a 2005: inflación causada + 2% adicional

¹³ De acuerdo con las disposiciones del artículo 357, el monto de las participaciones en 2001 era de \$9.89 billones, que equivalían al 39% del total de los ICN (Situado fiscal y participación municipal en los ICN).

¹⁴ Fondo Educativo de Compensación.

- 2006 a 2008: inflación causada + 2,5% adicional
- Prevé incrementos adicionales en el sistema general de participaciones cuando la economía crezca a más del 4% y descuentos en caso de que crezca a menos del 2%

En los resultados, se registran los siguientes logros:

- Se logró estabilidad y crecimiento real de las participaciones.
- Se incorporaron los recursos del FEC a la bolsa de recursos del SGP (\$907 mil millones).
- Se liberaron recursos propios de las entidades territoriales destinados al gasto educativo.
- Un crecimiento sostenido de las metas de coberturas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
- Incremento en la matrícula escolar.
- El número de afiliados al régimen subsidiado de salud se incrementó en 7.2 millones.
- La cobertura en acueducto urbano fue de 97,4% y en áreas rurales fue de 68,6%.
- En alcantarillado, la cobertura urbana fue del 90,2% y la rural de 60,1%.

Los indicadores también reflejan mayor eficiencia en la distribución sectorial y permitieron hacer seguimiento y evaluación de la destinación de los recursos.

- El 96% de los recursos se destinaron a sectores prioritarios¹⁵, de la siguiente manera:

Educación: 59%

Salud: 25%

Propósito general: 17%

Los resultados e indicadores otorgaron mayor certidumbre en el valor de los recursos para una mejor planeación de las entidades territoriales, y le permitió garantizar al mismo tiempo estabilidad macroeconómica y fiscal a nivel nacional y territorial.

Acto legislativo No. 11 de 2007 por medio del cual se reforma el sistema de participaciones

El sistema general de participaciones establece para los años 2008 y 2009 un incremento en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%. Estas transferencias destinadas a las regiones, deben convertirse en unos ingresos que contribuyan, entre otras, a mejorar la atención a la población desplazada por parte de las entidades territoriales.

3.4 ¿Cuánto reciben las regiones? Uso y ejecución del gasto

Dado lo estipulado en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y el en Plan Plurianual de Inversiones para el 2006-2010, dentro del eje de seguridad democrática para los próximos 4 años se han destinado 2.5 billones de pesos. Este rubro no incluye los recursos de otras políticas sectoriales que apuntan a la atención a la población desplazada. Los rubros para derechos humanos, derecho internacional humanitario y reconciliación, buscan lograr lo siguiente:

- Brindar atención integral a la población en situación de desplazamiento
- Articular los programas de estabilización socioeconómica de la población desplazada a los de reducción de la pobreza
- Vincular los entes territoriales en la asignación de recursos para la atención a la población desplazada
- Fortalecer los sistemas de información del SNAIPD y articularlos con el SIPOD y con el Sisben

3.5 Proyección del gasto para asistir el desplazamiento en Colombia

Según los datos suministrados por el Sistema Único de Registro (SUR) de la Acción Social, el número acumulado de personas desplazadas por la violencia entre 1995 y 2005 era de 1.706.236 (a octubre 31 de 2005). En el 2006, el acumulado asciende a 2.012.000 personas.

Durante los años 1995-2004, los recursos asignados por la Nación para atender el desplazamiento fueron ejecutados principalmente por la anterior Red de Solidaridad Social (28,3%), el Ministerio de la Protección Social (26,2%), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (11,7%) y el Incoder (10,6%). El 23,2% restante corresponde a ejecuciones realizadas por las demás entidades que hacen parte del SNAIPD. El cuadro 3 refleja los presupuestos asignados por cada entidad para atender a la población desplazada. Para las vigencias 2005 y 2006 las entidades del SNAIPD destinaron

recursos de inversión por un total de \$1.3 billones. Monto que equivale al total de los recursos invertidos por el Estado en el periodo 1995-2004.

De acuerdo con la estimación realizada por el Departamento Nacional de Planeación acerca del costo de atención a la población que se desplazó a diciembre de 2004, y teniendo en cuenta los presupuestos que durante las vigencias 2005 y 2006 las entidades del SNAIPD destinarán a esta población, se calcula que es necesario en los próximos años invertir recursos por el orden de 3.56 mil millones de pesos de 2005.

Cuadro 3
Presupuesto programado para atender a PD entidades SNAIPD
2006

Millones de pesos del 2005

Entidad	Inversión	Funcionamiento	Cooperación Internacional	Total
Acción Social	309.264		500	309.764
Ministerio de Educación Nacional*	170.000		6.000	176.000
Ministerio de la Protección Social**	152.000			152.000
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	38.262		16.867	55.159
Defensoría del Pueblo	720		828	1.548
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (vivienda urbana)	20.800			20.800
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	56.139			56.139
Incoder (Tierra)***	43.150			43.150
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (vivienda rural)	11.550			11.550
Registraduría Nacional del Estado Civil	1.500	1.629	705	3.834
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	5.000			5.000
Fomipyme				
Ministerio del Interior y de Justicia	308	49		357
Ministerio de Defensa Nacional		335		335
Artesanías de Colombia S.A.	475			475
DNP - Gestión General	208			208
Presidencia - Gestión General	240			240
Fondo Nacional de Regalías	11.062			11.062
Total	820.677	2.013	24.930	847.620

*En el caso de los servicios de educación para la población desplazada, adicional a los recursos destinados por el MEN, se estima que en el año 2006 se destinarán recursos asignados a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participantes por un monto de \$120.472 millones.

**Incluye la sostenibilidad de la población desplazada afiliada al régimen subsidiado 2004, más la ampliación de 2005 y la programada para el 2006. La población pobre no afiliada accede a los servicios de salud por subsidios de oferta, para lo cual el SGP asignará como mínimo \$1,3 billones en el 2006.

***De estos recursos, \$2.800 millones de pesos son para proyecto productivos.

Fuente: Entidades de SNAIPD. Cálculos DNP - DJS - GEGAI

3.6 Análisis del gasto en desplazamiento

Uno de los resultados evidentes de la política de seguridad democrática ha sido la disminución del desplazamiento en un 46,9% en el periodo más crítico sucedido entre los años 2002 y 2006. La reducción promedio del desplazamiento entre el 2000 y el 2006 fue de 7,73%.

Utilizando la cifra de 2.012.000 personas que se encuentran en situación de desplazamiento a 2006, se pueden obtener algunas relaciones de interés, basadas en la cifras del cuadro 4, como son:

- El gasto per cápita del presupuesto autorizado para atender a la población desplazada es de \$389.651 pesos anuales para el 2006.
- Para los siguientes años, y si se mantiene la tasa de reducción promedio del desplazamiento experimentada en los últimos cuatro años, el gasto anual por cada desplazado tendrá una tendencia positiva, tal como se refleja en el cuadro 5.

Cuadro 4
Cronograma Nación

	2007	2008	2009	2010	Total
Atención a PD a 31 de Dic. 2004	653.698.385.089	653.698.385.089	653.698.385.089	653.698.385.089	2.614.793.540.354
Atención a PD durante 2005	130.280.891.766	130.280.891.766	111.669.335.799		372.231.119.331
Total	783.979.276.854	783.979.276.854	765.367.720.888	653.698.385.089	2.987.024.659.685

Cálculos DNP - DJS - GEGAI

Cuadro 5
Proyección optimista del gasto per cápita en los próximos cuatro años
(en pesos colombianos)

ITEM	2007	2008	2009	2010
Gasto	783.979.276.854	783.979.276.854	765.367.728.888	653.698.385.039
Desplazados	1.856.472	1.712.967	1.580.554	1.458.377
Gasto Per Cápita	422.295	457.673	484.240	448.237

Fuente: Cálculos de Autor, cifras Conpes 3400.

4. Proyecto de ley No. 173 por medio del cual se “declara el 2007 el año de la promoción, el cumplimiento y la restitución de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”

La senadora Marta Lucía Ramírez presentó un proyecto de ley con miras al restablecimiento de los derechos de las personas en situación de desplazamiento en áreas que no han sido desarrolladas, tal como la responsabilidad de los gobiernos locales y la responsabilidad social. Desafortunadamente, se presentaron algunas dificultades a lo largo de este año, y adicionalmente muchos otros proyectos de ley tuvieron un trámite prioritario, por lo que este proyecto de ley, a la fecha, sólo ha tenido trámite en el Senado y hace falta el proceso correspondiente en la Cámara. De tal suerte que un proyecto que se había presupuestado para ser aplicado en 2007, con una serie de actividades tendientes a la promoción y el reconocimiento de la necesidad de restituir los derechos, saldrá para finales del año lectivo. Por ende se ha gestionado en la Cámara la extensión del periodo de aplicación del proyecto para el 2008. De igual manera, se espera lograr una mayor complementariedad y compromiso por parte de los mandatarios locales, teniendo en cuenta que gran parte de las dificultades, de acuerdo con los análisis de estos últimos 10 años, radican en la poca aplicación de la ley en el nivel territorial.

En el marco de la discusión del proyecto en el Congreso de la República, se abrió un proceso de consulta del mismo con el acompañamiento del ACNUR, La Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada y la Agencia Presidencial para la Acción Social, proceso del cual se espera recoger insumos para mejorar el contenido del proyecto, los cuales serán incluidos en la ponencia para tercer debate en la Cámara de Representantes. Los objetivos de este proyecto de ley son los siguientes:

- Vincular de forma más activa a los gobernadores y alcaldes con la superación de las causas y efectos del desplazamiento forzado
- Encomendar al gobierno nacional la tarea de realizar una evaluación y un plan de acción con enfoque de derechos para que en un plazo no mayor a 10 años se superen las causas y los efectos del desplazamiento forzado
- Establecer un mandato para que el gobierno nacional busque el acompañamiento de la empresa privada en las políticas de estabilización socioeconómica

Conclusiones

Para finalizar y a manera de conclusión sobre los aportes del Congreso de la República a la superación de las causas y los efectos del desplazamiento forzado, se puede evidenciar que existe un marco legal que aporta herramientas jurídicas y mandatos expresos para la atención a la población desplazada por la violencia desarrollado a partir de la ley 387 de 1997.

La población desplazada ha logrado ser visibilizada de tal forma que, adicional al reconocimiento como víctimas de la violencia, han obtenido una política especial de atención con programas exclusivos y con priorización en los programas para población vulnerable. La pregunta que resulta de este análisis es por qué no se logran superar los efectos y las causas del desplazamiento forzado de forma sostenida y en una magnitud importante. Los avances alcanzados con el diseño y la implementación de políticas públicas para el tema son visibles, pero de nuevo, no son contundentes. Parece así que es necesario realizar de forma más sostenida un control político sobre las acciones que emprende el gobierno nacional y, de hecho, en el pasado periodo legislativo se hizo el intento junto con algunos senadores en la Plenaria del Senado, pero lo único que se obtuvo fueron múltiples aplazamientos al debate sobre desplazamiento y, en últimas, la cancelación del mismo.

Los desarrollos legales se constituyen en un buen soporte para la acción y cada vez dan muestras del grado de especificidad al que se ha llegado en legislación, tal como se ha plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, el estatuto de desarrollo rural y el proyecto de ley por medio del cual se declara el 2007 el año del cumplimiento, la promoción y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.

En síntesis, los logros alcanzados se refieren a:

- Reconocimiento como víctimas de la violencia y acceso al proceso de verdad, justicia y reparación de las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.
- Desarrollos legislativos en temas específicos que fortalecen la ley 387 de 1997, por ejemplo en materia de coordinación del SNAIPD, registro de población y registro único de

predios, y en otras como la orden al gobierno nacional de la implementación de los mecanismos necesarios para apoyar con medios y recursos a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación en su tarea de recoger las denuncias y declaraciones de las víctimas de los grupos al margen de la ley, incluidos en el PND 2006–2010.

- Se podría concluir que la falta de alcance de algunas de las normas proclamadas por el Congreso de la República se debe en gran medida al desconocimiento por parte de las autoridades nacionales y locales. Sin embargo, también por desconocimiento de las personas desplazadas por la violencia, quienes de conocer los mecanismos existentes podrían exigir el cumplimiento y el restablecimiento de sus derechos utilizando los mecanismos existentes, pero especialmente, podrían hacer un mejor control social y político a nivel nacional y fundamentalmente a nivel local.
- En el anterior sentido, las organizaciones de población desplazada, la comunidad internacional y la sociedad en su conjunto podrían emprender acciones dirigidas a la promoción y la divulgación, aunque también al control social sobre los mandatarios y funcionarios locales, especialmente en este periodo de elecciones locales. De igual forma que los organismos de control en virtud a sus mandatos constitucionales desempeñan un rol fundamental en los ámbitos locales.
- Los congresistas pueden y deben asumir un papel más activo en sus regiones para convocar a los actores locales y también hacer control político en el nivel regional sobre la articulación con el poder nacional y sobre la necesaria coordinación intra-regional. Es un acto de acción y decisión política que debe ser controlado por los electores.
- Hay que resaltar que, de ser llenados los vacíos existentes, se aportaría en gran medida a la cesación de la condición de desplazado, especialmente en momentos tan críticos como en el proceso de estabilización socioeconómica. La responsabilidad social empresarial, la corresponsabilidad y la solidaridad de la sociedad en su conjunto son componentes que no se han incluido en la agenda actual. De igual forma, mientras muchas personas desplazadas siguen en condiciones de vida

precarias, otros ya han logrado la estabilización socioeconómica y debieran, de forma responsable y sincera, reportar ese gran paso, para que quienes necesitan ese apoyo puedan ser priorizados.

- De otra parte, se empieza a acceder a los procesos de verdad, justicia y reparación. Con esta acción se contribuiría a la depuración del sistema de registro y al funcionamiento del SNAIPD, pero especialmente a la certeza del número de personas en condición de desplazamiento, para así dimensionar las medidas que se deben tomar para en un plazo no superior a 10 años superar las causas y los efectos del desplazamiento.

Conmemoración de los 10 años de la Ley 387 de 1997 - Una mirada desde la Defensoría del Pueblo

Volmar Pérez Ortiz / Defensor del Pueblo

El contenido constitucional señalado en la ley 387 de 1997, así como lo dispuesto en la vasta jurisprudencia, pero en particular en la sentencia T-025 de 2004, ha trazado un camino, que a decir verdad no se ha recorrido de manera juiciosa.

Respecto de la política pública en materia de atención, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado en repetidas ocasiones, particularmente con ocasión de los informes de seguimiento a la sentencia T-025 de la Corte Constitucional. Por esta razón, se hará énfasis en la imperiosa labor de prevención, sin la cual, se seguirá asistiendo como testigos ante una realidad que se desborda.

Se parte de la obligación estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos. Recuérdese que a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, corresponde al Estado prevenir, investigar, sancionar y reparar. Se hace referencia a ello, al advertir que los mayores esfuerzos estatales y particularmente de las entidades del gobierno, tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial, están dirigidos a la atención a quienes se han visto forzados a desplazarse.

La prevención supone acciones de identificación, caracterización, denominación, desglose y desagregación de los eventos o situaciones que pueden llegar a ser considerados como factores de riesgo. Lo que es identificado es lo que puede llegar a ser superado. En concreto, es urgente redoblar los esfuerzos para identificar y confrontar los riesgos que puedan generar desplazamiento forzado. Por supuesto que se ha evolucionado; ya no sólo se ha aceptado y reconocido que hay desplazamiento forzado, y en ello ha sido fundamental la expedición de la ley 387 de 1997, sino que hemos empezado a adoptar medidas para atenderlo.

Necesidad de identificar y delimitar el campo objeto de las medidas de prevención

El desplazamiento forzado ha sido visto desde diferentes miradas. Algunas se han centrado en las consecuencias e impactos evidentes buscando disminuirlos y facilitar la adaptación de quienes se encuentran desplazados al nuevo medio; otras, han buscado encontrar relaciones de causalidad entre el lugar de expulsión y los recursos naturales renovables y no renovables que hay en su suelo e incluso en el subsuelo, así como entre los sujetos causantes y sus intereses en juego; sin desconocer lo anterior, desde la Defensoría del Pueblo se ha querido dirigir la mirada para ver a las personas, sus derechos, los efectos, las dinámicas y las relaciones que se entretienen o destejen por el desplazamiento forzado.

La respuesta a este grave fenómeno debe ir más allá de los esquemas de focalización de la pobreza, ya que no es el problema de pauperización lo que se debe prevenir o se debe tratar; por supuesto que tales medidas van a contribuir a tratar el malestar, pero no lo van a superar. Así lo hemos expuesto ante la Corte Constitucional.

No podemos desconocer que el elemento fuerza es el factor determinante en la ocurrencia de la movilización, siendo la fuerza la acción ejercida por quien tiene la capacidad de imponer su voluntad, cuenta con los recursos para ello y le asisten intereses sobre la población o sobre el territorio, sin que las personas, comunidades y población civil, puedan oponerle resistencia alguna.

Esta fuerza, arbitraria o ilegal, logra redimensionar las relaciones y las dinámicas sociales rompiendo y desestructurando los factores de cohesión social y afectando las manifestaciones institucionales de organización comunitaria. Ante las dimensiones del desplazamiento forzado, es posible señalarlo como un mecanismo de transformación que puede llegar a fracturar al ordenamiento jurídico y democrático, en la medida que impide y suspende la realización del compromiso y la obligación de respetar y garantizarla protección del ejercicio de derechos fundamentales de todas y cada una de las personas que formamos parte del Estado colombiano.

El desplazamiento forzado se manifiesta en dos dimensiones: por una parte, es una acción contra las personas y comunidades que lo sufren y, por otra, es una acción contra el estado social de derecho, o mejor, contra el régimen de derechos fundamentales, dentro del que se incluye a quienes no lo aceptan o lo rechazan.

Punto de partida: la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales genera desplazamiento forzado

Para nosotros es claro que el desplazamiento forzado, más que un problema de orden social, es una grave violación de los derechos humanos, una infracción al derecho internacional humanitario, es un grave delito considerado incluso un crimen de guerra o de lesa humanidad. Lamentablemente, durante muchos años ha sido visto como un asunto de vulnerabilidad y empobrecimiento de quienes se han desplazado, fruto del traslado intempestivo del lugar donde vivían y las dificultades para la adaptación al nuevo entorno, por lo que las medidas de prevención no necesariamente responden al problema al que han tenido que estar orientadas.

En los desplazamientos forzados, la intención de vulnerar y la vulneración de derechos, son la característica preponderante. Por ello se insiste en dos direcciones, para que a través de una política efectiva de prevención se evite la vulneración de derechos y para que en la acción de atención, se procure el restablecimiento de los derechos vulnerados.

Las personas se desplazan, individual o colectivamente, porque ninguna persona o comunidad se queda para aceptar la inminencia de la amenaza o la misma vulneración de sus derechos fundamentales, particularmente de sus derechos a la vida, la integridad física y psicológica, la libertad o seguridad personales, que son los derechos esencialmente afectados con las acciones de fuerza. Ante estas vulneraciones y circunstancias, es indudable que nadie se queda en su lugar de residencia o de actividad económica habitual.

La ley 387 de 1997 acertó al identificar la fuerza y la amenaza de vulneración, así como la vulneración de estos caros derechos fundamentales, como los elementos característicos y relevantes en el desplazamiento forzado. Este aspecto, lastimosamente, durante estos diez años, no ha tenido ni contado con explícito reconocimiento.

Factores de riesgo

Los factores de riesgo no se han abordado de ma-

nera integral teniendo en cuenta la orientación trazada por la misma ley 387 de 1997. Se tiende a identificar el factor de riesgo con sujetos y dinámicas, desde dimensiones de política criminal, adjudicando la amenaza a quienes son considerados ilegales y no a las prácticas de fuerza que ponen en riesgo el ejercicio y los derechos de quienes no hacen uso de ella.

Es imprescindible visualizar la dimensión de los factores de riesgo que pueden afectar el ejercicio de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, que se encuentran previstos en la ley que cumple diez años de ser expedida. En tal escenario no sólo aparece la violencia generalizada o el conflicto armado interno, sino que también están factores como los disturbios y las tensiones interiores, la violación de los derechos humanos, las infracciones al derecho internacional humanitario y las circunstancias que alteren o puedan alterar el orden público.

Grupos poblacionales potencialmente vulnerables a los factores de riesgo

Dentro de la prevención del desplazamiento forzado, otros aspectos para tener en cuenta son el riesgo y los efectos que la fuerza puede tener sobre los grupos poblacionales potencialmente vulnerables o que se encuentran en riesgo de vulneración.

Los factores de desplazamiento forzado impactan de manera diferente a las personas, y por ende a las poblaciones, de acuerdo con su edad, sexo, capacidad, identidad cultural, pertenencia étnica, pensamiento, credo, filiación política, condición social y económica; condición de propietarias, poseedoras, tenedoras u ocupantes de bienes y territorios; pobladoras de zonas de interés estratégico para grupos armados, de interés en operaciones militares o de medidas de política criminal; zonas de control o de explotación de recursos naturales renovables y no renovables, y –también– vinculación o proximidad a grupos políticos o grupos armados.

Las niñas, niños, jóvenes, mujeres, mujeres lactantes, mujeres gestantes, mujeres jefes de hogar y viudas; hombres, personas de la tercera edad, indígenas, afrodescendientes, homosexuales, lesbianas y transexuales, se encuentran en riesgo de vulneración de sus derechos frente a las acciones de uso de la fuerza presentes en todos y cada uno de los factores de riesgo.

Los resultados del conflicto armado interno son: violencia generalizada, disturbios y tensiones interiores; violaciones de derechos humanos, infracciones del derecho internacional humanitario y alteraciones del orden público, que pueden significar, para la población desplazada, abuso y violencia sexual, discriminación, reclutamiento y trabajos forzados; retenciones, confinamientos, privación de alimentos; utilización como escudo, acusaciones, ejecuciones extrajudiciales; imposición de cultivos, abandono, orfandad, afectación e incluso aculturación.

Siendo el desplazamiento forzado es un dispositivo de transformación social, que se caracteriza por la utilización de la fuerza contra la población civil, la misma discriminación se fundamenta en las relaciones de poder y de fuerza, y tiene una de sus mas grandes manifestaciones en la violencia sexual que constituye una de las vulneraciones más características y más graves hacia las

mujeres. La violencia sexual, que es un crimen de lesa humanidad, está afectando gravemente a las mujeres y niñas víctimas del conflicto, especialmente a las víctimas del desplazamiento forzado.

En ocasiones, la violencia sexual basada en el género es la causa del desplazamiento forzado tanto de la víctima como de su grupo familiar. No obstante, por diversas razones, esta situación no ha sido visibilizada en tanto las mujeres temen declarar los hechos o no están preparados los esquemas de atención para conocer el fenómeno, lo cual alcanza –incluso– a la administración de justicia.

El deber de protección del Estado

Quien se encuentra expuesto o en riesgo de desplazamiento forzado por efecto de amenazas o por vulneración de sus derechos fundamentales, tiene la facultad para reclamar del Estado social y democrático de derecho la adopción de medidas de protección que le garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales o, en caso de haber sido desplazado, contar con las medidas de garantía de protección de sus derechos para lograr su restablecimiento.

Este derecho es correlato del deber que tiene el Estado de proteger en su vida, honra, bienes, ejercicio de derechos y libertades a todas y cada una de las personas que nos encontramos dentro del territorio nacional. La protección de la persona, es precisamente la condición de existencia del Estado constitucional.

Todos y cada uno de los servidores públicos –en tanto autoridades– tenemos como primera obligación la protección de las personas y a ello nos debemos. Estamos para respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En ello radica también la legitimidad del Estado.

Las medidas de prevención como desarrollo de la obligación de protección suponen la adopción de un enfoque humanitario mediante el cual se pone a la persona y sus derechos por encima de las ventajas e intereses que se pretenden.

La Defensoría del Pueblo y las acciones de prevención que impulsa

La Defensoría del Pueblo ha entendido la obligación de protección en el marco de la función constitucional que le fue instituida y ha estado organizando esquemas de intervención en terreno con el propósito de contribuir a la protección de las personas y comunidades, así como a la búsqueda de fortalecimiento de la institucionalidad colombiana.

Hasta el momento se han podido organizar esquemas de prevención y protección mediante una Defensoría Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado y su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), con analistas en terreno. Así como también mediante la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, los defensores comunitarios, los asesores en zonas de frontera, los asesores en zonas receptoras y los asesores regionales. Por último, a través de la participación en el Proyecto interinstitucional de Atención a Comunidades en Riesgo (PACR), también con asesores en terreno.

Con esta intervención se busca cubrir diferentes factores de riesgo, acompañar a las comunidades según sus condiciones y características, contribuir al fortalecimiento de las instituciones y requerir a las autoridades competentes mediante las alertas tempranas y las notas de seguimiento, que son enviadas al Comité Institucional de Alertas Tempranas (CIAT). Se podría decir que nuestra gestión se inicia en las comunidades con nuestros equipos de terreno y se proyecta en los requerimientos de intervención del Gobierno.

Respuestas y medidas de intervención

Frente a las advertencias emitidas por la Defensoría del Pueblo, quisiéramos observar mayores y mejores esfuerzos en la adopción de medidas correspondientes que tengan en cuenta las recomendaciones formuladas. La omisión en la adopción de medidas de protección podría llegar a ser interpretada como la omisión en el cumplimiento de obligaciones y funciones públicas. Así como la seguridad se convirtió en un asunto de Estado, también es preciso que la protección de los habitantes del territorio nacional se convierta en razón de Estado.

Es preciso trascender la idea de la confrontación y avanzar hacia la construcción de escenarios de interlocución y reconocimiento; no podemos seguir siendo una nación con una doble personalidad, por un lado sofisticados y por el otro, agresivos y primarios.

De otra parte, la prevención y en particular la prevención del desplazamiento forzado de personas, supone la adopción de medidas encargadas a la fuerza pública, pero también y sobre todo, medidas de carácter social, en las que deben estar comprometidas todas las autoridades, de tal forma que se brinden las condiciones efectivas para la realización de derechos con los cuales se garanticen condiciones para una vida digna. Lo que –además– se convierte en un mecanismo institucional que enfrenta a los actores al margen de la ley generadores de desplazamiento.

No hay que olvidar que el intachable accionar de los funcionarios públicos, además de mantener la legitimidad del Estado social y democrático de derecho, garantizaría que no ocurran desplazamientos como una forma de violación de derechos humanos, atribuible a la institucionalidad.

La protección, como actividad del Estado para la realización de derechos debe extenderse –ante las posibilidades de retorno– a las víctimas que intervienen en los actuales procesos de justicia y paz, y cubrir a los líderes de organizaciones de población desplazada, que se han convertido en verdaderos trabajadores por la defensa de los derechos humanos.

La atención brindada por el Estado una vez ocurrido el desplazamiento

La Defensoría del Pueblo ha procurado entender y visualizar el desplazamiento forzado a partir de sus fases de ocurrencia:

Así se tiene un *primer momento*, en el que las personas se encuentran en una situación de goce pleno de derechos, en el cual es vigente y efectiva la protección del Estado.

Un *segundo momento* en el que se pueden presentar situaciones de vulneración o riesgo de vulnerabilidad de derechos, ante las cuales el Estado tiene el deber de adoptar medidas.

Un *tercer momento* en el que hay ausencia de protección o falla de las medidas, y ocurre el desplazamiento como movilidad forzada.

Un *cuarto momento*, que corresponde a la situación de quien se ha visto forzado a abandonar su residencia y actividades económicas habituales, y surge el deber del Estado de atender a esta persona. Atención que pasa por el reconocimiento de la condición jurídica de víctima del desplazamiento forzado, que se constituye en la entrada al sistema de atención.

Un *quinto momento* cuando el Estado brinda atención humanitaria de emergencia, que tiene como finalidad atender las necesidades más básicas de la persona y proteger su derecho a la vida y al mínimo vital.

Y un *sexto momento* en el cual el Estado debe procurar la atención necesaria a las víctimas del desplazamiento forzado para que recuperen su proyecto de vida mediante el retorno, reasentamiento o reubicación en un lugar que les permita las condiciones para el auto-sostenimiento y la estabilización socioeconómica; y finalmente, se espera que como consecuencia de la atención del Estado, la víctima recupere su autonomía y cese su condición de desplazada de modo que pueda ejercer plenamente sus derechos.

En materia de atención, la Defensoría del Pueblo ha hecho pronunciamientos en diferentes informes de seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004. Mencionamos brevemente algunos aspectos críticos que son preocupantes en la medida en que aumenta la vulneración de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

Gran parte de los programas de Gobierno con los cuales se brinda atención hacen parte de la acción social del Estado, por lo que se requieren líneas específicas para esta población.

Si bien resulta pertinente y justo hacer un reconocimiento a los diversos programas con los cuales el Gobierno nacional y algunos entes territoriales brindan hoy cobertura social a la población desplazada, considero oportuno señalar algunos factores que hacen imperiosa la necesidad de revisar algunas acciones del Estado frente a las víctimas, en aras de garantizar la protección efectiva de sus derechos:

La Defensoría ha detectado algunos problemas que existen en el procedimiento de inscripción en el registro único de población desplazada, entre ellos:

1. Existe un alto número de rechazos que desconocen la interpretación de la normatividad establecida por la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, se continúa negando en ocasiones la inscripción cuando se declara después de 1 año de ocurridos los hechos, desconociendo el precedente constitucional establecido en la sentencia de tutela 1076 de 2005, o cuando no se demuestra la amenaza directa en desconocimiento de la presunción de buena fe y la carga de la prueba.
2. Se rechaza la inscripción por actuaciones de bandas emergentes bajo el argumento de que el desplazamiento se produce sólo por actores del conflicto armado en desconocimiento de las otras causas previstas en la normatividad
3. Se rechaza la inscripción en caso de fumigaciones sin tener en cuenta la vulneración de derechos que suponen éstas y los efectos colaterales que generan, lo que obliga a las poblaciones a desplazarse. Es preocupante, de igual forma, la falta de motivación de las resoluciones de rechazo de inscripción, para garantizar el ejercicio de la contradicción de las mismas.

Se han identificado algunas fallas en la implementación de la política pública, como:

1. La falta de claridad en el programa de respuesta y atención a desplazamientos múltiples.

2. La ausencia de una efectiva protección de bienes abandonados; la prevención debe sucederse también para asegurar el retorno de las personas que desean regresar a los lugares de los cuales fueron desterradas, como elemento fundamental para asegurar el derecho a recuperar los bienes de que fueron despojadas.
3. El limitado acceso a subsidio para tierra, como también a los subsidios para adquisición de vivienda. Por ejemplo, después de cuatro años se abre una convocatoria para acceder a los subsidios, la cual permanece abierta por tan solo 18 días hábiles, límite ampliado sólo por unos días más.
4. Continúa siendo débil el enfoque de protección diferencial, de modo que realmente se adecue a las necesidades de los diferentes grupos poblacionales como los indígenas, afrodescendientes, ancianos, niños, mujeres...

Reconocimiento de los desplazados como víctimas

Quienes se encuentran en desplazamiento son víctimas que demandan tanto la restitución de sus derechos como el acceso y goce de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Ya es hora de reconocer a los desplazados por la violencia su condición de víctimas y adoptar medidas especiales para atender sus necesidades en esta materia.

Es sorprendente que, a 10 años de la formalización de la atención al desplazamiento y luego de la victimización de cientos de personas, no se cuente hoy día con condenas significativas y ejemplarizantes a los responsables por estos hechos. De igual forma, no se han previsto los mecanismos por los cuales se va a garantizar el esclarecimiento de la verdad de estos hechos, ni una forma de reparación integral para garantizar la no repetición de estos actos, que vaya más allá de la ley de justicia y paz.

Es necesario que las autoridades competentes simplifiquen los trámites de reconocimiento de la calidad de víctimas en los procesos, en el marco de dicha ley, a las personas desplazadas. Si bien el gobierno a través del Sistema de Información de la Población Desplazada (SIPOD) realiza un reconocimiento de la condición de víctimas de desplazamiento forzado a estas personas, es innecesario someterlas a un nuevo trámite de reconocimiento. El solo hecho de encontrarse registrado en SIPOD es suficiente para que quien haga parte de los procesos de justicia y paz, sea reconocido como víctima.

Derecho a la participación política de los desplazados

Es necesario que el Estado tenga en cuenta las características y dinámicas del desplazamiento forzado, sus causas y sus efectos, a fin de garantizar efectivamente el goce de derechos de esta población. Es necesario garantizar el derecho a la participación política de las víctimas del desplazamiento forzado.

Este derecho adquiere un significado especial que va más allá del depósito del voto en una urna. Teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto y las estrategias de los actores del mismo, no debe descartarse que el desplazamiento en muchas ocasiones tenga profundas motivaciones políticas con la finalidad de desestructurar el tejido social y los movimientos políticos. Por tal razón, se debe permitir a las víctimas del desplazamiento forzado ejercer una verdadera participación política, es decir, decidir el futuro político del municipio o localidad del cual fueron expulsados, que es el lugar en el que han construido su vida, con el que tienen relaciones sociales y políticas, y con el cual han generado identidad y sentido de pertenencia.

Crear que el derecho a la participación política de las víctimas del desplazamiento forzado se agota con poder votar en el municipio receptor es inadecuado, en especial si se tiene en cuenta que el desplazado en el municipio receptor se ve a sí mismo como un forastero, razón por la cual no genera vínculos comunitarios con su lugar de llegada y sí los mantiene con su lugar de expulsión, al que añora regresar.

El Estado en su conjunto tiene, en la prevención y la protección, su más sentido reto para garantizar el cumplimiento de la defensa de los derechos de todos los colombianos y colombianas y, frente a dicho reto, las medidas efectivas que simplemente podrán incidir en un plan nacional de atención a población desplazada que sea más práctico y eficaz. Esperamos que estos aportes contribuyan a alcanzar los objetivos previstos para este Congreso.

El desplazamiento forzado en Colombia: La perspectiva presupuestal

Julio César Turbay Quintero* / Contralor General de la República

Para la Contraloría General de la República (CGR) el tema planteado en este panel es de especial relevancia, por cuanto genera la oportunidad de analizar las diversas perspectivas sobre el futuro de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia, durante los próximos cuatro años, a la luz de las realidades presupuestales. Por razón de la misión de la Contraloría, es fundamental analizar y evaluar el esfuerzo fiscal planteado por el Estado durante el cuatrienio (2002-2006).

En anteriores debates en que la CGR ha participado, ha señalado que el Estado colombiano durante este período, realizó apropiaciones por \$1.78 billones (a precios de 2006), lo que demuestra el interés del gobierno por mitigar los efectos adversos de este fenómeno. No obstante, la información presupuestal no se ha presentado desagregada, lo cual ha impedido efectuar una estimación exacta sobre el volumen de recursos ejecutados tanto por el Estado como por otras fuentes de financiación. De esta manera, no se pudieron establecer con precisión los costos reales incurridos en la atención a cada beneficiario.

Adicionalmente, como ya se ha advertido, para la vigencia de 2006 se observó que para los programas identificados como destinados a la población desplazada, dentro del Presupuesto General de la Nación¹, se había hecho una apropiación inicial de \$795.000 millones y al final de la vi-

gencia se redujo a \$623.000 millones, es decir en un 22%.

Frente a la ejecución efectiva de esta apropiación final, a pesar de que se logró comprometer la casi totalidad de los recursos durante la vigencia, en promedio un 35% de esta ejecución quedó rezagada para el año 2007, presentándose los casos más significativos en los ministerios de Protección Social, de Educación, de Comercio, Industria y Turismo, así como en el INCODER, que alcanzaron rezagos superiores al 60% sobre los compromisos finales, situación que debe ser motivo de especial preocupación por parte del gobierno, pues esto refleja falta de oportunidad en la ejecución de los recursos.

Con respecto a 2007, con corte a junio 30, existía una apropiación vigente de \$924.013 millones, con una ejecución promedio del 64%. Sin embargo, vale resaltar que programas tan importantes como el de subsidio de vivienda rural, el de generación de ingresos o el de asignación de tierras, presentan ejecuciones que, en promedio, no superan el 5%.

Al comparar la apropiación vigente con respecto a lo programado en el Plan de Desarrollo 2007-2010, el presupuesto asignado para el sector central en el 2007 era de \$615.031 millones, lo que quiere decir que hay un incremento del 50% con respecto a lo proyectado. La mitad de esta apropiación corresponde a los programas manejados, en su gran mayoría, por Acción Social e incluyen Atención Humanitaria de Emergencia, Familias en Acción y Generación de Ingresos. Le siguen en orden de importancia, el 17% para atención en salud, el 15% para cupos escolares, el 9% para brindar subsidios de vivienda rural y urbana, el 5% para entrega de tierras y subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias y el 2% para programas de generación de ingresos totalmente identificados y capacitación laboral.

Si se compara la desagregación del presupuesto con la del año 2006, se observa que es casi la misma, lo cual permite deducir que los programas más importantes para que los hogares desplazados logren alcanzar estabilización socioeconómica, siguen teniendo baja cobertura. Ellos son los de vivienda, tierra, generación de ingresos y capacitación para el trabajo.

Además, valga destacar que el componente de prevención y protección sigue teniendo una participación mínima dentro de la asignación

* Abogado, con estudios en socio-economía, en Ciencia Política y maestría en Ciencias de Gerencia Profesional de la Escuela de Negocios de la Universidad de Miami, USA. En el sector público, ha sido desde Juez de Ejecuciones Fiscales hasta Representante a la Cámara y Senador de la República. En distintos períodos fue elegido Concejal de Bogotá y varios municipios de Cundinamarca y Diputado de Cundinamarca. Se desempeñó como Secretario General, Director de la Oficina de Control ante el Banco de la República y Jefe de la Oficina de Control de la Superintendencia Bancaria en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. En el sector privado, ha sido Vicepresidente de Planeación Estratégica para América Latina del Chase Manhattan Bank en Nueva York, Presidente Ejecutivo de varias firmas, asesor y consultor empresarial. Profesor de la Universidad del Rosario, la Universidad Libre y conferencista invitado en varias universidades nacionales e internacionales.

¹ Apropiaciones presupuestales consultadas en el SIF del Ministerio de Hacienda.

presupuestal (1%), situación que es preocupante, pues dichos programas están dirigidos a impedir el impacto en las poblaciones con riesgo de desplazamiento, o a mitigar los efectos adversos de quienes ya han sido afectados por el fenómeno. Estos programas son un componente de vital importancia para la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática, por lo cual no es conveniente su baja participación.

Otro tema fundamental para analizar y evaluar en materia presupuestal, es el impacto fiscal que tendrá la aplicación de la sentencia C-278 expedida por la Corte Constitucional en 2007 y que modifica algunas expresiones contenidas en la Ley 387 de 1997. El comunicado de prensa emitido en el mes de abril (2007) al respecto, indica que el término establecido para el otorgamiento de la atención humanitaria de emergencia es insuficiente, razón por la cual determinó la Corte que “debe extenderse hasta que la persona afectada pueda asumir su autosostenimiento”.

Esta decisión obligará a una mayor asignación de recursos para este componente de atención, toda vez que no estará limitada por el tiempo. Por ejemplo, en un escenario moderado, según el cual se considera que una familia demora, en promedio, dos años para asumir su autosostenimiento, de acuerdo con el costo promedio de atención por hogar, calculado por el Departamento Nacional de Planeación, el Estado debería destinar anualmente, para cubrir el total de hogares desplazados durante este período, un monto de \$423.000 millones. Esta cifra es muy superior a la calculada por el Estado en sus proyecciones y equivaldría al 46% de la apropiación vigente para 2007. Por consiguiente esta decisión implica entonces que, con el fin de alcanzar las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, los recursos destinados en el cuatrienio deberán ser mucho mayores, ocasionando con ello, muy probablemente, el recorte de otros programas sociales.

En el caso de que no puedan destinarse mayores recursos, esto significaría que la política estaría desfinanciada y que, por lo tanto, deberían sacrificarse muchos de los programas destinados a brindar estabilización socioeconómica, retardando aún más la superación del estado de cosas inconstitucional y la cesación de condición de desplazado, fin último de la política pública.

De igual manera, la sentencia de la Corte Constitucional C-278 de 2007 declaró inexecutable el parágrafo del artículo 18 de la ley 387 de 1997,

el cual establecía que “el desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación”. Considera el Alto Tribunal que, dadas las condiciones graves de vulnerabilidad de las personas afectadas, la “responsabilidad de mejoramiento y restablecimiento de los derechos conculcados a la población desplazada, es del Estado . . . sin que esto obste para que estas comunidades puedan colaborar por su propia iniciativa”.

Esta determinación es concordante con lo ya manifestado en el Foro realizado por la Contraloría General de la República, el pasado mes de abril (2007), y riñe con lo establecido en el documento Bases del Plan de Desarrollo 2006-2010, donde se señala que “los programas de generación de ingresos focalizarán acciones en las cuales la persona en situación de desplazamiento será el gestor de su propio restablecimiento, y será quien construya su proyecto de estabilización socioeconómica”. Por esta razón, el Estado deberá ajustar el propuesto esquema de generación de ingresos, tanto en el sector urbano como en el rural, para que se cumpla lo establecido por la Corte, así como para que se superen los resultados parciales obtenidos y se logre el objetivo de insertar a la población en redes económicas y sociales del lugar a donde ha retornado o en el cual se ha reubicado.

Dado que este es uno de los componentes de atención que contribuye, de manera significativa, a la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados, es, quizás, el área en la cual es más urgente enfocar los esfuerzos institucionales y financieros, ya que del éxito o fracaso de su puesta en marcha, dependerá la superación de la condición de este grupo poblacional.

Importa destacar que, de acuerdo con el pronunciamiento anterior de la CGR sobre las metas propuestas en el Plan de Desarrollo 2006-2010, programas como vivienda y tierras, tendrán cumplimiento poblacional muy bajo y, por tanto, para atender la demanda y alcanzar el objetivo propuesto, se requerirá de un gran número de años o de la asignación de un mayor volumen de recursos.

Se debe recalcar el compromiso fiscal que tienen los entes territoriales con la ejecución de esta política pública, pues su corresponsabilidad bajo los criterios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia con el sector central, es fundamental para alcanzar los objetivos trazados en la misma.

A manera de conclusión se puede decir que las principales estrategias del nuevo Plan de Desarrollo implican la destinación de enormes esfuerzos por parte de las entidades ejecutoras de la política, en particular para dar mayor cobertura y mejor calidad, en los diferentes servicios que buscan superar la violación sistemática de derechos fundamentales a la población desplazada.

Además, la mayor apropiación presupuestal efectuada en 2007 no significa necesariamente que se avance en componentes fundamentales para efectuar la estabilización socioeconómica. Se sigue presentando la misma tendencia que en años anteriores, es decir, se sigue brindando una atención asistencialista por parte del Estado, lo que implica que no se está avanzando, de manera pronta y decidida, en superar la condición de desplazamiento.

Con los nuevos ajustes presupuestales que se producirían a partir de lo determinado por la Corte Constitucional en materia de atención humanitaria de emergencia y con la proyección establecida por el gobierno para el cuatrienio, puede anticiparse que programas tan importantes como generación de ingresos, tierras y vivienda, no contarían con los recursos para atender la demanda y se acumularían faltantes año tras año por el ingreso de nueva población desplazada, lo cual permite dudar de la sostenibilidad de esta política pública para el mediano y largo plazo.

Por último, más allá de ampliar las disponibilidades presupuestales, el reto consiste en lograr eficiencia, eficacia y transparencia en la utilización de los recursos, para lo cual la Contraloría estará atenta a ejercer una vigilancia especial a la gestión de las instituciones que, de una u otra forma, dirigen acciones y dinero hacia cualquiera de las fases de atención enmarcadas dentro de la política pública.

Finalmente, la Contraloría espera que estas consideraciones sean útiles para el debate y la formulación de acciones que contribuyan a la superación de la dramática crisis humanitaria que vive el país.

Procuraduría General de la Nación El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de política pública

Edgardo José Maya Villazón / Procurador General
de la Nación*

El propósito de esta presentación es exponer los resultados del ejercicio de control y seguimiento preventivo a la política pública que en materia de desplazamiento forzado ha desarrollado el Estado colombiano durante los últimos 10 años, presentando los resultados de un proceso de evaluación que deriva de los programas que en defensa de los derechos humanos, en el caso concreto de los derechos de las personas desplazadas, adelanta la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación representa los intereses de la sociedad y debe garantizar la efectividad de los derechos humanos, en este caso, de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, un crimen de guerra y delito de lesa humanidad cometido de manera reiterada por los grupos armados organizados al margen de la ley, que vulnera sus derechos fundamentales de manera sistemática y continua, afectando su dignidad. Por ello, la Procuraduría exige del Estado colombiano el cumplimiento de las obligaciones que le han sido impuestas en el ámbito nacional, a través de la Constitución y la Ley, e internacional, al ratificar los distintos convenios y tratados en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, normas incorporadas en nuestro ordenamiento superior de manera expresa por parte de la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia.

Para el ejercicio del control con fines preventivos este órgano de control cuenta desde el año 2003 con un modelo de seguimiento y evaluación, que diseñó con el apoyo técnico y financiero de la

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), instrumento técnico que le permite hacer seguimiento a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), el cual se fundamenta en indicadores diseñados bajo el principio de legalidad.

Además de la aplicación del modelo, la Procuraduría General robustece su labor de control preventivo y monitoreo mediante visitas de inspección, seguimiento a medidas cautelares y provisionales a personas y organizaciones protegidas por los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹; seguimiento a casos que se consideran emblemáticos por la gravedad de las violaciones cometidas como las tragedias de Bojayá y El Salado, entre otras, y a los desplazamientos masivos como los ocurridos recientemente en los departamentos de Nariño y Putumayo.

Adicionalmente hace monitoreo a temas de especial relevancia, tales como la protección de bienes patrimoniales de la población desplazada, la asignación de presupuestos para atender a dicha población por parte de las entidades territoriales, el restablecimiento socioeconómico de los desplazados, su retorno y reubicación, el funcionamiento de los comités territoriales de atención a población desplazada, el cumplimiento de la ayuda inmediata, de la atención humanitaria de emergencia y la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por parte de Acción Social.

La complejidad del fenómeno del desplazamiento forzado, utilizado por los grupos armados organizados al margen de la ley como estrategia de guerra en busca del control de territorios, bien por motivos militares, bien por motivos económicos, generó una grave crisis humanitaria que llegó, en un momento determinado, a afectar aproximadamente a tres millones de personas provenientes especialmente de zonas rurales. Esta situación también tuvo origen en la ausencia, precariedad e incluso omisión de las autori-

* Ph D. en derecho, con especialización en derecho laboral y seguridad social. Vinculado a la rama judicial hace más de 10 años como Magistrado Auxiliar de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado, Presidente y Vicepresidente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Docente hace 23 años, dictó cátedra de derecho laboral individual y colectivo a nivel pregrado y posgrado en la Universidad Jorge Tadeo Lozano y en la Universidad Externado de Colombia. Asumió como Procurador General de la Nación el 12 de enero de 2001, cargo en el que fue reelegido por el Congreso de la República para un segundo período que inició en 2005 y se prolongará hasta el año 2009.

¹ Están amparados con medidas cautelares: Asocaidena, desplazados de las cuencas del río Cacarcica, 35 familias desplazadas de Villavicencio, Eduardo Ariza y va riente del río Bello, Cooperativa de Trabajadores Agropecuarios de Blanquiceth de Turbo (Antioquia). Con medidas provisionales: miembros del consejo comunitario de la cuenca de Jiguamiandó y Curvaradó, y miembros de la comunidad de paz de San José de Apartadó.

dades públicas para prevenir la comisión de esos delitos y para atender oportunamente a las víctimas del desplazamiento forzado, y dio sustento a la Honorable Corte Constitucional para expedir la sentencia T-025 de 2004, a través de la cual declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

En la citada sentencia, la Corte Constitucional le asignó a la Procuraduría General de la Nación la tarea de hacer seguimiento al cumplimiento del fallo, tarea que viene cumpliendo desde el 2001, vigilando la actuación de las autoridades públicas comprometidas con el tema.

Con base en ese ejercicio de seguimiento y control, a la fecha se han elaborado 10 rigurosos informes con destino a la Corte Constitucional, a las víctimas y a la comunidad nacional e internacional, 6 de ellos publicados en el libro “La prevalencia de los derechos del delito de desplazamiento forzado”². Dichos informes han orientado y sustentado las decisiones del máximo tribunal constitucional de nuestro país, y se espera sirvan de insumo a las demás autoridades públicas encargadas de diseñar e implementar las correspondientes políticas públicas.

En este punto, la Procuraduría General de la Nación hace la primera observación sobre la declaratoria de cosas inconstitucionales; en Colombia se tiene el antecedente de la permanencia de emergencias constitucionales, sobre todo la figura del estado de sitio. Esta situación no puede repetirse para la población en situación de desplazamiento; por el contrario, tiene que obtener una solución definitiva por parte del Estado colombiano. Por eso la Procuraduría ha solicitado a la Corte Constitucional que estudie la posibilidad de declarar el desacato a la decisión que ha tomado en relación con la orden que debe cumplir el gobierno nacional en estas circunstancias.

De forma complementaria, y con el ánimo de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, la Procuraduría ha presentando a la opinión pública distintos informes de seguimiento en los que se analizan, aplicando criterios de oportunidad, eficiencia y eficacia, los niveles de impacto

de la política pública en sus fases de prevención, atención y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

² Procuraduría General de la Nación. La prevalencia de los derechos de las víctimas del delito de desplazamiento forzado. Bogotá, noviembre, 2006. En: <http://www.procuraduria.gov.co/html/publicaciones/informesydocumentos.htm>

Avances

Después de diez años de vigencia de la ley 387 de 1997, normativa reconocida internacionalmente como una de las más completas y acordes con los estándares internacionales de protección a la población desplazada, la Procuraduría General de la Nación reconoce los esfuerzos gubernamentales para materializar los principios orientadores de la citada ley en concordancia con los tratados internacionales que rigen la materia. Uno de esos esfuerzos se materializó con la adopción, en el año 2005, de un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, que reemplazó el expedido mediante el decreto 173 de 1998.

El plan actualmente vigente se plasmó en el decreto 250 de 2005, que estableció con mayor precisión el alcance, los límites y las responsabilidades que en materia de coordinación le corresponden a la Agencia Presidencial para la Acción Social, de manera tal, que se garantice armonía y coherencia entre las entidades del orden nacional y las entidades territoriales, conforme a los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia. Igualmente consignó las tareas que les corresponde asumir a las entidades territoriales definiendo sus ámbitos de actuación.

Destaca también la Procuraduría los avances que ha realizado la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en el diseño e implementación de un completo y dinámico sistema de información, el cual se ha venido transformando, no sólo atendiendo los requerimientos de este órgano de control y lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, sino como respuesta a sus procesos de mejoramiento interno, lo que ha permitido superar las debilidades que presentaba el Sistema Único de Registro (SUR).

Actualmente, con el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), se incluyen diferentes variables que permiten cuantificar y cualificar la información del propio registro de Acción Social y orientar a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada para que éstas adecuen sus planes y programas con miras a garantizar los derechos que le asisten a dicha población, cuya realización se impone al Estado como prevalente.

De igual forma, debemos resaltar los avances que en el tema de protección de bienes inmuebles de población desplazada se han realizado, especialmente a través del proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, a cargo de Acción Social, el cual se ejecuta gracias al apoyo y financiación del Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional.

Frente a la obligación de las entidades territoriales de asignar recursos para prevención y atención, de acuerdo con los índices de recepción o expulsión de población afectada por el delito del desplazamiento en sus jurisdicciones, la Procuraduría ha hecho un seguimiento sistemático para verificar el cumplimiento de esa obligación, encontrando que en el año 2006 más del 85% de los municipios reportaron esa asignación, lo que se considera un avance importante, más si se le compara con el 2004 cuando solamente el 60,4% de los departamentos y municipios incluían esta asignación.

Problemas evidenciados

No obstante los avances enunciados, prevalecen problemas que reclaman urgente solución por parte del gobierno nacional, el cual debe contar con la colaboración de las entidades territoriales y específicamente de las autoridades públicas responsables; uno de ellos es el que tiene que ver con la protección de bienes inmuebles, pues alertan los reportes que señalan que, a septiembre de 2006 solamente 392 predios de población desplazada han ingresado al Registro único de predios (RUP), a cargo del Incoder, a pesar de que se han reportado 2.831 solicitudes³.

Así mismo, la Procuraduría ha verificado que existen algunos departamentos que han sufrido graves situaciones de desplazamiento, tanto individual como colectivo, en los que no se han emitido declaratorias de desplazamiento, tal como lo ordena el artículo 1 del Decreto 2007 de 2001, y en los que no se acredita ningún predio inscrito en el RUP, o el porcentaje de los inscritos es significativamente inferior en relación con el nivel de desplazamiento. Tal es el caso de los departamentos del Atlántico, La Guajira y Santander, que no tienen predios protegidos, y de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Nariño, ampliamente afectados por el fenómeno del desplazamiento en los últimos meses, que apenas acreditan unos pocos predios protegidos.

En el orden nacional, la Procuraduría General reconoce el esfuerzo presupuestal que el actual gobierno y el Congreso de la República han realizado para poder atender aproximadamente a 458.513⁴ hogares desplazados por la violencia. No obstante si tenemos en cuenta que aproximadamente tres millones de personas han sido víctimas del delito de desplazamiento en los últimos 10 años, ello significa que aún hay hogares que siguen sin atención o con una atención precaria, lo que muestra la clara insuficiencia de los recursos asignados para restablecer los derechos de esta población en el corto y el mediano plazo.

Otras deficiencias del sistema que aún no han sido superadas satisfactoriamente y que han im-

pedido el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, se señalan a continuación, con el ánimo de aunar esfuerzos que permitan solucionarlas.

La Procuraduría General de la Nación ha reiterado que el número de desplazados necesariamente supera al reportado por el gobierno nacional con base en el registro único que él administra, lo cual es atribuible a varias razones, entre ellas, la no inclusión en dicho registro de la población desplazada que ha declarado su situación después de 1 año de sucedidos los hechos. Esto sucede a pesar de lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido de que el desplazamiento, por ser una situación de hecho, no necesita ser declarado por ninguna entidad para configurarse como tal, y en consecuencia deriva de él la titularidad de los derechos consagrados en la ley 387 de 1997 para las víctimas.

Tampoco se incluyen las personas desplazadas que retornan en un plazo relativamente breve a sus lugares de origen y aquellas que se han visto obligadas a salir de sus regiones por las operaciones de la fuerza pública que conllevan fumigaciones de cultivos ilícitos. La actualización de esas cifras, además de brindar insumos para una adecuada planeación a largo plazo, se constituye en una necesidad urgente para efectos del reconocimiento de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral en el marco de la ley de justicia y paz.

En relación con el componente de prevención, se continúan detectando fallas en las actuaciones del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, tales como demoras en la valoración de los informes de riesgo, desestimación de riesgos considerados altos por la Defensoría del Pueblo y no actualización del seguimiento a las alertas, con consecuencias graves en materia de violaciones de los derechos humanos de las comunidades sobre las cuales se producía la alerta.

Las fallas arriba anotadas se suman al hecho de que el citado Comité no está formalmente creado como un órgano administrativo; es un espacio de coordinación que pretende unificar criterios de actuación ante situaciones de riesgo, lo que implica que sus conclusiones, por graves que sean, no constituyen órdenes de actuación, ni tienen carácter imperativo o vinculante, a pesar de que en ese organismo tiene presencia y participa el Ministerio de Defensa.

³ Acción Social, registro de población desplazada con corte a abril 21 de 2007. En: www.accionsocial.gov.co

⁴ Acción Social. Registro de población desplazada con corte a abril 21 de 2007. En: www.accionsocial.gov.co

En cuanto a la atención humanitaria que se debe suministrar a las personas desplazadas, no obstante los innegables avances, debemos registrar que aún subsisten fallas en cuanto al cubrimiento y la oportunidad en la entrega de los alimentos y el auxilio de alojamiento temporal, los cuales están destinados a garantizar el mínimo vital. La evaluación general hecha por la Procuraduría en relación con el número de hogares cubiertos con alimentación y alojamiento durante este año, ha mostrado un progreso con respecto al 2006, pero sin llegar aún a niveles plenamente satisfactorios. Una de las causas es que algunas entidades territoriales y sus respectivos comités de atención no están dando cumplimiento a los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, dejando esta responsabilidad exclusivamente en cabeza de Acción Social.

Esta situación por sí misma es grave, dado que compromete la subsistencia mínima del hogar desplazado, especialmente de las víctimas menores de edad, pues al menos el 38% de las personas que requieren esta ayuda corresponde a personas jóvenes entre 1 y 17 años. Esto resulta aún más preocupante, si se tiene en cuenta que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó que al menos el 23% de los niños y niñas desplazados en Colombia padecen de desnutrición por carencia de elementos básicos en su dieta, ello aunado a graves problemas de desarraigo y vulneración de derechos culturales cuando se trata de miembros de grupos étnicos víctimas de desplazamiento forzado.

Siendo este un tema neurálgico dentro del proceso de atención, la Procuraduría como organismo de control reitera a todas las entidades comprometidas en esta materia, su obligación de adoptar las medidas necesarias y realizar mayores esfuerzos para dar cumplimiento a los estándares internacionales de protección y a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

En temas como el retorno y la reubicación de población desplazada en el marco de su proceso de estabilización socioeconómica, la Procuraduría General considera que persisten graves fallas, fundamentalmente en materia de vivienda y generación de ingresos. A la fecha tan solo el 12,1% de los hogares desplazados ha accedido efectivamente a vivienda digna. Como caso particular, podemos señalar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, me-

dante la resolución No. 174 de 2007, fijó en materia de vivienda la fecha de apertura y cierre de postulación para una nueva convocatoria de la bolsa especial de población desplazada. Sin embargo, el plazo de un mes para que las personas desplazadas que no han podido acceder al subsidio de vivienda se presenten en las diferentes cajas de compensación del país no es razonable, si se tiene en cuenta el alto porcentaje de hogares que no se han podido postular ya que, hasta junio de 2007, el Ministerio concluyó el proceso de atención a los hogares postulados en el año 2004 para acceder a una vivienda digna.

Teniendo en cuenta que esta fase apunta al restablecimiento de derechos de la población desplazada, la Procuraduría General mantiene sus niveles de exigencia para que estos procesos se cumplan bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, evitando así una doble victimización por causa de la omisión del Estado.

Evaluación de la política pública

Transcurridos 10 años de la expedición de la ley 387 de 1997, los llamados de atención del Ministerio Público, la Corte Constitucional y los organismos internacionales, no se han materializado en el desarrollo de políticas que implementen un enfoque diferencial en relación con la atención prevalente para niños y niñas, miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes, discapacitados, mujeres cabeza de familia y adultos mayores. Es deber del Estado colombiano, especialmente con estas víctimas de desplazamiento, desarrollar en el corto plazo acciones diferenciales con un enfoque de realización de derechos, en perspectiva de género, que garanticen la reparación integral de las víctimas, dado su alto grado de vulnerabilidad, y dada también la realidad que nos muestra que el 60% de víctimas sobrevivientes son mujeres.

Las actuaciones y pronunciamientos de la Procuraduría responden a un trabajo continuo, riguroso y sistemático que busca analizar la respuesta integral del Estado frente a las víctimas del conflicto armado interno, siendo responsabilidad primera del Estado garantizarle a esa población el trato humano y digno y la protección general que les otorgan los instrumentos de derecho internacional humanitario.

Garantizar los derechos de la población desplazada ha sido una de las prioridades de la administración del actual Procurador, por lo que se continuará exigiendo a todas y cada una de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada el cumplimiento de las obligaciones que le han sido impuestas para la protección de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

10 años de política pública, diseñada a partir de los mandatos de la ley 387 de 1997, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de los informes de los órganos de control y de las organizaciones sociales que se ocupan del tema, entre ellos los de la Procuraduría, han servido para corregir errores, para reformular programas y proyectos y para entender que son los destinatarios de esa normativa, esto es, las miles de víctimas del delito de desplazamiento forzado, quienes constituyen el epicentro de las actuaciones del Estado; que el restablecimiento de sus derechos equivale al restablecimiento de las condiciones

de dignidad que ellas reclaman como población vulnerable entre vulnerables, y que mientras exista una sola familia desplazada al Estado y a la sociedad se les impone el imperativo ético y jurídico de atenderla y repararla.

Es propósito final, que las observaciones realizadas por la Procuraduría, contribuyan al fortalecimiento de políticas públicas que con tanta urgencia reclaman más de tres millones de personas desplazadas por la violencia.



La política de
prevención y atención
al desplazamiento
forzado desde la
perspectiva de la
población en situación
de desplazamiento

Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada

MNFOPD*

Es propósito de esta ponencia, además de la conmemoración de los diez años de la ley 387 del 18 de julio de 1997 —“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”—, hacer referencia a varios aspectos considerados álgidos desde la perspectiva de la Mesa, en lo referente a la aplicabilidad y reglamentación de esta ley para enfrentar el desplazamiento interno forzado en Colombia.

1. De la prevención y la protección

El componente de la prevención no ha tenido un desarrollo pleno en las políticas públicas, toda vez que no quedó incluido de manera expresa dentro de los principios orientadores de la ley 387. Las acciones institucionales de prevención y protección se han limitado a las implementadas dentro de la política de seguridad democrática, de corte militarista y contrainsurgente, en las regiones de mayor desplazamiento forzado por la violencia.

Desconocer a nivel institucional la existencia de un conflicto armado, hace que las medidas de protección a los dirigentes de población desplazada sean deficientes y no estén articuladas con las acciones que se pueden desarrollar a nivel regional con los entes territoriales. La ausencia de integralidad entre lo denominado prevención y protección, se traduce en mayores niveles de inseguridad para los líderes.

Los sistemas de alertas tempranas no han sido eficientes en el país, como tampoco lo han sido los municipios, distritos y departamentos

* Ponencia realizada por miembros de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población desplazada, conformada por seis espacios: Convergencia Nacional; Coordinadora de Independientes; Coordinadora Nacional de Desplazados, Asociación de Desplazados de Colombia, Sector Afrodescendiente y Sector Indígena

en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en materia de prevención y protección. La presencia de los organismos internacionales de derechos humanos es un anhelo para garantizar la protección de los derechos de los dirigentes de las organizaciones de población desplazada (OPD) y el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano en esta materia.

La demora en la realización de los estudios de riesgos y en la entrega de sus resultados por parte de las autoridades que tienen estas funciones, es otra falencia. Tampoco se aplican las medidas de emergencia con relación a la protección necesaria solicitada para los dirigentes de organizaciones de población desplazada.

La Mesa Nacional de Prevención y Protección tiene falencias estructurales. Sólo se ha reunido una vez en el presente año con el objetivo de socializar un plan de acción, para lo cual no se llamó a la población desplazada, ni tampoco a la MNFOPD, y mucho menos en las regiones de Colombia. Igualmente se debe decir que a dicha Mesa la población desplazada sólo asiste en calidad de invitada; por lo tanto, no se garantizan pasajes ni gastos de estadía en Bogotá en contraposición a lo expresado por la Corte Constitucional y el Decreto 250 de 2005. En general, no se cuenta con ningún tipo de apoyo para los comités.

2. Atención humanitaria

- La política pública de atención humanitaria muestra, igualmente, muchas carencias estructurales que pueden resumirse así:
- No existe atención diferenciada, especialmente para mujeres y grupos étnicos.
- Se desconocen los hábitos alimentarios de las personas desplazadas.
- Es incompleta la entrega de los elementos que componen la ayuda.
- Esta ayuda no es entregada en forma oportuna por demora en los trámites dentro de las unidades de atención y orientación a la población desplazada (UAO) y en las ONG operadoras.
- Se da una fragmentación de recursos por la “contratitit” con entes operadores.

- Los funcionarios, incumpliendo lo ordenado en la sentencia T-025, sólo atienden las solicitudes de ayuda humanitaria cuando el hogar presenta un derecho de petición.
- Es criticable el trato politiquero, que se presenta en época pre-electoral en algunas regiones del país, para la entrega de la ayuda humanitaria. Este trato se da por parte de los funcionarios asignados a la UAO por los mandatarios municipales.

3. Estabilización socioeconómica

La estabilización económica es el anhelo de la mayoría de hogares que se encuentran hoy en condición de desplazamiento forzado en Colombia; sin embargo, hay muchas trabas que no permiten satisfacer este deseo. Las barreras que identificamos al respecto son las siguientes:

- Los fondos o líneas de crédito para aplicación urbana o rural, creados aparentemente para beneficiar a la población desplazada, se quedan en manos de los bancos de crédito; los criterios que los bancos establecen para poder acceder a dichos recursos, así como la tramitología y la exigencia de garantías, los hacen inaccesibles para la población en situación de desplazamiento.
- Los entes territoriales no contribuyen con rubros o recursos presupuéstales que permitan la consolidación de procesos de reubicación o retornos.
- Los recursos económicos aportados por agencias de cooperación internacional a través de algunas ONG operadoras, han sido insuficientes y, en algunos casos, mal empleados. Esto sin referir que las ONG implementan, con los recursos antes mencionados, líneas de microcrédito y proyectos sin una concertación con la población desplazada a beneficiar. No se sabe de qué manera se justifican esas inversiones.

En materia de políticas para el sector rural, se menciona al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) con referencia específica a los procesos de reubicación en zonas rurales de los desplazados. Las deficiencias encontradas son estas:

- Los desplazados no participan en los procesos de adquisición de los predios a los cuales aspiran.
- Los conceptos técnicos que solicita el INCODER, a través de los cuales se decide la adquisición de un predio, no tienen en cuenta lo relacionado con estudios agrológicos y fisicoquímicos, de allí que muchas veces, al final del cuento, resulte que los predios no se pueden utilizar por su infertilidad, entre otras razones.
- Las reubicaciones rurales no tienen el carácter de integralidad por carecer de los componentes de habitabilidad, proyectos productivos, etc.
- El protocolo establecido por el gobierno para efecto de los retornos o reubicaciones, es desconocido por los funcionarios de las oficinas de enlace territorial y los grupos técnicos territoriales del INCODER.
- Las modalidades de pago de los predios adquiridos por el INCODER hacen que muchas personas propietarias de buenos predios retiren sus ofertas de venta.
- La vivienda rural depende de la cofinanciación de los entes territoriales y ello ha limitado muchas aspiraciones.
- En lo que respecta a la vivienda urbana, en muchas ciudades la modalidad de los subsidios no permite que el desplazado adquiera una vivienda digna.
- En materia de educación, i) la gratuidad del derecho a estudiar no se extiende a los útiles escolares, uniformes, etc.; ii) una vez los jóvenes han terminado sus estudios de bachillerato, no tienen acceso a la educación técnica y superior; y iii) las capacitaciones a los educadores en materia de atención especial a los niños y jóvenes en situación de desplazamiento forzado han sido discontinuadas por parte del gobierno nacional y los gobiernos territoriales.
- El programa de Familias en Acción se asume como el inicio hacia estabilización socioeconómica por parte de las autoridades, aun sabiendo que dicho programa no es exclusivo para población desplazada. La crítica es pertinente, toda vez que

los emolumentos entregados a los beneficiarios no son lo suficientemente considerables como para ser una forma de autosostenimiento de los hogares.

- En materia de salud, la imposición gubernamental de afiliar a la población desplazada a una sola EPS, para este caso CAPRECOM, se considera como un hecho que degrada a la población desplazada. Así mismo, los carnés de identificación sólo tienen un carácter municipal, cuando es por todos sabido que la llegada obligada a un lugar no significa que en ese mismo sitio se logre la estabilización social y económica. Por otra parte, se rechaza desde todo punto de vista el cobro de cuotas o copagos por cuanto interfieren con la atención en salud.

4. Instancias de coordinación y participación desde el nivel nacional

Sobre este tema hay muchas referencias que hacer, pero sólo se resaltarán algunas falencias relacionadas con el cumplimiento efectivo de lo establecido en la ley 387 de 1997 y con la realidad de las vivencias de quienes se encuentran en la condición de desplazamiento forzado.

- Falta coordinación entre las entidades gubernamentales del nivel nacional que hacen parte del SNAIPD y, más grave aún, entre las del nivel nacional y las territoriales. Queda por mencionar la inexistente coordinación entre las instancias del nivel municipal y las del nivel departamental.
- Los funcionarios de las entidades con presencia en los departamentos, desconocen la obligación de la “participación efectiva” de la población desplazada.
- El gobierno nacional no utiliza herramientas efectivas frente a la inercia de los entes territoriales para que cumplan con las obligaciones legales establecidas en lo relacionado con el desplazamiento forzado.
- Si bien la MNFOPD es parte fundamental del SNAIPD, en la práctica, pocas entidades estatales así lo reconocen.

- El fortalecimiento de la MNFOPD y sus dos años de existencia no han sido motivo para que la institucionalidad le asigne un recurso económico para garantizar su funcionamiento y un trabajo real y efectivo.

5. Ley de Justicia y Paz

Hay acuerdo en expresar una sola cosa: la ley de Justicia y Paz no fue expedida para atender la problemática del desplazamiento ni la del desplazado forzado por la violencia. La ley 975 del 2006, considera la MNFOPD, no se ajusta en su parte procedimental a los estándares internacionales de justicia y reparación.

6. Propuestas

Para superar los problemas enunciados y a 10 años de expedida la ley 387 del 18 de julio de 1997, la MNFOPD propone los siguientes correctivos:

- Si bien se logró un avance con la creación de las Mesas Nacionales de Prevención y Protección, de Atención Humanitaria y de Estabilización Socioeconómica, se necesita coordinación e información entre los entes territoriales, los comités, comisiones o mesas de estas mesas, así como al interior de los Comités de Atención Departamentales, Distritales y Municipales.
- Se deben articular las acciones entre el nivel nacional y el territorial para alcanzar mejores resultados. El Ministerio del Interior y de Justicia debe ser más efectivo en lo que respecta a exigir el cumplimiento de las obligaciones de los entes territoriales; sólo así estos asumirán las responsabilidades asignadas por la ley en materia de atención integral a la población desplazada por la violencia.
- Se recomienda que esa misma articulación interinstitucional se dé con respecto a los entes de cooperación internacional y ONG ejecutoras. Sólo así todas las acciones ofrecerán una verdadera estabilización socioeconómica.
- El ente coordinador del sistema debe asumir un mayor compromiso político que

permita un goce en verdad efectivo de los derechos de la población desplazada, y desde luego, que permita dar cumplimiento a la exigencia de participación efectiva de la MNFOPD en el SNAIPD y de las OPD en las regiones.

- Los planes de acción de las Mesas Nacionales deben partir de las propuestas provenientes del nivel territorial o, por lo menos, ser socializados y enriquecidos en las regiones, con la intención por lo menos de lograr una articulación en materia de acciones.
- Se debe garantizar la asignación presupuestal para el funcionamiento efectivo de las mesas, y de ese modo garantizar la participación efectiva de las organizaciones de la población desplazada.
- El gobierno nacional debe realizar una mayor inversión social que mitigue los impactos causados por las acciones de la política de seguridad democrática.
- Las sentencias expedidas por la Corte Constitucional deben ser de obligatorio cumplimiento por parte de todas las autoridades, en particular la Sentencia CU-278 del 2007. Las organizaciones instan a la Corte para que instaure acciones de cumplimiento frente a decisiones ya tomadas en sentencias y autos, para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.
- En cuanto a la ley de Justicia y Paz, la recomendación es que se expida una norma acorde con los estándares internacionales respecto a la verdad, la justicia y la reparación dirigida a enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado.

Construcción de la política pública para la atención a la población desplazada / Propuesta colectiva desde los territorios*

Si ayer nos desplazó la violencia, que hoy no nos desplace la indiferencia.

Es propósito de este documento realizar un aporte para la construcción de una política pública, con una visión estratégica, dirigida a superar las condiciones que generan el desplazamiento forzado por la violencia en el país, y que permita la implementación de soluciones duraderas para la prevención, el reconocimiento, la protección, el restablecimiento y la reparación de las víctimas. En este sentido resaltamos, como ya se ha hecho en otras ponencias, que no se ha dado un avance significativo, toda vez que a la fecha se mantienen vulnerados los derechos de la población en situación de desplazamiento, con lo cual persiste el estado de cosas inconstitucional declarado por la Honorable Corte Constitucional. Esto refleja la incapacidad del Estado para implementar y aplicar la política pública de atención a la población desplazada.

El problema es aún más profundo por la falta de recursos y la ausencia de una atención integral. Para garantizar lo estipulado por las normas y leyes establecidas para el desplazamiento forzado, el gobierno nacional deberá definir los recursos necesarios para la atención y no escudarse bajo el argumento de la disponibilidad presupuestal. Además, deberá aclarar la participación de cada una de las instituciones gubernamentales para que sus actividades se realicen de manera articulada y logren brindar una atención efectiva e integral.

Por otro lado, para que la participación activa de las organizaciones de población desplazada sea un hecho y no aparezcan solamente como convidados de piedra a la hora de tomar las decisiones (que es lo que ha venido sucediendo), y para que a través de esta participación se pueda realizar el seguimiento y la veeduría efectiva con el acompañamiento de organismos internaciona-

les, es necesario realizar ejercicios de planeación entre gobierno, población desplazada y sociedad civil. En estos ejercicios se deben manejar los principios de subsidiariedad, complementariedad, corresponsabilidad y concurrencia, porque el desplazamiento es un problema de todos.

La carta política de Colombia habla de un estado social de derecho, donde la voluntad política de los gobernados debe guiar las primeras acciones a cumplir: la falta de cumplimiento de este principio hace que los primeros 10 años de la ley 387 de 1997 sean infructuosos. En términos éticos tampoco se ha cumplido, pues, de acuerdo con los informes presentados por dirigentes de población desplazada, grandes inversiones no han llegado a los territorios y hoy no se sabe dónde están los recursos. Por ello, se envía un SOS a los entes de control para que cumplan con su responsabilidad y no se conviertan en organismos ineficientes y permisivos frente a esta irregularidad. De otra parte, se debe ampliar la participación de las organizaciones de población desplazada hasta las instancias de coordinación del SNAIPD y las mesas de concertación con el Estado, en las que deben tener poder de decisión, para tener una incidencia real.

Para cumplir con lo establecido en las sentencias de la Corte, que asigna a las organizaciones de población desplazada tareas de seguimiento a nivel nacional para verificar que el apoyo sea amplio, diferencial y participativo, es necesaria la asignación de recursos a las organizaciones para su fortalecimiento organizativo a nivel nacional.

La ley 975 del 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, ha sido concebida e implementada para un proceso de desmovilización y no recoge la problemática del desplazamiento forzado en Colombia. Por el contrario, implementa un programa de reinserción que le brinda y garantiza el reestablecimiento socioeconómico, en óptimas condiciones, a los victimarios. Por lo tanto, las víctimas del desplazamiento no le otorgan su reconocimiento a la Comisión de Reparación y Reconciliación que ha sido designada desde el gobierno. La presentación de pruebas frente a los temas de verdad, justicia y reparación debe ser garantizada constitucionalmente y con veedurías internacionales, que no sometan a las víctimas al riesgo de enfrentar a los victimarios.

Tal como lo exige la Corte Constitucional al Estado en la sentencia T-025, debe atenderse a la

* Este documento, de construcción colectiva, refleja la perspectiva de las organizaciones de población desplazada provenientes de las mesas territoriales y de los representantes de población desplazada en los Comités Territoriales.

población desplazada bajo un enfoque diferencial y preferencial, y crearse las condiciones necesarias para la implementación de un verdadero proceso de verdad, justicia y reparación integral a través del cual los victimarios del desplazamiento y la desaparición forzosa sean juzgados y castigados como responsables de crímenes de lesa humanidad. En este sentido, se solicita la revisión de todos los procesos que se adelantan en contra de los jefes paramilitares como parte de su desmovilización, pues con estos grupos también se han visto involucrados miembros de la fuerza pública, funcionarios del gobierno y de la clase política dirigente, pero ninguno de estos últimos ha sido judicializado por ello. De acuerdo con pronunciamientos realizados por la Organización de Estados Americanos el día 15 de julio del presente año, estos grupos siguen delinquirando, lo cual ha sido reconocido también por el director de la Policía Nacional, Oscar Naranjo.

Los delitos cometidos por estos grupos deben ser llevados a la Corte Penal Internacional en virtud del Derecho Internacional Humanitario. Es injusto que, mientras las organizaciones sociales trabajan en el reordenamiento social a través de diversos eventos, los actores del conflicto sigan matando a los líderes y a sus familias; ejemplo de ello son los siguientes compañeros:

- *EILEN ESCALANTE* del departamento del Atlántico
- *YOLANDA IZQUIERDO* del departamento de Córdoba
- *ELIDA ROSA RAMÍREZ* del departamento de Santander
- *OMAIRA MURCIA* del Sur de Bolívar
- *MANUEL PEÑA* de Cartagena
- *RAFAEL GONZÁLEZ* de Buenaventura
- *SEGUNDO TOZCANO, NANCY JIMÉNEZ y EUCLIDES CAUSADO* compañeros que retornaron a Ovejas (Sucre)
- *EDILBERTO PACHECO OSPINA* de Barranbermeja
- *JORGE ENRIQUE ROSERO, DARÍO SUÁREZ MARTÍNEZ y PACÍFICO ALDANA* del Huila
- *YESID MURILLO, HÉCTOR JULIO PINTO, WILLIAM CORREA, ELDER VALDERRAMA y JOSÉ ELIÁN ÁLVAREZ* del Tolima

En el más reciente hecho, ocurrido el día 16 de julio del presente año en el municipio de Arauquita, asesinaron al compañero *RICARDO LUIS PORRAS*, de tan solo 18 años de edad. Así como estos, ha muerto un sinnúmero de dirigentes en todo el territorio colombiano, entre los cuales hay que resaltar las 5.065 víctimas en el Valle del Cauca en Buenaventura. Esto demuestra la ausencia de una verdadera política de prevención y la inexistencia de un programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia que no brinda las garantías para proteger la vida, la integridad física y el libre ejercicio del trabajo social y comunitario de la población desplazada y sus representantes.

Esperamos que el Congreso sea el punto de partida de la real aplicación de la normatividad vigente¹ y que se dé un seguimiento continuo y efectivo por parte de los entes de control (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, contralorías y personerías), de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a las organizaciones de población desplazada y las Mesas Territoriales de Fortalecimiento a las OPD (departamentales, municipales y distritales), a todo el desarrollo y la implementación de la política pública.

¹ Ley 387 de 1997 y sus principios rectores, sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, sus autos complementarios y demás normas.

Anexo / Mesas territoriales²

Análisis político de la ley 387 de 1997

1. Razones por las cuales no se aplica la ley

- No existe voluntad política.
- Insensibilidad por parte de los funcionarios y operadores.
- Se crea Acción Social como coordinador del sistema y no se le asignan herramientas jurídicas para exigir la corresponsabilidad de los entes territoriales y las instituciones responsables de la atención integral a la población desplazada.
- No existe un plan de acción que permita la atención a las víctimas.
- No existe una política de prevención; esto hace que el desplazamiento forzado mantenga una tendencia ascendente (614 personas diarias).

2. Alcances políticos, avances y retrocesos

2.1. Avances

- Existe la ley 387 de 1997, sus decretos reglamentarios, los principios rectores y los documentos CONPES mediante los cuales se crea la normatividad.
- La sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos que profieren órdenes de cumplimiento al SNAIPD, y el permanente seguimiento que viene realizando la Honorable Corte Constitucional, frente a la cual se le exige al gobierno respeto absoluto por su autonomía.
- Los pronunciamientos enérgicos que expiden la Contraloría General de la República y la Procuraduría General

de la Nación, aunque sólo queden en “pronunciamientos”.

- El esfuerzo presupuestal reflejado en el aumento de los recursos del una solución de la atención integral que conlleve la estabilización socioeconómica de manera definitiva de la población en situación de desplazamiento forzado.

2.2. Retrocesos

- El alto porcentaje de víctimas no incluidas en el SIPOD, vulnerando el principio de la buena fe del declarante y, a su vez, la confidencialidad de la información.
- La implementación de la política de seguridad democrática en algunas partes del país genera información que no permite el reconocimiento por parte del Estado de las personas recientemente desplazadas de esas regiones.
- A nivel territorial, los entes de control del Ministerio Público son permisivos y no dan aplicabilidad a la ley. No ha habido sanciones a los funcionarios corruptos, politiqueros y que ejercen presión.
- El primer responsable del desplazamiento interno es el gobierno nacional, por omisión, acción e intención, debido al conflicto armado interno, político, social y económico que vive el país.
- No sólo el conflicto armado se debe tener en cuenta para que se reconozca a la persona como desplazada, sino también las fumigaciones, los megaproyectos, el confinamiento de las comunidades y el desplazamiento intraurbano, entre otros.

3. Propuestas

- Garantizar la participación amplia, efectiva y oportuna de los representantes de la población desplazada a través de las mesas territoriales y la Mesa Nacional, y en todas las instancias de decisión y definición de la política pública de atención integral a la población desplazada.
- En el supuesto de que se plantearan reformas a la ley 387 de 1997, estas debe-

² Respuesta a la guía de trabajo del taller preparatorio

rían ser discutidas, concertadas y aprobadas con la participación de las mesas territoriales y la Mesa Nacional de Fortalecimiento a OPD, en sentido respeto a los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado.

Atención humanitaria de emergencia – AHE

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • La política de seguridad democrática, los megaproyectos, las fumigaciones, el conflicto armado, la falta de presencia del Estado en las regiones y la desigualdad social han generado resultados negativos que estimulan el desplazamiento. • Las ayudas humanitarias se entregan demasiado tarde. • En lo local y regional, no se cuenta con presupuesto para brindar AHE a la población desplazada que está en espera de una respuesta. • En la entrega de la asistencia humanitaria no se tiene en cuenta las costumbres y usos de cada región. • En muchas regiones la AHE está condicionada. • Algunos de los alimentos que le suministran a la PD, se encuentran en estado de putrefacción, bien porque en algunos casos se almacenan en sitios húmedos o en malas condiciones, bien porque en otros casos se tarda en la entrega y se pasa la fecha de vencimiento. • Las ayudas se entregan de manera incompleta. • A la PD no se le está ofreciendo una verdadera AHE. Interesaría saber dónde se están invirtiendo estos dineros, ya que el 56% de los recursos destinados para la PD es para AHE pero estos no le están llegando de una manera eficiente. • Existen deudas de alimentos y de cuota de arriendo frente a la PD declarante antes del 2006. Existen familias desplazadas desde hace más de siete años a quienes no se les ha entregado AHE y que no han logrado aún su restablecimiento socioeconómico. • El Ministerio Público no aplica el decreto 962 de 2005, al no enviar las declaraciones con inmediatez a Acción Social. • No se cumple a cabalidad con el protocolo de toma de declaraciones con lo cual se pone en riesgo la inclusión de la PD; son mal diligenciados, se toman los datos con rapidez y se evidencia poca sensibilidad del funcionario que toma la declaración. • Los funcionarios del Ministerio Público no envían a Acción Social el SOS de casos urgentes al recibir las declaraciones. • Acción Social se demora mucho en la evaluación de la declaración para el reconocimiento en el SUR, lo que genera una demora en la AHE (4 a 5 meses), y siempre manifiesta que no hay recursos para la atención de urgencia. • La AHE no brinda a la PD vestuario tal como lo contempla la ley. • Los registros son negociables. • Politiquería con la AHE 	<ul style="list-style-type: none"> • Que se diseñe un plan alternativo de desarrollo sostenible en las zonas donde se realizan las fumigaciones y se implementa la política de seguridad democrática. • Que las ayudas de reubicación para los amenazados sean de entrega inmediata. • Que se inviertan más recursos en la prevención del desplazamiento y no en la guerra. • Se debe calificar, cualificar y sensibilizar a los funcionarios que son responsables de la AHE. • Entregar la AHE de manera ágil y con prioridad a la población declarante antes del 2006. • Que la AHE sea integral (incluya vestuario, alimentación, kit de aseo, kit de cocina, entre otros). • Se requiere descentralizar la AHE para que haya recursos en cada unidad territorial y desde allí se entregue de manera eficiente. • Para mayor efectividad en la entrega de la AHE, se debe informar con anticipación, por los diferentes medios de comunicación, y tener en cuenta a las organizaciones de los desplazados en la divulgación de la información y en la coordinación de la entrega. • En la entrega de la AHE y la asistencia humanitaria, debe priorizarse a los ancianos, los niños, los discapacitados y las mujeres cabeza de hogar. • Incluir recursos para los gastos fúnebres de líderes asesinados y para eventos catastróficos. • Que a la PD no se le entregue mercados ni suministros en especie. Se deben entregar bonos redimibles que permiten adaptar las provisiones a las costumbres de la población. • Que a través de las mesas municipales y departamentales las OPD hagan veedurías en cuanto a la AHE para que ésta llegue completas a la PD. • Que Acción Social participe activamente en el plan de saneamiento básico municipal, para que los servicios de alcantarillado y agua potable lleguen en forma eficiente a la PD. • Que en los municipios con mayores índices de recepción de PD se creen planes de contingencia para acelerar las declaraciones y las entregas de AHE. • Que el Ministerio Público, como receptor de las declaraciones de la PD, mantenga horarios adicionales los fines de semana y días feriados. • Que las ayudas humanitarias no sean entregadas a través de las alcaldías para evitar la politización. • La escogencia de los operadores debe ser concertada con la PD. • Debe existir un mayor control por parte de Acción Social en la calificación de las declaraciones presentadas por los desplazados, respecto a la veracidad de los hechos, haciendo un seguimiento para evitar que personas no desplazadas sean inscritas en el SIPOD. • Se le de cumplimiento a la orden de la Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-278 de 2007, respecto a la prolongación de la Asistencia Humanitaria; y esta sea acorde a los usos y costumbres de cada región, teniendo en cuenta
Fortalezas	
<ul style="list-style-type: none"> • En algunos municipios y departamentos existe el SAT. • Existen ayudas humanitarias. • Existen órdenes de la Honorable Corte Constitucional. • Se ha entregado la asistencia humanitaria a algunas familias desplazadas. 	

Restablecimiento socioeconómico para proyectos productivos y de generación de ingresos

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • Los proyectos que se brindan a la PD son asistencialistas; además son mal distribuidos por los operadores. • No hay acuerdo sobre cuáles son las necesidades de la PD para la creación de proyectos. • Los funcionarios de las UAO por sus ocupaciones no orientan claramente y en forma integral a la población desplazada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que los proyectos sean integrales, incluyan capital semilla y no sean otorgados como créditos. • Que se acabe con la tramitología de capacitación. La ley ordena 15 SMMV y se han hecho 2 SMMV en capacitación. • Que se generen proyectos que sean auto sostenibles, con el debido acompañamiento administrativo y técnico según el proyecto. • La contratación de los proyectos productivos debe realizarse con las OPD y no a través de operadores. • Para lograr una buena articulación, debe ser de estricto cumplimiento la participación de las MDFOPD en los comités municipales y departamentales cuando se vayan a entregar proyectos de restablecimiento económico. • El desarrollo de proyectos productivos con aportes de cooperación internacional deben ser concertados con las MDFOPD y los comités departamentales y municipales para realizar el seguimiento a la inversión internacional. • Exigirle a las procuradurías agropecuarias del país el seguimiento a los terrenos adjudicados anteriormente, y a futuro, a las familias reubicadas o que han retornado, para una verdadera atención integral. • Que la entrega de predios rurales sea acompañada de proyectos productivos rurales para lograr un restablecimiento integral y sostenible. • Para permitir el acceso a créditos, el gobierno nacional debe hacer una exoneración de las deudas que la PD no pudo cancelar por su desplazamiento y por las cuales se encuentra reportada en centrales de riesgo, para que a futuro pueda acceder a créditos. • La desvinculación de los núcleos familiares que se encuentran incluidos en una misma declaración, para que puedan acceder a proyectos productivos y vivienda. • Que se brinden garantías verdaderas para el retorno con seguridad, como el acompañamiento de organismos internacionales hasta los territorios. • Que la libreta militar no tenga fecha de vencimiento, que sea definitiva. • Que se invierta en proyectos productivos y de recuperación socioeconómica para la PD. • Que exista una sanción presidencial que obligue a los gobernadores y alcaldes a destinar el rubro para la PD. • Que se invierta más en proyectos productivos para la PD. • Que se le consigne al usuario directamente el subsidio de vivienda y se le cargue la administración de dicho subsidio a las entidades territoriales, para que no se cobre el 25%. • Implementar una coordinadora para el mercadeo de productos. • Fomentar la microempresa con recursos no reembolsables. • Levantar líneas de reserva forestales o hacer re-alinderamiento en los municipios donde existen resguardos indígenas en los que la PD siembra y trabaja, y en regiones con condiciones especiales que no tienen lugar de expansión como el Vaupés y Puerto Inírida. • Que en las UAO se contrate a personas desplazadas para orientar a las familias en lo referente a conocer de sus derechos y la normatividad que las protege, coadyuvando en la generación de ingresos para algunas familias en las cuales existen personas capacitadas para ello.

Restablecimiento socioeconómico en salud

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • Muchas familias desplazadas han sido carnetizadas y se encuentran dentro del Sisben en estratos 1 y 2, debiendo asumir los copagos. • La atención en salud debe ser integral y no a través de carnetización con limitaciones como lo es el POS. • En algunas regiones no se tiene en cuenta las propuestas y recomendaciones de la población desplazada y no se la invita a participar en los comités de atención. • Algunos programas de atención, impiden el acceso a las familias desplazadas por el tiempo del desplazamiento. • De acuerdo con la ubicación geográfica de las familias se les dificulta acceder al derecho a la salud. • No hay programas específicos de salud para la población desplazada y no se le da el trato diferencial dentro de los programas existentes. • Han proliferado las enfermedades de transmisión sexual en las mujeres y hombres desplazados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponemos la creación de un carnet nacional y especial para la población desplazada. • Que se construyan políticas públicas de atención, teniendo en cuenta la participación de las organizaciones de desplazados, las propuestas y necesidades y las recomendaciones de las diferentes ONG defensoras de los derechos humanos. • Todas las políticas públicas y programas de atención deben incluir como beneficiaria a toda la población en situación de desplazamiento y no ser discriminatorios, como en el caso de la separación de la población nueva y antigua. • Deben existir programas móviles de atención en salud integral, que permitan el acceso a las familias desplazadas que, por su lejana ubicación con respecto a los centros de salud, no pueden acceder fácilmente a ella. Téngase en cuenta que la entrega de los medicamentos debe ser acorde con las necesidades de la enfermedad del paciente; además se debe atender integralmente enfermedades de todos los niveles, hasta de tratamiento especializado. • El Ministerio de la Protección Social debe implementar programas específicos de prevención, protección y promoción de la salud física mental y reproductiva para mujeres, niñas, niños y hombres en situación de desplazamiento. • Debe promoverse los métodos de planificación entre los hombres y mujeres, entregando gratuitamente los medios para dicha planificación. • En los hospitales debe existir la base de datos del SIPOD actualizada.
Fortalezas	
<ul style="list-style-type: none"> • Existen las UAO. • Algunas familias tienen estrato "N". • Existen programas de atención. 	

Restablecimiento socioeconómico en bienestar familiar

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • No existe acceso para los adolescentes a los programas de nutrición, recreación y deporte, lo cual los lleva a adquirir malas costumbres. • La cobertura de los comedores comunitarios es demasiado baja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro de las políticas públicas de atención, se deben diseñar programas de alimentación, recreación y deporte especialmente para niños y niñas y adolescentes desplazados.

Restablecimiento socioeconómico en educación

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • Existe discriminación frente a los niños y niñas desplazadas en algunos establecimientos educativos. No existe una política de atención para los jóvenes desplazados en el nivel técnico y universitario. • No se garantiza la sostenibilidad de los niños y niñas desplazadas en los establecimientos educativos. • Algunas instituciones educativas retrasan las constancias de estudio con lo cual se entra en riesgo de perder el cupo en el programa de familias en acción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que todas las instituciones que tienen la obligación de atender el problema del desplazamiento no den trato discriminatorio sino diferencial y priorizado de acuerdo con las órdenes de la Corte en la sentencia T-025 y sus autos complementarios. • El SNAIPD debe diseñar una política pública educativa que permita, además del acceso a cupos, la sostenibilidad de los niños y niñas en las instituciones educativas. • El programa de familias en acción debe ser flexible frente a la entrega de documentos y coordinarse con las secretarías de educación municipal y con las instituciones educativas para agilizar la expedición de las constancias de estudio.
Fortalezas	
<ul style="list-style-type: none"> • Existe una política educativa respecto a cupos para los niños desplazados. 	

Restablecimiento socioeconómico en vivienda

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> Deficiencia en programas de vivienda para familias desplazadas en los municipios. El monto del subsidio de vivienda establecido no es suficiente para la adquisición de una vivienda digna y, por lo tanto, no garantiza el acceso a este derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> Que se establezca un mecanismo de seguimiento para que los gobernadores y alcaldes asignen recursos para programas de vivienda digna con enfoque diferencial para la población desplazada. Que se haga un replanteamiento del acuerdo 059 de 2006 con participación de organizaciones de la población desplazada. Revisar y ajustar los decretos reglamentarios del artículo 14 de la ley 387 de 1997, referente a la vivienda digna, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad y corresponsabilidad, para soluciones dignas de vivienda, y que no se entreguen subsidios que se pierden por la falta de oferta de vivienda de interés social en todos los municipios, debido al alto costo de la vivienda y a la limitación de las y los desplazados en el acceso a las líneas de crédito y en el cumplimiento de las exigencias de las instituciones financieras. Los programas y proyectos de vivienda rural deben ser acompañados con políticas de seguridad integral que garanticen el restablecimiento total de las familias beneficiarias.
Fortalezas	
<ul style="list-style-type: none"> Se han aprobado gran cantidad de subsidios para vivienda. 	

Programa Familias en Acción

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> El trabajo social con la comunidad lo están liderando las madres : es nulo el apoyo que reciben de los entes gubernamentales y no reciben ninguna remuneración aparte del subsidio. Hay demora en los pagos, así se cumpla con los requisitos exigidos. El sistema de recálculos dejó por fuera a muchas familias beneficiarias del programa. A los hijos nacidos después de la inscripción en el programa de familias en acción, se les niega la inclusión. No se respeta las decisiones de las familias desplazadas frente a la elección de la madre líder. El programa de familias en acción no cumple con las expectativas de restablecimiento de derechos de las familias desplazadas. 	<ul style="list-style-type: none"> El monto de los subsidios de estudio y de nutrición del programa es insuficiente para el sostenimiento en las instituciones educativas y no garantiza la solución de los problemas nutricionales de los niños y niñas menores de 7 años producto del desplazamiento. Que el programa amplíe la cobertura a los y las jóvenes desplazadas, estudiantes de carreras técnicas o profesionales, para complementar el esfuerzo de la familia. Los subsidios de nutrición del programa de familias en acción, deben cubrir la totalidad de las necesidades nutricionales de los hijos e hijas menores de 7 años existentes en el hogar. Se debe priorizar, sin discriminación, a las familias desplazadas para el acceso a los cupos del programa Familias en Acción.
Fortalezas	
<ul style="list-style-type: none"> Existe el programa y algunas familias desplazadas han logrado acceder a él. 	

Prevención y protección

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • El programa de protección no se aplica con el enfoque diferencial exigido por la Corte. • Fumigaciones indiscriminadas generan desplazamiento. • Desconocimiento de la ruta de protección. • Falta de confianza de la PD hacia los organismos de seguridad. • No existe un verdadero estudio de riesgo, ya que todos son valorados como ordinarios. • Existen obstáculos para entregar medidas de prevención. • Inasistencia de los organismos de seguridad a las reuniones de la mesa temática de prevención y protección. • La no protección de información del Sisben coloca en riesgo a la PD vinculada a este subsidio. • No existe una protección a la PD los fines de semana y días festivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que la Procuraduría General de la Nación vigile a las procuradurías regionales para que ellas realicen el seguimiento a las gobernaciones y alcaldías, y a las instituciones que conforman el SNAIPD, para el real cumplimiento de la gestión. • Que cuando una persona víctima del desplazamiento sea amenazada, la fuerza pública le pueda brindar seguridad inmediata y no deba esperar hasta que se haga un estudio de riesgo. • Que el Estado se responsabilice e indemnice a los familiares de los líderes asesinados. • Que no se trate de prevenir el desplazamiento creando más batallones de alta montaña, pues ellos también generan desplazamiento. • Regresar al sistema de alertas tempranas y acabar con el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). • Que exista un programa integral de reubicación. El sistema de protección se debe reformar ampliando el enfoque diferencial. • Que se especifiquen las clases de desplazamientos. • Para prevenir más desplazamientos, elaborar de manera concertada los mapas de riesgo y de megaproyectos. • Que se protejan los derechos sociales, económicos y culturales; que se protejan de manera integral los derechos a la familia, la igualdad y la atención diferenciada por género, etnia y edad, entre otros. • Destinar un rubro en los PIU municipales, departamentales y distritales para garantizar medidas de prevención y protección de la PD buscando priorizar casos específicos. • Aumentar capacitaciones para la autoprotección. • Adelantar consejos de seguridad con participación de MDFOPD y la Mesa temática de prevención y protección. • Que se haga distinción para la entrega de ayudas en los bancos. Separar desmovilizados y desplazados cambiando fechas y entidades para entrega de subsidios. • Que haya prudencia en declaraciones de prensa que traten el tema de desplazamiento forzado (proteger identidades).

Verdad, justicia y reparación

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • No se está siguiendo un verdadero proceso para juzgar a los jefes de grupos al margen de la ley por crímenes de lesa humanidad, como lo es el desplazamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que Acción Social socialice de manera amplia la ruta señalada por la ley 975 de 2005, de Justicia y Paz. • Que se brinden garantías para las denuncias y declaraciones en cuanto a paz, justicia y reparación. • Realizar una comisión internacional para el seguimiento de una verdadera justicia, con paz y reparación. • La carga de la prueba en estos procesos le debe corresponder al Estado y no a las víctimas, por seguridad.

Instancias de coordinación y participación

Debilidades	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • La participación de la PD no es amplia y efectiva en el CNAIPD. • Organizaciones de PD y demás ONG se encuentran endeudadas con la DIAN, por falta de divulgación de las exigencias de esta institución. • Mínima participación de la mujer en los procesos organizativos. • No existe representación de todos los departamentos dentro de la actual MNFOPD, lo que impide el conocimiento de los problemas de desplazamiento por parte de los representantes en ese espacio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que la representación de la PD en CNAIPD sea con voz y voto. • Que se amplíe el tiempo de intervención. • Que se les brinde capacitación y calificación a los funcionarios que atienden PD. • Que se amplíe la representación de la PD en los comités municipales y territoriales, en el CRER y en las mesas temáticas. • Debe haber coherencia entre los apoyos a nivel nacional y a nivel territorial. • Que haya una participación amplia y efectiva de la PD en la toma de decisiones de los comités departamentales y municipales. • Que en todos los municipios se creen las mesas municipales. • Que exista un verdadero fortalecimiento a las mesas departamentales y municipales. • En todo lo concerniente a temas y aprobación de eventos y proyectos que traten de desplazamiento, debe incluirse por lo menos a dos representantes de PD. • Las instituciones deben socializar e informar a las mesas departamentales y municipales los eventos para PD, comités territoriales y reuniones de las mesas temáticas. • Que exista mayor coordinación entre Acción Social y las entidades territoriales.
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> • La DIAN, debe replantear el cobro de la multa a las organizaciones de PD que por desconocimiento no han presentado la declaración de renta y retención en la fuente. Además, la Cámara de Comercio no debe cobrar por el registro de las organizaciones sin ánimo de lucro. • Acción Social y todas las instituciones del SNAIPD, dentro de la política de fortalecimiento organizativo, deben tener en cuenta el apoyo directo, económico y logístico, a las organizaciones de base de las diferentes regiones. Esto es necesario para la construcción de las mesas municipales y departamentales, y para la implementación de un trabajo orientado a la reestructuración de la actual Mesa Nacional, con plena autonomía de las organizaciones y familias desplazadas no organizadas de la región. Tal trabajo debe estar enfocado a construir una representación legítima, incluyente, pluralista y democrática que se identifique con nuestras expectativas respecto a la participación efectiva en todas las instancias de interlocución. • Los organismos de control deben vigilar en las regiones el funcionamiento de los comités de atención, la construcción del PIU y orientar acerca de la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada. • La participación de la mujer se debe ampliar en todas las instancias de interlocución con el SNAIPD.

Mirada de la mujer desplazada* al cumplimiento de la ley 387 de 1997 en conmemoración de sus 10 años de existencia

Este es un momento para conmemorar, no para celebrar, paz en la tumba de aquellas mujeres y hombres que prefirieron perder sus vidas antes que someterse a una de las violaciones más atroces de lesa humanidad, como lo es el desplazamiento forzado en Colombia.

Las mujeres en situación de desplazamiento forzado, gestoras de vida y constructoras de paz y desarrollo, exponen aquí una problemática que aqueja a hombres y mujeres sin distinción de credo político o etnia. El conflicto armado, político y social de Colombia, producto de la desigualdad social y la falta de presencia del Estado en muchas regiones del país, ha dejado alrededor de 4 millones de víctimas en su gran mayoría mujeres y niñas.

Según datos de CODHES, el 67,5% de la población en situación de desplazamiento corresponde al género femenino. Dicha situación le causa a esta población y al núcleo familiar primario múltiples lesiones físicas, psíquicas y psicológicas. Las dificultades de las víctimas aumentan con la implementación de la política de seguridad democrática, que ocasiona la muerte de mujeres líderes, la pérdida de sus hijos, padres y hermanos, y además la necesidad de que las mujeres asuman la jefatura de las familias y la responsabilidad total del entorno familiar.

En este contexto, las Naciones Unidas presentan los Principios Rectores del Desplazamiento, con el fin de atender y humanizar el conflicto, expresados en la Ley 387 del 18 de julio de 1997, marco jurídico y normativo, que contribuye a orientar la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento forzado; reconociendo por primera vez la existencia del conflicto armado en Colombia y el desplazamiento forzado como consecuencia del mismo. A pesar del espíritu de la ley, según la cual la

mujer tiene derecho a una atención privilegiada y diferencial, esto no se refleja en el diseño, aplicación y ejecución de la política pública de atención integral a las familias en situación de desplazamiento forzado.

Hoy, diez años después, vemos con preocupación que la ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 y los posteriores autos complementarios promulgados por la Honorable Corte Constitucional, se han convertido en letra muerta por la ineficacia del Estado para dar una respuesta efectiva a esta problemática; en especial en lo que hace referencia a la atención diferenciada y con enfoque de género. Tampoco se evidencia el impacto social esperado como resultado de los grandes esfuerzos económicos de la cooperación internacional y del Estado colombiano.

Frente a los problemas, que no son solamente teóricos, sino situaciones vividas día tras día, se esperan soluciones concertadas, duraderas, reales y efectivas, en las cuales se tenga en cuenta y se garantice la participación de las mujeres con real incidencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º de la ley 387 y en el principio de corresponsabilidad contemplado en el decreto 250 de 2005.

Se debe resaltar la dignidad de la mujer en todas las políticas teniendo en cuenta que han sido sometidas a la indiferencia del gobierno y de la sociedad colombiana, por el mismo conflicto armado que les despoja de la vida, de toda ilusión y esperanza de vivir en paz. Las mujeres, como las víctimas más afectadas por el conflicto armado interno, demandan que se determinen las responsabilidades del gobierno nacional y de los entes territoriales y locales, para obligar al cumplimiento de los mandatos de la Honorable Corte Constitucional.

Desde esta perspectiva, se propone el diseño y la implementación de políticas públicas de atención integral a las mujeres en situación de desplazamiento forzado por la violencia, dirigidas hacia la construcción de un proceso sostenible, legítimo, representativo, democrático, pluralista y autónomo, en el marco de la defensa de sus derechos. Este proceso debe contribuir a un desarrollo humano a través del cual a la mujer se le reconozca como un ser emprendedor y capaz de aportar en la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

Se reconocen los esfuerzos realizados pero sin dejar de recordar que el Estado colombiano se ha

* Documento elaborado conjuntamente entre madres líderes de Familias en Acción y mujeres representantes de Organizaciones de Población Desplazada de 28 departamentos del país.

quedado corto, frente a la magnitud del desplazamiento forzado en Colombia, en el cumplimiento de la ley 387 de 1997 y de la sentencia T-025 y sus autos complementarios.

Anexo¹ Trabajo de mujeres en situación de desplazamiento Análisis político de la ley 387 de 1997

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
La política de seguridad democrática, los megaproyectos, las fumigaciones, el conflicto armado, la falta de presencia del estado en las regiones y la desigualdad social han generado resultados negativos que estimulan el desplazamiento.	En algunos municipios y departamentos existe el SAT.	Que se diseñe un plan alternativo de desarrollo sostenible en las zonas donde se realizan las fumigaciones y se implementa la política de seguridad democrática.
Las ayudas humanitarias se entregan demasiado tarde.	Existen ayudas humanitarias	Que las ayudas de reubicación hacia los amenazados sean de entrega inmediata.
		Que se invierta más recursos en prevención del desplazamiento y no en la guerra.

Atención humanitaria de emergencia

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
En lo local y regional, no se cuenta con presupuesto para brindar ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada que esta en espera de una respuesta. En la entrega de la asistencia humanitaria no se tiene en cuenta las costumbres y usos de cada región.	Existen órdenes de la Honorable Corte Constitucional.	Los programas de atención a población desplazada, deben contener enfoque de género, edad y etnia; y el trato diferencial de que ordena la Corte. Debe existir un mayor control por parte de Acción Social en la calificación de las declaraciones presentadas por los desplazados, respecto a la veracidad de los hechos, haciendo un seguimiento para evitar que personas no desplazadas sean inscritas en el SIPOD
Existen familias desplazadas desde hace más de siete años a quienes no se les ha entregado la asistencia humanitaria y no han logrado aún su restablecimiento socio-económico. La Asistencia humanitaria se entrega incompleta.	Se ha entregado la asistencia humanitaria a algunas familias desplazadas.	Se le de cumplimiento a la orden de la Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-278 de 2007, respecto a la prolongación de la Asistencia Humanitaria; y esta sea acorde a los usos y costumbres de cada región, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales y las necesidades de las familias.
La asistencia humanitaria en algunos casos se almacena en sitios húmedos y en malas condiciones generando descomposición en algunos alimentos y en otros casos se tarda en la entrega y caduca la fecha de vencimiento.		Para una efectividad en la entrega de la Asistencia Humanitaria, se debe informar con anticipación, por los diferentes medios de comunicación y tener en cuenta a las organizaciones de los desplazados, en la divulgación de la información y en la coordinación de la entrega. En la entrega de la ayuda Humanitaria de emergencia y la Asistencia Humanitaria, debe dársele prioridad: los ancianos, los niños, los discapacitados y las mujeres cabeza de hogar.

² Respuesta a la guía de trabajo del taller preparatorio

Estabilización socio económica

Salud

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
Los funcionarios de las UAO por sus ocupaciones no orientan claramente y en forma integral a la población desplazada.	Existen las UAO.	En las UAO se contrate a personas desplazadas para orientar a las familias en lo referente a conocimientos de sus derechos y normatividad que nos protegen, coadyuvando en la generación de ingresos para algunas familias donde existen personas capacitadas para ello.
Muchas familias desplazadas han sido carnetizadas y se encuentran dentro del SISBEN con estratos 1 y 2, debiendo asumir los copagos.	Algunas familias tienen estrato "N"	La atención en salud, debe ser integral y no a través de carnetización con limitaciones como lo es el POS, proponemos la creación de un carnet nacional y especial para la población desplazada.
En algunas regiones no se tiene en cuenta las propuestas y recomendaciones de la población desplazada y no se invita a participar en los comités de atención.		Que se construyan políticas públicas de atención, teniendo en cuenta la participación de las organizaciones de desplazados, las propuestas y necesidades y las recomendaciones de las diferentes ONGs defensoras de los derechos humanos.
Algunos programas de atención, impiden el acceso a las familias desplazadas por el tiempo del desplazamiento.	Existen programas de atención.	Todas las políticas públicas y programas de atención, deben incluir como beneficiarios a toda la población en situación de desplazamiento y no de forma discriminatoria, como el caso de la separación de la población nueva y antigua.
De acuerdo a la ubicación geográfica de las familias se les dificulta acceder al derecho a la salud.		Deben existir programas móviles de atención en salud integral, que permitan el acceso a este derecho, a las familias desplazadas que por su ubicación y lejanía a los centros de salud, no pueden acceder y se tenga en cuenta que la entrega de los medicamentos debe ser acorde a las necesidades de la enfermedad del paciente; además se debe atender integralmente los casos de enfermedades de todos los niveles, hasta el tratamiento especializado.
No hay programas específicos de salud para la población desplazada y no se da el trato diferencial dentro de los programas existentes.		El Ministerio de la protección social debe implementar programas específicos de prevención, protección y promoción de la salud física mental y reproductiva para mujeres, niñas, niños y hombres en situación de desplazamiento.
Se han proliferado las enfermedades de transmisión sexual, en las mujeres y hombres desplazados.		Debe promoverse los métodos de planificación en los hombres y mujeres, entregando gratuitamente los medios para la prevención.

Bienestar familiar

Debilidades	Propuestas
No existe acceso para los adolescentes en los programas de nutrición, recreación y deporte conllevándolos a adquirir malas costumbres. La cobertura de los comedores comunitarios es demasiado baja.	Dentro de las políticas públicas de atención, se deben diseñar programas de alimentación, recreación y deporte especialmente para niños y niñas y adolescentes desplazados.

Educación

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
Existe discriminación a los niños y niñas desplazadas en algunos establecimientos educativos. No existe una política de atención a los jóvenes desplazados en el nivel técnico y universitario.		Todas las instituciones que tienen la obligación de atender el problema del desplazamiento no nos discriminen y nos den un trato diferencial y priorizado de acuerdo a las ordenes de la corte en la Sentencia T - 025 y sus complementarios
No se garantiza la sostenibilidad de los niños y niñas desplazadas en los establecimientos educativos.	Existe una política educativa respecto a cupos para los niños desplazados	El SNAIPD, debe diseñar una política pública educativa que permita además del acceso a cupos, la sostenibilidad de los niños y niñas en las instituciones educativas.
Algunas instituciones educativas retrasan las constancias de estudio poniéndonos en riesgo de perder el cupo en el programa de Familias en Acción.		El programa de Familias en Acción debe ser flexible frente a la entrega de documentos y coordinar con las Secretarías de educación municipal y con las Instituciones educativas para la agilización en la expedición de las constancias de estudio.

Vivienda

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
Deficiencia en programas de vivienda para familias desplazadas en los municipios.	Se han aprobado gran cantidad de subsidios para vivienda.	Que se establezca un mecanismo de seguimiento para que los gobernadores y alcaldes asignen recursos para programas de vivienda dignas con enfoque diferencial a la población desplazada.
		Que se haga un replanteamiento del acuerdo 059 del 2006 con participación de Organizaciones de la Población Desplazada.
El monto del subsidio de vivienda establecido, no es suficiente para la adquisición de una vivienda digna y no garantiza el acceso a este derecho.		Frente a las dificultades anteriormente expuestas desde las miradas de las mujeres proponemos: Que se revisen y se ajusten los decretos reglamentarios del artículo 14 de la Ley 387 de 1997, referente a la vivienda digna, teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad y corresponsabilidad, para soluciones dignas de vivienda y no se entreguen subsidios que se pierden por la falta de oferta de vivienda de interés social en todos los municipios y sumado a esto, el alto costo de la vivienda y la limitación de las y los desplazados en el acceso a las líneas de crédito y a las exigibilidades de las instituciones financieras.
		Los programas y proyectos de vivienda rural, deben ser acompañados con políticas de seguridad integral que garanticen el restablecimiento total de las familias beneficiarias.

Familias en acción

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
<p>El trabajo social con la comunidad lo están liderando las madres líderes y el apoyo que estamos recibiendo de parte de los entes gubernamentales: nacional, departamental y municipal, es nulo y no reciben ninguna remuneración aparte de los pagos de nuestros hijos.</p> <p>Hay demora en los pagos, así se cumpla con los requisitos exigidos.</p> <p>El sistema de recálcalos efectuado por la entidad responsable dejó por fuera del pago, a muchas familias beneficiarias del programa.</p> <p>A los hijos nacidos después de la inscripción en el programa de familias en acción, se les niega la inclusión en el programa.</p>	<p>Existe el Programa y algunas familias desplazadas han accedido a este.</p>	<p>Remuneración a las madres por el trabajo de apoyo a los enlaces que vienen realizando con las familias beneficiarias del programa.</p> <p>Que se nos brinden más capacitación para nuestro mismo trabajo en los programas.</p> <p>No permitir politizar el manejo del programa de Familias en Acción.</p> <p>Que se haga seguimiento en la administración del programa, ya que se han presentado muchos problemas en los pagos.</p> <p>Que el programa de Familias en Acción, incluya el apoyo económico y logístico a las madres líderes para la realización de su trabajo y coordine con los gobiernos municipales y departamentales para que respondan por sus obligaciones.</p> <p>Las madres líderes de Familias en Acción deben tener espacios en todos los procesos organizativos de la población desplazada desde lo municipal, departamental y nacional.</p> <p>Que no haya limitaciones ni discriminación en la inclusión de nuestros hijos nacidos después de la inscripción, dentro del programa de Familias en Acción.</p>
		<p>En los hospitales debe existir la base de datos del RUPD actualizada.</p>
<p>No se respeta las decisiones de las familias desplazadas frente a la elección de la madre líder.</p>		<p>Las mujeres madres líderes que sean elegidas por la asamblea de beneficiarias, las deben aceptar los funcionarios de enlace municipal, respetando los principios de democracia y la autonomía de las familias beneficiarias.</p>
<p>El programa de Familias en Acción no cumple con las expectativas de restablecimiento de derechos de las familias desplazadas.</p>		<p>El monto de los subsidios de estudio y de nutrición del programa de familias en acción, es insuficiente para el sostenimiento de nuestros hijos en las instituciones educativas y no garantiza la solución de los problemas nutricionales de los niños y niñas menores de 7 años frente a las deficiencias nutricionales adquiridas por el desplazamiento.</p>
		<p>Que el programa de Familias en Acción amplíe la cobertura a los y las jóvenes desplazadas, estudiantes de carreras técnicas o profesionales para complementar el esfuerzo de la familia.</p>
		<p>Los subsidios de nutrición del programa de Familias en Acción, deben cubrir la totalidad de los hijos e hijas menores de 7 años existentes en el hogar.</p>
		<p>Los cupos del programa de Familias en Acción, deben priorizarse para las familias desplazadas en todo el país, sin discriminación.</p>

Procesos organizativos participación y representación

Debilidades	Fortalezas	Propuestas
Las organizaciones de población desplazadas y demás organizaciones sin ánimo de lucro, se encuentran endeudadas con la DIAN, por falta de socialización y divulgación de las exigencias de esta institución.		La DIAN, debe replantear el cobro de la multa a las organizaciones de población desplazada que por desconocimiento no han presentado la declaración de renta y retención en la fuente. Además la Cámara de Comercio no debe cobrar por el registro de las organizaciones sin ánimo de lucro.
Mínima participación de la mujer en los procesos organizativos.	En algunos departamentos y municipios existen las mesas de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada.	La participación de la mujer se debe ampliar en todas las instancias de interlocución con el SNAIPD.
No existe representación de todos los departamentos al interior de la actual Mesa Nacional de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada lo que impide el conocimiento de los problemas de desplazamiento por parte de los representantes en ese espacio.	El decreto 250 de 2005 creó la cuarta mesa de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada y se creó la Mesa nacional.	Acción Social y todas las instituciones del SNAIPD, dentro de la política de fortalecimiento organizativo, deben tener en cuenta el apoyo directo, económico y logístico a las organizaciones de base de las diferentes regiones para la construcción de las mesas municipales y departamentales y la implementación de un trabajo orientado a la reestructuración de la actual Mesa Nacional, con plena autonomía de las organizaciones y familias desplazadas no organizadas de la región, enfocado a construir una representación legítima, incluyente, pluralista y democrática que se identifique con nuestras expectativas respecto a la participación efectiva en todas las instancias de interlocución.
En algunos municipios con asentamiento de población desplazada, no se han creado los comités municipales de atención y los organismos de control no hacen seguimiento.		Los organismos de control deben vigilar en las regiones el funcionamiento de los Comités de atención, la construcción del PIU e incidir y orientar acerca de la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada.

El desplazamiento interno en Colombia y su impacto en los territorios y comunidades afrocolombianas*

En Colombia persiste una crisis en el campo humanitario y de los derechos humanos debido a que se mantienen las causas que generan el desplazamiento forzado y a que las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno nacional para frenar el éxodo de la población siguen siendo limitadas y contradictorias. Las estadísticas reflejan que durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe se ha intensificado la confrontación militar entre fuerza pública y actores armados ilegales¹, lo que significa que hay una mayor presencia militar, pero no necesariamente condiciones de seguridad para la población civil.

En medio de este conflicto armado interno, las comunidades afrocolombianas no solamente han sido desplazadas, sufriendo el desarraigo cultural y territorial. También en sus territorios desde el año 1995 han ocurrido masacres y asesinatos selectivos que suman a la fecha 15.000 vidas y cerca de 20.0000 desaparecidos. Las regiones más afectadas están en la Costa Pacífica, en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Cauca y en Chocó en los territorios de titulación colectiva. Los municipios más afectados han sido el Medio Sanjuán, Istmina, Iro, Condoto, Tadó, Sipí, Litoral del San Juan, Novita, Juradó, San José del Palmar, Medio y Alto Baudó, Carmen del Atrato, Bagadó, Lloró, Río Quito, Quibdó, Medio Atrato, Bojayá, Vigía del Fuerte, Murindó, Carmen del Darién, Belén de Bajira, Río Sucio, Acandí, Unguía, Buenaventura, Cali, Florida, Cauca Pradera, Cajambre, Yurumanguí, Alto y Bajo Naya, Zabaleta, Carretera Vieja, Anchicayá, Barbacoas, Tumaco y El Charco, entre otros.

La magnitud del desplazamiento forzado de las comunidades afro colombianas se ha intensificado en los últimos cinco años y, por sus características particulares, muestra los síntomas de una estrategia planificada y deliberada para sacar

a las comunidades del territorio. Esta situación corrobora el estudio realizado por la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) y Global Rights en el año 2005, el cual muestra que en 50 municipios con población afrocolombiana el 61,73% de las personas beneficiadas con los títulos han sido desplazadas de sus territorios. Lo grave del asunto es que en la actualidad no existe una política pública de atención a las poblaciones afrocolombianas desplazadas, y por el contrario se sigue agudizando la crisis humanitaria en sus territorios.

Para fines de verdad, justicia y reparación es prioritario definir el universo de víctimas del conflicto armado interno. El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos, que opera CODHES desde 1995 y que recoge las cifras de la Conferencia Episcopal de Colombia del período 1985-1994, indica que alrededor de 3.832.527 personas han sido desplazadas en los últimos 20 años en Colombia. La Organización de Naciones Unidas plantea en su informe del mes de junio de 2007 que la cifra de desplazados en Colombia alcanza los 3.000.000 de personas, de un total de 13 millones de desarraigados internos que atendió el organismo el año pasado. Esta cifra, que equivale al 23% del total, puso al país en el indeseable primer lugar en cuanto al número de desplazados atendidos por la ONU². Las cifras del gobierno colombiano de personas desplazadas en el periodo enero 1995- junio de 2005 asciende a 1.877.328 personas.

Ante la falta de voluntad política la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de sentencias y autos con el ánimo de proteger los derechos de la población desplazada. La principal conclusión de las sentencias T-025 de 2004 y C-370 de 2005, y de los autos 176, 177 y 178 de 2005 y 218 de 2006, es que aún no se ha superado el estado de cosas inconstitucional ni se están tomando las medidas adecuadas para superarlo. Igualmente, se conformó la Comisión Civil de Seguimiento a la sentencia T-025 y a la política pública sobre desplazamiento forzado como una instancia plural y diversa de la sociedad civil.

Por ultimo se alientan los esfuerzos de la gestión de la Corte Constitucional en el sentido de soli-

* Documento elaborado por los representantes afro de la Mesa Nacional, Mesas Regionales, Comités Territoriales con el apoyo de AFRODES.

¹ Entre el 2002 y el 2006, primer período del presidente Uribe, se registraron 8.001 combates, mientras que en el gobierno de Pastrana sólo se registraron 3.211 combates, lo cual muestra un aumento del 149%

² Tomado del periódico El Tiempo. Edición del 20 de junio de 2007, págs. 1-2. Bogotá D.C.

citar al gobierno colombiano implementar una política pública integral oportuna para la población en situación de desplazamiento forzado y garantizar la protección a las víctimas de este flagelo.

Aspectos étnicos y culturales de los afrocolombianos desplazados

1. El enfoque diferencial y preferencial basado en etnia, género y edad en términos de participación y representación.

Existen cientos de organizaciones afrocolombianas con condiciones y avances diferentes en la participación. Pero se presentan dificultades para lograr una integración cultural y construir desde la diferencia.

En las políticas públicas de atención a la población desplazada es restringida la participación de la población afrocolombiana desplazada y se limita a que la comunidad avale los proyectos institucionales ya formulados. Pero no se realizan consultas para que, paso a paso, se construyan con la visión cultural de las comunidades afrocolombianas, tal como lo indica la ley 70 de 1993 en su artículo 49. Los avances se reflejan en la inclusión de la mujer afrocolombiana y en la incidencia en los espacios del SNAIPD y sus mesas de trabajo.

2. Atención diferencial para la preservación y el arraigo cultural

En la política pública no existe claridad acerca de la atención diferencial y por lo tanto en la aplicación se presentan dificultades. Esta atención debe ser no sólo diferencial sino preferencial, teniendo en cuenta la normatividad vigente para población desplazada y la ley 70 de 1993.

Los funcionarios no tienen conocimiento sobre qué es la atención diferencial y argumentan que desconocen cómo marcar diferencias sin generar choques en el proceso de atención.

Se requiere atención diferencial en la alimentación, kits de ayuda, presentación de los diferentes apoyos que tengan en cuenta aspectos culturales de las comunidades afrocolombianas.

El lenguaje verbal y no verbal natural de algunas comunidades afrocolombianas es mal interpretado y genera rechazos, prevención y estigmatización.

Las comunidades afro colombianas perciben su propia condición y reaccionan frente a situaciones de estigmatización.

La ley 70 de 1993 en el artículo 55 habla de las titulaciones de territorios negros en forma colectiva para mantener su cultura. Sin embargo las personas han perdido sus territorios, se han generado desplazamientos y se ha perdido el tejido social construido.

En lo cultural se presentan dificultades por el impacto causado por las diferencias de usos y costumbres de los territorios a donde llegan las comunidades afrodescendientes desplazadas. Esas diferencias se manifiestan en aspectos como:

- La formas de alimentación, por las diferencias en los métodos de preparación de alimentos y en los tipos de alimentos.
- Lo habitacional, debido a un cambio no sólo en los espacios de la construcción física sino en el entorno.
- Las prácticas y costumbres de producción económica como caza, pesca, minería, agricultura y explotación de la madera, pues las comunidades desplazadas se enfrentan a nuevos modos de producción y mecanismos para la consecución de recursos económicos.
- La pérdida de las manifestaciones tradicionales como los acompañamientos a los muertos.
- La pérdida de las prácticas tradicionales de atención en salud a través de medicinas naturales, y la desaparición de actores propios de la comunidad como parteiras, curanderos y rezanderos.
- La pérdida de expresiones culturales y recreativas, formas de manifestarse y de comunicarse; danzas tradicionales, ritmos, expresiones corporales y bailes; convivencias familiares a través de paseos y encuentros de esparcimiento; formas de crianza como juegos infantiles, rondas y cánticos tradicionales; cuentos, poemas, adivinanzas, décimas y versos.
- La pérdida de formas de relación con la comunidad: la hermandad, los saludos, la mística de relacionarse y el comportamiento social propio.

- La pérdida de elementos en la formación educativa, que se alejan de aspectos de humanidad propios y de vivencias de ancestros afrocolombianos.

3. Propuestas

- Se deben brindar a los afrocolombianos las garantías para la participación y la representación en igualdad de condiciones con otros grupos étnicos.
- El gobierno debe garantizar la recuperación de los territorios ancestrales y los que están titulados colectivamente que han sido violentados, para que sean devueltos a las comunidades afrocolombianas desplazadas.
- Es necesario aclarar cuál es el verdadero enfoque diferencial en la atención a las comunidades afrocolombianas desplazadas que lo requieren; y a su vez, que en el diseño de los planes integrales únicos se garantice la atención diferencial y preferencial en términos específicos.
- El gobierno debe garantizar una caracterización, realizada desde los propios procesos organizativos, del número de personas y las condiciones reales en las que vive la comunidad afrocolombiana desplazada.
- Se debe diseñar y construir conjuntamente con el gobierno una herramienta que permita dar a conocer los aspectos culturales de la comunidad afrocolombiana, para realizar una sensibilización de los funcionarios del SNAIPD y difundir la ley 70 de 1993.
- Es necesario sanear los territorios afrocolombianos de todos los grupos armados y económicos.
- Si bien es cierto que la ley 70 del 1993 garantiza la protección del territorio, se hace necesario, de manera prioritaria, avanzar en la reglamentación del capítulo 7 de la ley 70 del 93 que garantice ejercer la autonomía en estos territorios.
- Se debe indemnizar por los daños y perjuicios desde el ámbito moral, cultural, social y material a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento,

mediante la aplicación de la política pública y los diferentes programas. Así mismo, es necesario que no se repitan los hechos.

- El gobierno debe garantizar el derecho a la reparación integral a los proyectos de vida interrumpidos de las comunidades afrocolombianas que han sido desplazadas.
- El gobierno debe garantizar la participación activa de las organizaciones de la población afrocolombiana desplazada, con principios de igualdad y equidad de género en todos los espacios donde se discute y define la política pública, para que sean incluidas sus propuestas y proyectos.
- Es necesario que se garantice la seguridad a los líderes y comunidades afrocolombianas teniendo en cuenta las alertas tempranas y el riesgo inminente.
- Es necesario que el Ministerio del Interior y de Justicia y la Vicepresidencia de la República, garanticen a los líderes de población afrocolombiana un programa específico para la prevención y protección de estas comunidades.
- Es necesario brindarle a esta población el acceso gratuito a la educación primaria, secundaria y superior.
- Se debe aplicar la cátedra de asuntos afrocolombianos que elimine todas las formas de discriminación que se viven en distintos niveles educativos.
- Es necesaria una atención integral en salud y un carné único, así como el suministro de los medicamentos necesarios, teniendo en cuenta la medicina tradicional de las comunidades afrocolombianas.
- Los programas de viviendas para las comunidades afrocolombianas deben considerar que las familias son numerosas y habitan en espacios abiertos y amplios.

Mesa Nacional de Pueblos Indígenas Desplazados Forzados por la Violencia*

El cuerpo lo puede acabar el hombre pero el espíritu permanecerá dentro de las comunidades.

Sacerdote Álvaro Ulcúe Chocue

500 años de desplazamiento y sometimiento de los territorios indígenas en Colombia

En Colombia existen 84 grupos étnicos con diferentes culturas y lenguas que han sido víctimas de masacres, muertes selectivas, desaparición forzada, torturas, amenazas y detenciones masivas, por la lucha y la resistencia que han mantenido durante 500 años en un territorio que les pertenece, defendiendo y protegiendo la identidad cultural heredada de sus ancestros. Luego de 10 años de expedida la ley 387 de 1997 unos grupos étnicos siguen siendo víctimas del desplazamiento forzado y otros de confinamiento.

Los departamentos y regiones del Vaupés, Putumayo, Caquetá, Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta, Cauca, Guajira, San José del Guaviare, Guainía, Santander, Norte de Santander, Amazonas, Córdoba, Bolívar, Nariño, Arauca, Casanare, Vichada, Huila, Tolima, Nariño, Meta, Eje Cafetero, Valle del Cauca, al igual que otros territorios étnicos que han sufrido el conflicto armado, han sentido la ausencia de una política real de atención diferencial a los pueblos indígenas desplazados. La política se formula de manera general sin tener en cuenta las particularidades de cada comunidad.

De la participación y la representación

La representación de los pueblos indígenas no ha sido tenida en cuenta en la toma de decisiones, tal como lo fijan las normas. La Constitución establece un fuero indígena especial, y este aspecto ha sido ignorado y violentado por el gobierno nacional en detrimento de nuestras culturas.

* Documento elaborado por los representantes indígenas que participaron en el taller preparatorio del Congreso

Propuestas

- Que el gobierno adopte una política incluyente, participativa y efectiva en términos de resarcimiento de todos los derechos desconocidos. Tal exigencia busca un bienestar con dignidad para los pueblos indígenas y la comunidad en general.
- Que los espacios construidos y organizados se tengan en cuenta a la hora de concertar y tomar decisiones.

Atención diferencial

- Protección y prevención

Se presentan bajos niveles de eficiencia en los procesos y protocolos de atención, y dificultad para la implementación de los planes de prevención frente al desplazamiento forzado. El objetivo es prevenir desde el territorio, colocando los mecanismos adecuados para evitar las diferentes formas de desplazamiento.

- Ayuda humanitaria

Las ayudas humanitarias, establecidas por la ley 387 de 1997, se vuelven cada vez más críticas y polémicas por la modalidad de operación que se insiste en aplicar, pues resulta a todas luces ineficiente y, más que eso, lesiva para los derechos y la dignidad de quienes como los desplazados necesitan soluciones inmediatas del Estado para cubrir sus necesidades básicas, especialmente en alimentación y vestuario.

Propuestas

- Ante la dificultad en las declaraciones que hace la población indígena, que no habla claro el español, se requiere nombrar en las UAO un equipo de indígenas en situación de desplazamiento para que sirvan de orientadores en los diferentes casos de declaración y atención a la población desplazada.
- No se le debe exigir a la población indígena desplazada certificación o constancia del gobernador indígena de su comunidad.
- Es necesario que se construyan hogares de paso con las características propias y autóctonas de la población indígena.
- Los mercados deben ser entregados de manera inmediata, dada la condición vulnerable

en que llega la población indígena; deben incluir productos alimenticios propios de su cultura y elementos básicos para la elaboración de sus productos artesanales.

Salud - Propuestas

- Que a los grupos étnicos se les dé una atención alternativa en salud.
- Que en los centros de salud se cuente con un equipo de medicina alternativa tradicional, para mantener la tradición y el tejido social dentro de las comunidades indígenas.
- Que haya recreación para el núcleo familiar de acuerdo a los usos y costumbres.

Educación - Propuestas

- Para los pueblos indígenas hay una ley etnoeducativa especial que favorece sus usos y costumbres y que debe ser reconocida y seguida en la práctica en los planteles educativos.
- Es necesaria la contratación de docentes etnoeducativos.
- Que la educación superior esté al alcance de las posibilidades de los pueblos indígenas con becas y apoyo alimentario.
- Es necesaria la construcción de escuelas, colegios y universidades públicos.

Restablecimiento socioeconómico - Propuestas

- Que los proyectos de vivienda urbana amplíen sus coberturas y que se aumenten los rubros económicos para los mismos.
- Que las viviendas sean entregadas en sectores que permitan reconstruir el tejido social.
- Que los proyectos productivos sean auto sostenibles y que se les haga seguimiento y monitoreo para su fortalecimiento y su eficaz desarrollo.
- Que el beneficiario sea autónomo con respecto al proyecto para su restablecimiento.
- Que se apliquen recursos económicos no reembolsables hasta cuando la familia sea

establecida integralmente como lo demanda la ley.

Retorno con garantías

- Debe haber seguridad con garantías y resarcimiento de los derechos económicos, políticos, culturales y ambientales violentados.

FORO

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

1. ¿Qué esfuerzos hacen las organizaciones de población desplazada para fortalecerse y para tener mayor capacidad de representación?

R. Ponente MNFOPD: considero que desde la salida de nuestras regiones en condición de desplazados, hay esfuerzos para conformar organizaciones para acceder a los beneficios mínimos. Las soluciones que busca la población desplazada son orientadas por las OPD, sobre los pasos a seguir o la ubicación de las entidades prestadoras de los servicios. Sin embargo, el papel de las OPD no es sólo orientar sino impulsar procesos organizativos que lleven a buscar soluciones verdaderas para el flagelo del desplazamiento.

Ponente Mesa directiva para los territorios: las organizaciones de población desplazada están haciendo un esfuerzo muy grande con los recursos que tienen, es decir, con las afiliaciones y las cuotas que se pagan entre sus afiliados; pero se debe exigir un fortalecimiento efectivo para lograr una verdadera participación.

Representante de las Mujeres desplazadas: La desplazadas viudas no cuentan con apoyo ni recursos. Al programa Familias en Acción deben formularse varios reclamos por la falta de presupuesto.

2. ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y control que tiene la población en situación de desplazamiento frente a la labor de sus líderes?

R. Ponente MNFOPD: como organización se ha entendido el papel que con base en el decreto 250 se ha asignado a esta instancia. Se reconoce ese aporte de la Corte Constitucional, y se hará respetar. Este decreto es la herramienta para hacer el control institucional del proceso.

3. ¿Consideran ustedes en el momento actual, y ante el anhelo de participación de muchos líderes, que el modelo de representación en la Mesa Nacional de Organización de Desplazados, a través de los llamados espacios, es el más democrático y participativo? ¿No piensan que la democracia empieza por nosotros mismos?

R. Ponente MNFOPD: partiendo de la respuesta anterior, se ha asimilado el decreto 250, por medio del cual el gobierno ha dado un reco-

nocimiento, y se crea un canal de interlocución directa con el gobierno en general. El diseño de ese modelo de representación, participación y de organización de la Mesa ha partido de iniciativas propias, por lo cual se espera que las instituciones no intervengan. Se ha venido trabajando desde 1997 en esta organización, informándole a los nuevos desplazados que la Mesa no es un espacio cerrado, ni excluyente.

Representante de comunidad afrocolombiana: El espacio es legítimo y se dio a través de un encuentro nacional en el cual participó la mayoría de las organizaciones de población desplazada; de igual manera se está preparando el próximo encuentro para elegir los representantes de la mesa nacional, donde el espacio está abierto para todo aquel que quiera llegar.



Buenas Prácticas

La atención a la población en situación de desplazamiento en Bogotá

Andrés Restrepo Restrepo / Subsecretario de asuntos para la convivencia y la seguridad / Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.*

José Saramago, el premio Nobel de 1998, decía que la palabra todos era una palabra particularmente incluyente que definía muy bien la intencionalidad de las buenas gestiones de gobierno, y que además consideraba que el uso de todas y todos, de alguna manera le hacía al idioma un daño, al generar en él una brecha de distancias que probablemente no son necesarias en los procesos de construcción de convivencia, de seguridad y de democracia. Este bello ejercicio sobre la importancia real de profundizar la democracia en todos los contextos sociales, económicos, políticos y, particularmente, en contextos conflictivos como el colombiano, lo ha hecho Saramago en todos sus libros.

A propósito de brechas, y mientras se escucha a las instituciones a las que les compete desarrollar políticas públicas específicas, se puede preguntar: ¿cuáles son las razones por las que difieren tanto las percepciones, entre quienes reciben la atención y quienes la desarrollan, sobre lo que se está haciendo en el tema del desplazamiento? Porque pareciera, si se contrastan las dos percepciones, que las cosas efectivamente tienen dificultades, tienen problemas.

En el caso del Distrito Capital, el esfuerzo ha sido enorme. Para empezar, en el año 2004 la administración lideró una discusión bastante difícil buscando convencer a la institucionalidad, a las organizaciones, a las fuerzas políticas y a los grupos de presión, acerca de la necesidad de incluir un componente de atención directa a la población desplazada por parte de la administración de Bogotá en el Plan de Desarrollo. Este tema no era sencillo explicarlo y menos avanzar

en un ejercicio de convencimiento, porque esa institucionalidad, muchos años después de que la ley 397 fuera promulgada, seguía convencida de que el problema del desplazamiento era responsabilidad exclusiva del gobierno central. En algunas de las otras argumentaciones el esfuerzo se encaminaba hacia la invisibilización del problema y se planteaba todo tipo de circunstancias: que se afectaba la inversión de la ciudad, que podía ocurrir que dejara de llegar turismo a la ciudad, que se podía recargar indebidamente la capacidad de respuesta institucional atendiendo un problema cuya presencia era evidente y grave en todas las esquinas de la ciudad.

La Alcaldía Mayor hizo un esfuerzo por lograr que en el plan Bogotá sin indiferencia se incluyera como propósito, en la perspectiva de afirmación de derechos, un programa complementario de atención a población desplazada que comprometiera recursos del gobierno central y también, a pesar de todo, de la institucionalidad distrital. Esta fue la primera ganancia importante: se empezó a hacer un trabajo que demandaba por lo menos la presencia de tres actores en una tarea sistemática, en un ejercicio de construcción, de imaginación y de creación muy grande, que permitiera cerrar esa brecha que todavía existe.

El primer actor de la referencia es el Gobierno Nacional como líder fundamental del proceso, con el que se dieron discusiones muy importantes, sobre todo una acerca del reconocimiento del conflicto armado interno en Colombia. Porque es importante subrayar que el reconocimiento adecuado de la causa que genera un problema, permite hacer una definición más adecuada de las soluciones posibles para dicho problema. Pese a la diferencia de posiciones que se evidenció en el momento inicial con el Gobierno Nacional, posteriormente se generó un proceso de coordinación y de empatía con las personas responsables en Acción Social y en la Presidencia de la República, y en su conjunto con toda la institucionalidad nacional, para sacar adelante los planteamientos que se incluyeron en el Plan de Desarrollo.

El segundo actor, presente todo el tiempo durante el proceso, es la población en situación de desplazamiento. La construcción colectiva de la política pública, como lo demanda la Corte Constitucional en la sentencia T-025, exige la activa participación de las poblaciones para las cuales

* Ph.D. de la Universidad Estatal de Moscú M.V. Lomonosov y Master of Arts en Periodismo de la Universidad Estatal de Voronezh. Experto en metodologías de negociación y resolución de conflictos y en procesos de concertación social. Experiencia en gerencia de proyectos y programas de desarrollo social y comunitario. Docente y catedrático de las universidades Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Central, El Rosario y Católica de Bogotá.

se define la política¹, de tal manera que ésta sea legitimada por las decisiones de la misma población para quien es definida.

Uno de los factores más importantes evidenciados² es el elemento de participación activa y decisoria en la gestión y gobernabilidad de las soluciones de la población. Sin embargo, este componente esencial de la participación, que empieza en la definición de los programas, continúa en la definición del uso de los recursos, en la participación, en la gestión y en la elaboración de los programas y termina en la evaluación, no parece ser aún suficiente. El Distrito Capital, comprometido con la restitución y el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos desplazados, condensa su política en el Plan Integral Único de Atención a Población Desplazada (PIU) aprobado el 24 de noviembre de 2004, en un proceso que contó con 105 Organizaciones de población desplazada, 29 instituciones y 50 mesas de trabajo realizadas en un ejercicio participativo.

El tercer actor es aquel que constituye el público de la comunidad internacional, que ha brindado un gran apoyo en la definición inteligente de estos procesos; entre ese público se cuentan ACNUR en particular, todas las agencias de Naciones Unidas y otros esquemas de cooperación internacional como USAID, que han estado atentos a aportar desde sus experiencias para generar iniciativas.

Un cuarto actor es la población civil colombiana. Aquí se retoma la incomprensión que se tuvo en el 2004, porque es evidente que se mantiene un porcentaje muy alto de población colombiana que no quiere hacerse participe en las acciones por la población desplazada, y esto evidencia la necesidad de construir espacios de reencuentro y reconciliación dentro de esa misma sociedad.

Mientras esto no se logre, se van a seguir presentando incomprensiones, rechazos y prejuicios ya evidenciados por los representantes de las organizaciones de población desplazada. Por lo tanto, mientras se maneje el estereotipo del extraño, del que no es nuestro o de que el problema no nos corresponde, persistirán las dificultades. Por estas razones, es necesario recuperar el ejercicio de los cuatro actores para que el proceso tenga mejores resultados.

Por último, se hará un recorrido breve por la labor y el esfuerzo de la administración distrital frente al desplazamiento. El primer campo es el de la educación. La educación gratuita es la mayor revolución que puede hacer la sociedad colombiana. La administración distrital realizó un gran esfuerzo y le ha dado a la ciudad 50 colegios de acceso gratuito. De manera que la revolución al corazón, a la mente y a la razón tendrá lugar. Sin embargo, las organizaciones de población desplazada han planteado la necesidad de que la gratuidad en materia de educación incluya los materiales y uniformes. Este es uno de los insumos a tener en cuenta, para más adelante darle respuesta.

Ahora bien, hay que recalcar que las sociedades se gastan las riquezas que son capaces de construir, de trabajar colectivamente, pues más allá de eso sólo se pueden sumar los recursos de la cooperación internacional. Por lo tanto, el alcance de los programas que seamos capaces de desarrollar será igual al tamaño de la riqueza disponible para atender dichos programas. Esta reflexión lleva a pensar en los óptimos realizables de los que nos hablaba Galton en sus textos, una sociedad sólo puede construir metas y hacer inversiones en la medida en que su riqueza y su construcción colectiva se lo permitan. En el caso de Colombia, se podría decir que la riqueza y la construcción colectiva están afectadas por las condiciones de conflicto armado y las inversiones necesarias para atenderlo, tanto a nivel militar, como desde la mirada de la negociación política.

La administración de Luís Eduardo Garzón ha hecho un esfuerzo por hacer notar que lo conveniente para la sociedad colombiana es la construcción pacífica de la transformación social y económica. En consonancia con esta filosofía, se invirtió en educación y en salud atendiendo a 250 mil desplazados en todo el sistema en el año 2006. Se avanzó en el tema de vivienda otorgando subsidios complementarios a más de 1.217

¹ Otro ejemplo en Bogotá de construcción colectiva de política pública, es el caso de la discusión sobre el uso del espacio público. Durante el primer semestre de 2004, la Administración Distrital profirió el Decreto 098 de abril de 2004 por el cual se adoptaron disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan. Para ello se crearon instituciones de coordinación y concertación que dialogaron y discutieron, con los representantes y líderes independientes de los vendedores, la política pública en materia de espacio público. Fuente: Defensoría del Espacio Público. Comunicación DIR-100/2006EE10050 del 27-07-06 a la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo del Concejo de Bogotá. En: <http://www.dadep.gov.co/archivos/3670056.pdf>

² Nota de edición: el autor propone que las ideas recogidas en este Congreso puedan ser utilizadas para la discusión de política pública y, así, cerrar la brecha o "hacer una camisa más amplia" en la búsqueda de soluciones al problema del desplazamiento.

familias tratando de resolver el problema de la insuficiencia del subsidio nacional, como se experimentó en el evento del parque de Bosa, toda vez que el gobierno entrega un subsidio nacional que en la práctica se hace irrealizable porque no se encuentra el mercado de vivienda adecuado para el monto entregado, ni una adecuada coparticipación de los gobiernos locales en este asunto. En consecuencia, los hechos demuestran que es necesario modernizar las normas para atender el problema. Este modelo de subsidio de vivienda complementario, aplicado por la administración en Bogotá, puede ser aplicado en otras partes del país, sin que por ello se caiga en el riesgo a futuro de ser acusados por uso indebido de los recursos.

El proceso de migración a la ciudad por desplazamiento ha ido en aumento año tras año. Mientras que en el año 2004 sólo se atendieron 33.000 personas, en el año 2005 el número de las personas atendidas alcanzó un tope de 90.086. Para el año 2006 ascendió a 237.394 personas y, en lo que va corrido hasta el 30 de junio de 2007, se han atendido 128.291 personas. En una ciudad que tiene en su zona urbana 56 kilómetros de largo por 26 de ancho, es decir 1760 kilómetros cuadrados, lo lógico es trabajar bajo modelos de descentralización de la gestión. Así, se crearon las unidades de atención y orientación a la población desplazada (UAO) en 5 localidades. Bogotá tiene 5 de las 35 unidades que tiene el país, creando un equipo que tiene como principio orientador de su trabajo el amor por la causa que se está atendiendo, el compromiso con el ejercicio de realización y la materialización de derechos. En este ejercicio de profundización democrática, no se acepta una posición diferente: todo desplazado que llegue a una UAO debe ser atendido y no debe limitarse su ingreso por ser negro o por tener una expresión corporal distinta o porque su reconocimiento del entorno lo haga con lecturas culturales diferentes.

En conclusión, se necesita una sensibilización colectiva para la atención a los desplazados, y en ese sentido la administración se ha comprometido con una tarea de comunicación con inclusión. Sabemos que la brecha es evidente, que hacen falta muchas cosas, que hay dificultades de diferente orden, los recursos y su administración o la gestión participativa con los desplazados. Lo que se está haciendo es favorecer la agilidad, la atención diferencial, hacer una atención preferencial con decisión.

Ahora bien, ante la proximidad de las elecciones de administraciones locales es necesario hacer un esfuerzo por que la gestión y organización del trabajo en torno de un problema tan serio, como es el desplazamiento, procure mantenerse en una perspectiva de fortalecimiento de derechos y no de politización del ejercicio, como es el caso de los “avivatos” que asumen la gestión institucional o de las organizaciones de desplazados para obtener votos, sin atender la profundidad del problema tan grave que se está tratando.

Para terminar, la administración de Luís Eduardo Garzón ha asumido este problema con absoluto compromiso, porque se entiende el tamaño de la brecha que aún se evidencia pero se tiene la voluntad, la decisión política y el ánimo de construir, teniendo como insumos las diferentes propuestas generadas a partir del congreso para mejorar la atención. Porque si se pone ánimo, decisión e inteligencia para desarrollar un trabajo más efectivo, tanto el Gobierno Nacional, como los actores internacionales, las organizaciones de desplazados y la comunidad en general van a estar agradecidas.

Medellín y el desplazamiento forzado, Medellín adelante y sin reserva

Beatriz White Correa Secretaria General de Bienestar Social / Alcaldía de Medellín*

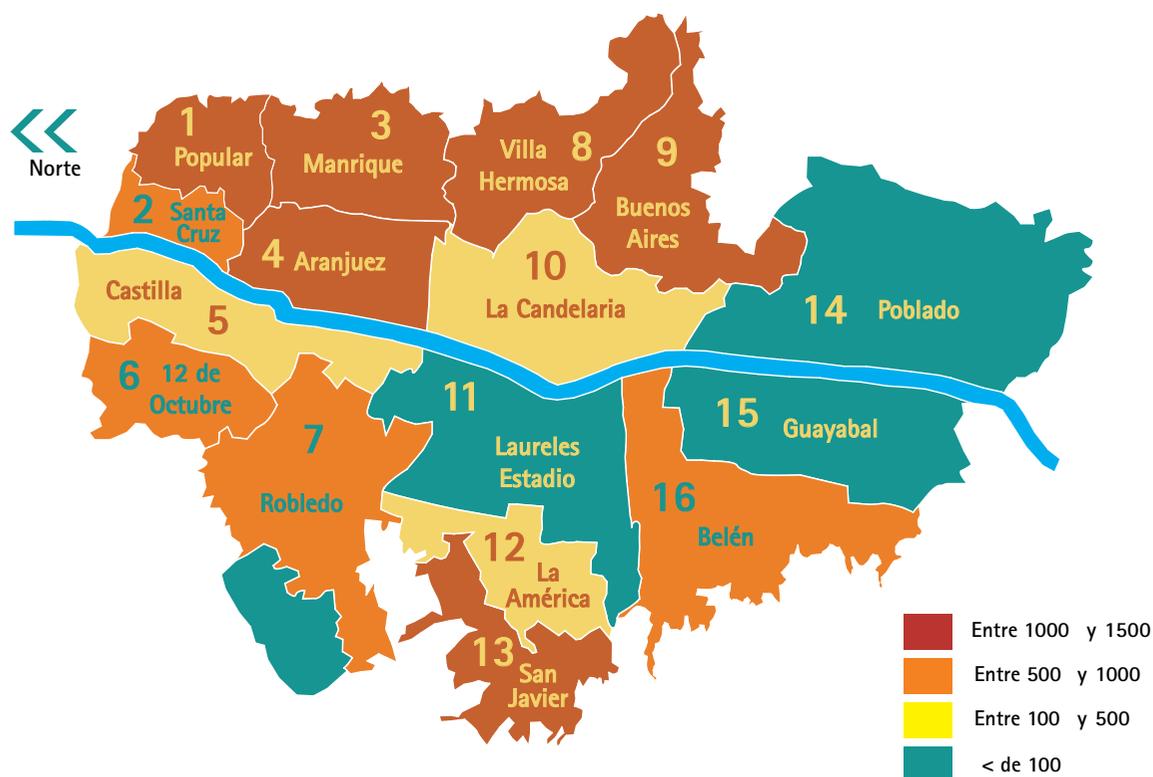
Con respecto a la experiencia de Medellín, en el tema del desplazamiento forzado durante estos cuatro años de gobierno del Alcalde Sergio Fajardo, se puede plantear que los logros alcanzados en la ciudad se dan a partir de una construcción conjunta con el Comité Municipal, con las Organizaciones de Población Desplazada, con las diferentes organizaciones no gubernamentales y con el Ministerio Público. Se expone esta

experiencia para que otras ciudades puedan retomarla, criticarla, o utilizarla para impulsar una política pública que marque un camino importante hacia su solución.

Antecedentes

En Medellín hay registradas 98.087 personas en condición de desplazamiento distribuidas básicamente en las laderas de la ciudad –donde se encuentran entre 1.000 y 1.500 declarantes (ver gráfico 1) en lo que se conoce como las comunas nororiental y la centro-oriental-. Otros asentamientos están en la comuna 13 en la mitad de lo conocido como Moravia y La Iguana donde las condiciones son bastante difíciles por cuanto son territorios con graves problemas ambientales.

Ubicación de la población desplazada en las comunas de la ciudad de Medellín



* Psicóloga con Master en Economía Social. Trabajó en la Gerencia de Gestión de la Corporación Presencia Colombo-Suiza y se ha desempeñado como consultora en el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Realizó procesos de acompañamiento a la sociedad civil de Honduras y República Dominicana a través de la Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y fue Directora de la Alianza de Fundaciones Empresariales "Entre Todos" en Medellín.

Asignación presupuestal 2007

Para el año 2007 la ciudad de Medellín cuenta con un monto total de 13.087 millones de pesos de presupuesto, sin contar con los aportes de la cooperación internacional, la participación de Acción Social, ni de otros entes territoriales.

Asignación presupuestal municipal 2007

Secretaría	Presupuesto 2007
Salud	4.452.000.000
Educación	2.047.000.000
Desarrollo	2.047.000.000
Recreación y Deporte- Inder	230.000.000
Bienestar	2.100.000.000
Total	13.087.000.000

Frente a este presupuesto, hay que señalar dos cosas importantes. Primero, alrededor del tema de acceso a la vivienda encontramos lo más valioso en términos de política y legislación: en Medellín las personas en condición de desplazamiento acceden a la vivienda con una cobertura del 100% si sumamos los subsidios nacionales, departamentales¹ y el subsidio del municipio. Segundo, se logró que el Concejo de Medellín aprobara la posibilidad de aplicar recursos de la ciudad en otros municipios antioqueños donde, en los procesos de retorno o de reubicación, se pueda garantizar el acceso a vivienda para las personas en condición de desplazamiento.

Estrategias de coordinación interinstitucional

En relación con el programa de atención, en Medellín se lograron estructurar, de acuerdo con la ley, instancias de coordinación interinstitucional como son:

- El Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada que cuenta hoy con la participación activa de 43 instituciones,
- La Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada (UAO),
- Y las mesas permanentes de trabajo con la población desplazada.

La UAO es un espacio de trabajo interinstitucional por excelencia, donde se puede planificar, organizar y articular la oferta de atención. Participan activamente en la UAO de Medellín: Acción Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Profamilia, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA), INDER, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Programa de Protección de Tierras. También se cuenta con la presencia de una OPADI² con la cual se está trabajando para lograr tener al día la documentación de las personas en condición de desplazamiento. Los objetivos fijados no son otros que los ordenados por la ley y el Plan de Desarrollo Municipal, “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”:

- Recepcionar y orientar al cien por ciento de la población en condición de desplazamiento
- Disminuir el impacto psicosocial del fenómeno del desplazamiento en las familias que se ven enfrentadas a esta situación
- Fortalecer la articulación de las instituciones del sistema de atención integral a fin de ofrecer una atención óptima, oportuna e integral³

² Oficina de Orientación para el Discapacitado, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. A esta oficina se llega remitido directamente por la UAO, por lo que la certificación como persona en situación de desplazamiento ya está hecha, con lo cual se logra un trámite más rápido.

³ Aunque todavía falta mucho para lograrlo, se trabaja con el Ministerio Público y muy especialmente con la Personería de Medellín a través de la Unidad de Derechos Humanos, quienes han hecho un trabajo importante de acompañamiento y seguimiento a la administración, para que cada día se mejore el cumplimiento de este objetivo reconocido como fundamental.

¹ A través del Convenio con Viva la Ciudadanía

- Propiciar la atención inmediata y la atención humanitaria de emergencia a la población
- Incrementar en un 20% la inclusión de la población en proyectos urbano-regionales para lograr un restablecimiento socioeconómico

El municipio de Medellín a través de su Plan de Desarrollo está logrando ser una ciudad de oportunidades y se espera que por medio de los procesos de orientación y restablecimiento, la población en condición de desplazamiento acceda a todas las opciones que les brinda hoy Medellín en educación, en proyectos relacionados con cultura, con emprendimiento, con el Banco de los Pobres, entre otros. Es decir, con una cantidad de oportunidades que se generan en la ciudad, que deben ser priorizadas y aprovechadas por toda la población.

Estrategias de orientación

Se cuenta con cuatro estrategias de orientación, cuyo propósito es buscar la oportunidad y efectividad de la atención:

- Orientaciones grupales
- Viajando por el SNAIPD. Para dar a conocer a todas las personas la oferta institucional
- La UAO en el barrio que, a diferencia de Bogotá que logró establecer cinco UAO, en Medellín es una sola que se viene descentralizando con el establecimiento de una pequeña oficina en la terminal de transportes del norte. La estrategia de llevar la UAO hasta el barrio, permite una atención personalizada, mucho más sencilla y cercana que llega a las personas en los sitios donde están asentadas
- Orientaciones personalizadas, que deben ir en aumento para que cada vez el enfoque de derechos sea más efectivo

Estrategias de atención

En Medellín se cuenta con varias estrategias de atención para brindar atención de manera oportuna, ágil y eficiente:

- Albergues para la atención inmediata
- Atención humanitaria de emergencia que incluye i) atención psicosocial, ii) temporali-

dad por tres meses, iii) paquetes alimentarios por tres meses y suministro de kits (hábitat, cocina, vajilla y aseo)

- Remisiones interinstitucionales
- Apoyo a proyectos productivos
- Gestión social
- Retorno o reubicación

A pesar de todos los esfuerzos para que estas estrategias funcionen adecuadamente, la efectividad de las mismas no es tan positiva como se espera, porque persisten problemas de comunicación, que se deben ir solucionando paulatinamente.

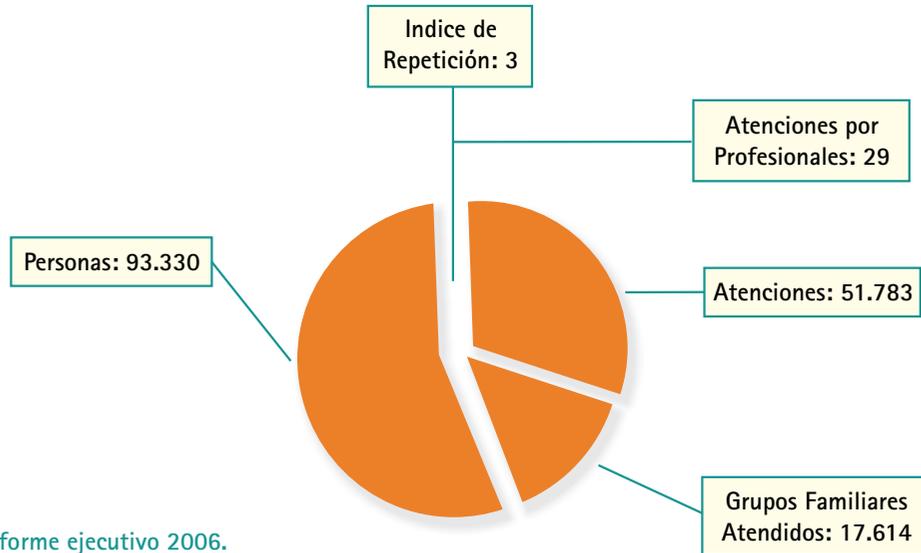
Las cifras de atención a la población en situación de desplazamiento en la UAO, donde no solamente se atiende a la población ya registrada sino también a las personas que paulatinamente van llegando a la ciudad procedentes no sólo de los municipios antioqueños sino de todo el país, se pueden evidenciar en los gráficos siguientes, que marcan un registro de atención de 93.330 personas atendidas y 17.614 familias (2006).

Familias en acción

Como parte de los programas para la atención a la población en situación de desplazamiento, Acción Social ofrece en Medellín el programa de Familias en acción con el apoyo de la Alcaldía de Medellín. El total de familias beneficiadas de la población desplazada asciende a 7.111. De este programa se destacan dos aspectos fundamentales. Primero, como ente territorial y municipio depositario de programas de carácter nacional, el subsidio es esencial para cubrir lo relacionado con educación, salud y nutrición. En segundo, la gestación a través de este programa de nuevos liderazgos de hombres y mujeres, pero especialmente de las mujeres, madres líderes a quienes el programa les brinda la posibilidad de acercarse, de generar procesos efectivos de participación.

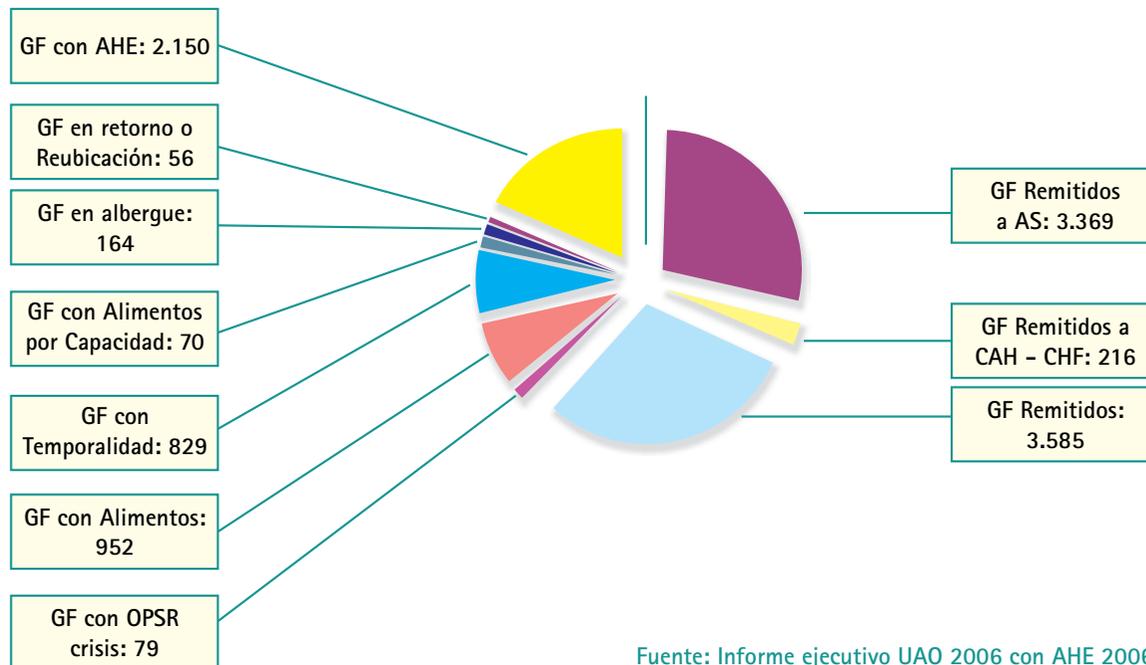
Familias en acción ha permitido un acercamiento eficaz para conocer a profundidad la verdadera dimensión de la problemática de esas familias, por medio de diagnósticos que permiten entender quiénes son y cuáles son sus necesidades, para tratar de ser mucho más acertados y efectivos en el tipo de atención que se debe prestar desde el municipio.

Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada (UAO) de Medellín Cifras de atención año 2006



Fuente: Informe ejecutivo 2006.

Atención humanitaria de emergencia (AHE) a grupos familiares en UAO de Medellín (2006)



Fuente: Informe ejecutivo UAO 2006 con AHE 2006.

Política pública local frente al desplazamiento

Con la participación directa de ACNUR, la Universidad de Antioquia, el Comité Municipal, líderes y lideresas representantes de la población en condición de desplazamiento, el Ministerio Público y las organizaciones no gubernamentales, Medellín ha formulado su política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado, la cual se espera que sea ratificada a través de un acuerdo del Concejo Municipal.

El diseño y formulación de la política pública para la ciudad de Medellín, se inscribe en los marcos constitucionales y legales definidos para la atención al desplazamiento forzado en Colombia, acogiendo las recomendaciones de ajuste institucional contempladas en la sentencia T-025 de la Corte Constitucional. A través de esto se busca propiciar cambios institucionales a favor de un enfoque de derechos, de reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado que permita dar un paso importante con relación a tres elementos:

- Superar la dispersión de funciones y responsabilidades,
- Mejorar la coordinación interinstitucional, nacional y territorial,
- Garantizar la participación efectiva de la población en las decisiones sobre política pública.

Se busca propiciar cambios que se deben implementar en relación con las instituciones, a favor de ese enfoque de derechos, de reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado. Esto es un paso valioso, importante y sobre todo construido a lo largo del tiempo con todas las instituciones. Lo que se pretende con la política pública municipal es adoptar un enfoque de derechos, diferencial, poblacional, participativo, territorial, medio ambiental, de desarrollo para la protección de la población afectada, según una interpretación no restrictiva de la normatividad internacional, nacional, departamental y municipal.

Este enfoque parte de considerar el desplazamiento forzado interno como una situación de hecho que configura un delito de lesa humanidad, producto de un conflicto armado que viola de manera masiva, sistemática y continua los

derechos de sus víctimas. Además, implica la garantía en la realización de derechos para las personas afectadas por el desplazamiento y el reconocimiento de éstas como sujetos de derechos (reparación y protección por la violación de derechos fundamentales, ejercicios de organización y autogestión); la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos (restablecimiento de derechos económicos, sociales y culturales y de ejercicio de derechos ciudadanos); y adicionalmente, el ajuste institucional del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil (en aspectos normativos y de política pública que garanticen los derechos), contrarrestando factores generadores de toda forma de desigualdad económica y social e impulsando el desarrollo de mecanismos de acceso a la justicia. Los derechos que deben ser garantizados son: el derecho al no desplazamiento –a la prevención y protección–, el derecho al reconocimiento, a la atención humanitaria de emergencia, al restablecimiento y a la reparación. En consecuencia, el enfoque diferencial, en el marco de la atención a la población afectada por el desplazamiento forzado, tiene como objetivo la identificación y tratamiento de los siguientes aspectos:

- El impacto diferencial del desplazamiento y la profundización de las desigualdades históricas sobre hombres y mujeres de distintas edades, capacidades y contextos socioculturales.
- La generación de nuevas discriminaciones a causa del desplazamiento forzado que crean nuevas desigualdades. Se adoptarán medidas encaminadas a la protección y garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación, sobre el cual reposa el derecho a la dignidad y la realización efectiva e integral de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Se implementará un plan de acciones afirmativas –de carácter temporal– que concluirá cuando haya igualdad de resultados y se alcance el restablecimiento y la reparación integral de los derechos.

Respecto al enfoque diferencial y participativo se diseñarán y operarán programas y proyectos con enfoque participativo y poblacional. Ambos son complementarios, toda vez que aquél exige una especificidad en el ejercicio participativo que dé cuenta de las diferencias sustanciales conaturales a cada uno de los miembros del grupo poblacional atendido –niños y niñas, mujeres, perso-

nas de la tercera edad, grupos étnicos y personas con discapacidad, entre otros-.

También se diseñará e implementará un enfoque territorial, entendiendo la implementación de la política pública como un conjunto de acciones coherentes con unos lineamientos que deben tener en cuenta las particularidades del territorio, específicamente en sus dimensiones culturales, políticas y geográficas.

De la misma manera, se formulará y operará un enfoque medio ambiental, que permita que las acciones del municipio de Medellín se den en concurrencia con todas las entidades que tengan este enfoque de desarrollo, cuyo objetivo es que el restablecimiento y la reparación de los derechos de la población desplazada tengan parámetros medioambientales en la ejecución de programas en aquellos espacios donde habita la población víctima del desplazamiento.

El enfoque de desarrollo donde efectivamente se puedan mitigar los efectos de los procesos y dinámicas que provocan el desplazamiento forzado, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras; teniendo en cuenta que la población afectada por el desplazamiento forzado será tratada como actor del desarrollo, y éste tendrá un enfoque integral que incluye los derechos económicos, sociales y culturales en perspectiva del restablecimiento.

Desde esta perspectiva, la política pública tendrá un alcance poblacional y un alcance territorial. El primero de ellos se materializará sin importar que la población, como sujeto de la política pública municipal, sean personas en riesgo de desplazamiento, bloqueo o confinamiento, personas víctimas del desplazamiento forzado rural-urbano, interdepartamental, interurbano, intraurbano, o las comunidades receptoras vulnerables, teniendo en cuenta los lugares de procedencia y asentamiento en el municipio de Medellín. En este punto, se hace un reconocimiento a la Personería de Medellín por su aporte para entender el desplazamiento intraurbano que debe ser atendido con unas medidas proporcionales a las que se aplican para el resto de la población desplazada.

El alcance territorial, por su parte, en la política pública consiste en cubrir el territorio del municipio de Medellín, sus comunas y corregimientos, atendiendo al parágrafo que reza: “El

Plan Integral Único definirá los lugares –veredas, barrios y asentamientos–, en los cuales se ejecutarán acciones prioritarias, teniendo en cuenta el asentamiento nucleado y disperso de la población”. A su vez, esta política pública de atención al desplazamiento forzado ha planteado unos objetivos claros a alcanzar:

1. Hacer el seguimiento del conflicto y elaborar mapas de riesgos y vulnerabilidades para la activación de mecanismos municipales de alertas tempranas que prevengan el desplazamiento.
2. Impulsar estrategias para la protección de la vida, la integridad física y psicológica, los derechos y libertades de la población afectada por el desplazamiento forzado.
3. Coordinar y desarrollar acciones para la atención humanitaria de emergencia frente a los desplazamientos individuales, familiares y masivos; para el acceso oportuno, diferencial y en condiciones dignas a la atención inmediata.
4. Promover el reconocimiento de las víctimas del desplazamiento forzado como sujetos de derecho y actores sociales con capacidad de incidencia pública y de participación en la toma de las decisiones.
5. Propiciar los medios que permitan la realización del derecho a la reparación con la implementación de acciones de restitución, indemnización, rehabilitación, medidas de satisfacción general y garantías de no repetición para la población afectada por el desplazamiento forzado, potenciando sus capacidades como actores del desarrollo y apoyando los movimientos de víctimas.
6. Definir y orientar programas, proyectos y acciones que garanticen el acceso al restablecimiento de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales, sea mediante el retorno, la reubicación, o la integración e inclusión local, en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, y con la interlocución y participación de la población afectada.

Para desarrollar los objetivos se formulan varias líneas estratégicas (planes, programas y proyectos):

- Seguimiento y evaluación para la prevención del desplazamiento forzado;
- Estudios de suelo y construcción de una propuesta de estabilización de asentamientos;
- Definición e implementación de un protocolo para la gestión de programas de protección, con la elaboración de inventario de bienes rurales y urbanos, muebles e inmuebles;
- Definición e implementación de un protocolo para la gestión de programas de atención humanitaria de emergencia;
- Creación de estrategias que permitan orientar y atender en las terminales de transporte a las víctimas de desplazamiento que lleguen a la ciudad utilizando los medios de comunicación locales;
- Definición e implementación de un protocolo para la gestión de programas de restablecimiento;
- Definir e implementar un protocolo para la gestión de programas de reparación mediante estrategias coordinadas desde el sistema municipal de atención integral a la población desplazada, en el que converjan las instituciones nacionales, departamentales y municipales encargadas del tema de la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado;
- Generar un programa dirigido a los funcionarios públicos, en el que se identifiquen sus habilidades y destrezas, su formación en derechos, y se les forme en la atención integral a la población desplazada en el marco de esta política pública;
- Construir e implementar un programa de fortalecimiento de las organizaciones y de su autonomía para la participación y la representación de la población dentro de la política pública.

de derechos a la población en situación de desplazamiento forzado y que este proceso de política pública es un paso fundamental para lograr realmente los objetivos que se ha propuesto la Alcaldía de Medellín.

Por último, la política pública para Medellín cuenta con estrategias transversales de sistematización e investigación, formación y capacitación, comunicación y difusión, caracterización y diagnóstico participativo, ajuste y fortalecimiento institucional, sistema de información, monitoreo y evaluación en la perspectiva de un Observatorio. Con esto, demostramos que Medellín es una ciudad comprometida con medidas para la prevención, atención y protección con enfoque

Comité Internacional de la Cruz Roja - CICR / Asistencia y protección a las personas en situación de desplazamiento. 10 años, 10 lecciones aprendidas y buenas prácticas

Christina Oberli / Coordinadora de Asistencia
Humanitaria / CICR en Colombia*

Esta presentación quiere abordar los siguientes temas: recordar la misión y el mandato del CICR, presentar las principales actividades de la institución, explicar de manera muy breve cómo se desarrolla la asistencia humanitaria para las personas en situación de desplazamiento y finalmente compartir las 10 lecciones aprendidas o buenas prácticas en los 10 años de asistencia humanitaria del CICR en Colombia.

¿Quiénes somos?

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es una organización internacional que tiene una misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las personas víctimas de los conflictos armados, así como prestarles asistencia de manera imparcial, neutral e independiente. Tiene un mandato reconocido por la comunidad internacional de estados en los Tratados de Derecho Internacional Humanitario (DIH), tal como en los convenios de Ginebra y los protocolos adicionales.

El CICR está en Colombia desde 1969. Comenzó sus actividades con las visitas a los detenidos en los centros de detención. Actualmente cuenta con 12 oficinas en el país (ver Mapa No. 1) y con más de 242 colaboradores colombianos y 58 ex-

patriados. De manera breve, es importante presentar las principales actividades que desarrolla el CICR en Colombia tal como en muchas otras partes en el mundo.

* Graduada en Relaciones Internacionales con enfoque en Desarrollo, Medio Ambiente y Género, de la Universidad York en Toronto, Canadá. Tiene además estudios de postgrado en Administración Pública en la Escuela Nacional de Administración Pública en Montreal y Maestría en Relaciones Internacionales con enfoque en Derechos Humanos en la Universidad Laval de Québec. Inició su carrera profesional con la Agencia de Cooperación Canadiense y labora en el CICR desde hace 9 años. Durante este periodo ha realizado misiones humanitarias en Colombia, Iraq, Etiopía, República Democrática del Congo, y se ha desempeñado como Jefa de Sector en el Departamento de Seguridad Económica en la sede principal de Ginebra. Regresó a Colombia en septiembre de 2005 para ocupar su cargo actual.

Presencia en Colombia de CICR



Actividades principales del CICR

Protección: De acuerdo con su mandato, el CICR desarrolla diversas actividades que buscan proteger a las personas que han sido afectadas por situaciones relacionadas con el conflicto armado interno, dando orientación y apoyo según la problemática y necesidades de cada caso. Con el fin de promover el respeto del Derecho Internacional Humanitario y sensibilizar sobre las consecuencias humanitarias para la población civil, el CICR mantiene un diálogo directo y confidencial con todas las partes en conflicto.

En el tema de *asistencia*, el CICR tiene un compromiso muy grande de atender a las poblaciones afectadas por el conflicto. Por lo tanto busca garantizar que las necesidades básicas de la población desplazada sean satisfechas en la primera etapa del desplazamiento, con el fin de proteger su vida y aliviar su difícil situación.

En el tema de la *salud* en Colombia, el CICR busca garantías de seguridad con los actores armados para que el sistema nacional de salud atienda a la población en las zonas afectadas por el conflicto. Se promueve el respeto a la misión médica entre todas las partes en conflicto y, en ocasiones, se acompaña al personal de salud en sus brigadas. Sin mencionar todas las actividades en salud, es importante resaltar una actividad que se ha vuelto cada vez más importante: el apoyo que se brinda a los centros de rehabilitación para mejorar las condiciones de vida de las personas víctimas de minas y otros artefactos.

En el programa de *Agua y Habitat*, el CICR está implementando proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura menor que buscan satisfacer las necesidades más sentidas de comunidades afectadas en las zonas rurales muy alejadas. Se apoya la construcción de escuelas, puestos de salud, proyectos de abastecimiento de agua, entre otros.

Para el CICR es fundamental *difundir el Derecho Internacional Humanitario*, las acciones humanitarias del organismo en favor de las víctimas del conflicto armado y las consecuencias humanitarias que las afectan. Como miembro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, el CICR tiene el compromiso de trabajar con la Cruz Roja Colombiana en la cooperación en el terreno.

Asistencia a personas en situación de desplazamiento

El CICR acorde con su misión de apoyar a la población afectada por el conflicto, inició la asistencia humanitaria de emergencia a las personas en situación de desplazamiento desde hace diez años. Hay que mencionar, sin embargo, que la Cruz Roja Colombiana realizaba ese trabajo con anterioridad.

La asistencia se entrega en dos modalidades, en casos masivos y en casos individuales. Los casos masivos representan situaciones en las que más de 10 familias se han desplazado y el CICR atiende a sus necesidades llevando la asistencia humanitaria. En cuanto a la asistencia individual, se refiere a las familias que llegan “gota a gota” a las oficinas del CICR y a las oficinas de la Cruz Roja Colombiana en cinco ciudades (Bucaramanga, Pereira, Sincelejo, Villavicencio, Valledupar), a través de proyectos de cooperación operacional.

La asistencia consiste en ayudas alimentarias, bienes esenciales del hogar y brindar orientación sobre la oferta institucional disponible. El acompañamiento dura tres meses y seis meses, para los casos más vulnerables (Mujeres y hombres cabeza de familia, discapacitados, menores sin acudiente y adultos mayores solos o con niños a cargo), siguiendo un enfoque diferencial.

También se desarrollan actividades complementarias con las cuales se busca que se mejore la respuesta humanitaria, tales como los proyectos de seguridad alimentaria (agropecuarios) en varios lugares del país que benefician tanto a los residentes como a las personas desplazadas afectadas por el conflicto y el fortalecimiento institucional de las Unidades de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO).

Lecciones aprendidas y buenas prácticas

1. La proximidad con las personas en situación de desplazamiento es vital para el CICR. En los primeros 6 meses de 2007, se atendió diariamente en promedio 272 personas desplazadas a través de todas las oficinas en el territorio nacional. Se ve la importancia de tomarse el tiempo para escuchar y pregun-

tar a las personas desplazadas acerca de sus necesidades para poder orientar y ayudarlas. Esta proximidad permite un tratamiento respetuoso.

2. Antes de cualquier acción es necesario adelantar una evaluación de necesidades con la participación de las personas desplazadas. En casos masivos de desplazamiento, el reto es llevar asistencia oportuna y adecuada; la adecuación se puede, por ejemplo, traducir en tomar en cuenta un enfoque diferencial por etnia. En 2006, en Ricaurte (Nariño) e Istmina (Chocó) se identificó, después de haber hecho la evaluación detallada, que era necesario adaptar los mercados de alimentos para las comunidades indígenas respetando sus hábitos culturales; así, en un caso se cambiaron las arvejas por latas de sardinas y en otro caso se sustituyeron los frijoles por lentejas. Sin embargo, no es siempre factible responder a todas las demandas cuando se piensa que la asistencia tiene que llegar de manera oportuna a sitios muy alejados de los centros urbanos.
3. Es necesario el desarrollo de información con enfoque diferencial para apoyar el análisis de las necesidades según grupos particulares. En lo que va corrido de este año (enero-junio de 2007), el CICR asistió los siguientes grupos diferenciados:
 - 2.028 mujeres jefas de hogar
 - 174 hombres jefes de hogar
 - 53% de las personas asistidas por el CICR son menores de 18 años
 - el 22,4% fueron afro colombianos
 - el 3,7% fueron comunidades indígenas
 - 498 personas huérfanas, adultos mayores y discapacitados

Esta mirada diferencial permite entender mejor las dinámicas del desplazamiento y la magnitud de las necesidades de los grupos más vulnerables y adaptar la asistencia humanitaria.

4. La asistencia del CICR no se puede separar del enfoque de protección; en este sentido el trabajo del CICR se fundamenta en el Derecho Internacional Humanitario. Las personas desplazadas son protegidas por este derecho. El tema de protección sigue siendo una prio-

ridad y hace parte del enfoque holístico del CICR en su respuesta para las personas desplazadas. Así, el CICR está presente en varias regiones del país donde mantiene y se reafirma, el diálogo confidencial con todas las partes en conflicto.

5. El Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja es conformado de personas con un gran talento humano comprometido en el servicio humanitario. En Colombia, el acompañamiento de la Cruz Roja Colombiana como socio natural del CICR es fundamental en las actividades de asistencia humanitaria y permite el fortalecimiento de capacidades en ambas instituciones. Gracias a la colaboración de la Cruz Roja Colombiana se pudo ampliar la cobertura de la atención humanitaria de emergencia en cinco ciudades: Bucaramanga, Pereira, Sincelejo, Valledupar y Villavicencio.
6. La coordinación humanitaria es una necesidad y un desafío, dada la gran cantidad de organizaciones nacionales e internacionales presentes en Colombia. Esta coordinación debe ser efectiva en todo momento, es decir, aun cuando no haya una atención mediática sobre un evento humanitario, lo importante es respetar el mandato y la misión de cada organización, con el fin de que cada una pueda aportar su ayuda. Eso permite maximizar los recursos frente a la magnitud de la demanda y evitar duplicidad.
7. El monitoreo y la evaluación de impacto de las acciones humanitarias permiten ajustes y mejoramiento en ellas. Por ejemplo, en los últimos tres años hemos venido asistiendo 96.197 niñas y niños, de los cuales el 36% son menores de cinco años y el 51% están en edad escolar. A través del monitoreo interno del CICR, hemos visto cómo los niños están particularmente afectados por el desplazamiento interno. Teniendo en cuenta que el reto es mejorar la asistencia humanitaria de emergencia, en 2007 el CICR adaptó su ayuda para incluir Bienestarina y aportes para los uniformes de los niños que van a la escuela.
8. Nuevas alternativas para la asistencia humanitaria de emergencia son posibles; en tres ciudades del país, Bogotá, Medellín y Cúcuta el CICR cambió la asistencia de mercados por la entrega de bonos alimentarios. De las familias que recibieron mercados y bonos dentro de los tres meses de asistencia, el 96% prefirió recibir los bonos, entre otras razones porque les daba mayor dignidad en su utilización, un proceso de inclusión social más rápido, la disminución en los costos de transporte y se constituían en un aporte para la economía local¹. En este momento, se adelanta una experiencia piloto para implementar bonos que permitan suplir el suministro de elementos de aseo.
9. Se necesita consolidar el análisis para dar una respuesta humanitaria más adecuada y, en el caso de Colombia, contribuir al fortalecimiento de la política pública. En este sentido el CICR de manera conjunta con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha venido adelantando varios estudios. En el año 2004 se adelantó la fase I llamada misión “Colombia Joint Rapid Needs Assessment (CJRNA)”, Investigación de la fase preparatoria. En el año 2005 se terminó la fase II con un estudio llamado: “Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos”, y en este año 2007 se adelanta la fase III con un estudio denominado: “Una mirada a población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones”, que se está desarrollando en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Florencia, Medellín, Santa Marta, Sincelejo y Villavicencio. Se espera que los resultados de esta última fase aporten elementos importantes para contribuir al mejoramiento de la política pública en Colombia.
10. Finalmente, para todas y todos los miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja es de gran importancia colocar en primer lugar el respeto a la dignidad humana de las víctimas de los conflictos armados. En medio de la emergencia, cuando estamos en medio de la presión del tiempo, la organización logística, las solicitudes de autoridades y medios de comunicación, no podemos olvidar que estamos trabajando para personas con dificultades que deben ser siempre nuestro centro de atención.

¹ Referencias de acuerdo con evaluación realizada en la ciudad de Bogotá sobre el programa de Bonos.

En conclusión, tal como en otras partes en el mundo, el CICR en Colombia quiere que el sistema humanitario se mejore y fortalezca para garantizar que las personas desplazadas reciban una atención humanitaria integral y con dignidad. A finales de 2007 el CICR compartirá su experiencia de cómo ha visto el efecto del desplazamiento en sus 10 años de asistencia humanitaria a más de un millón de personas desplazadas.

Avances en la atención integral a la población afectada por el desplazamiento en el departamento de Antioquia: Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia - CDAIPD

Felipe Aguirre Arias / Director del Departamento de Atención y Prevención de Desastres - DAPARD
Gobernación de Antioquia*

Antioquia ha sido uno de los departamentos que más ha sufrido el desplazamiento forzado por la violencia en el país. 310.000 antioqueños y antioqueñas han sentido en carne propia el fenómeno del desplazamiento; el 30% de esta población corresponde a niños y niñas menores de 12 años y el 20% de los hogares afectados por el fenómeno tiene como cabeza de familia a la mujer. Este es, precisamente, uno de los problemas sociales que más ha afectado el territorio antioqueño y se ha convertido en una problemática prioritaria en el accionar de los gobiernos en Antioquia en los últimos años, plasmada en los dos últimos Planes de Desarrollo.

El 80% de los municipios del departamento han sufrido el desplazamiento, 45 de ellos de manera significativa. La ciudad de Medellín, los municipios de Bello, Itagüí y otros pertenecientes al Valle de Aburrá han sido los lugares donde se ha concentrado la problemática¹. Para poder responder de manera eficiente a una problemática tan evidente como la del desplazamiento en Antioquia, se requiere necesariamente una Respuesta Institucional eficiente, coherente, articulada, con enfoque de derechos y coordinada. Por ello, en los últimos años, una de las estrategias más importantes ha sido la consolidación y el

fortalecimiento del Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada (CDAIPD), como uno de los mecanismos que permiten la articulación coherente de la respuesta institucional en el departamento.

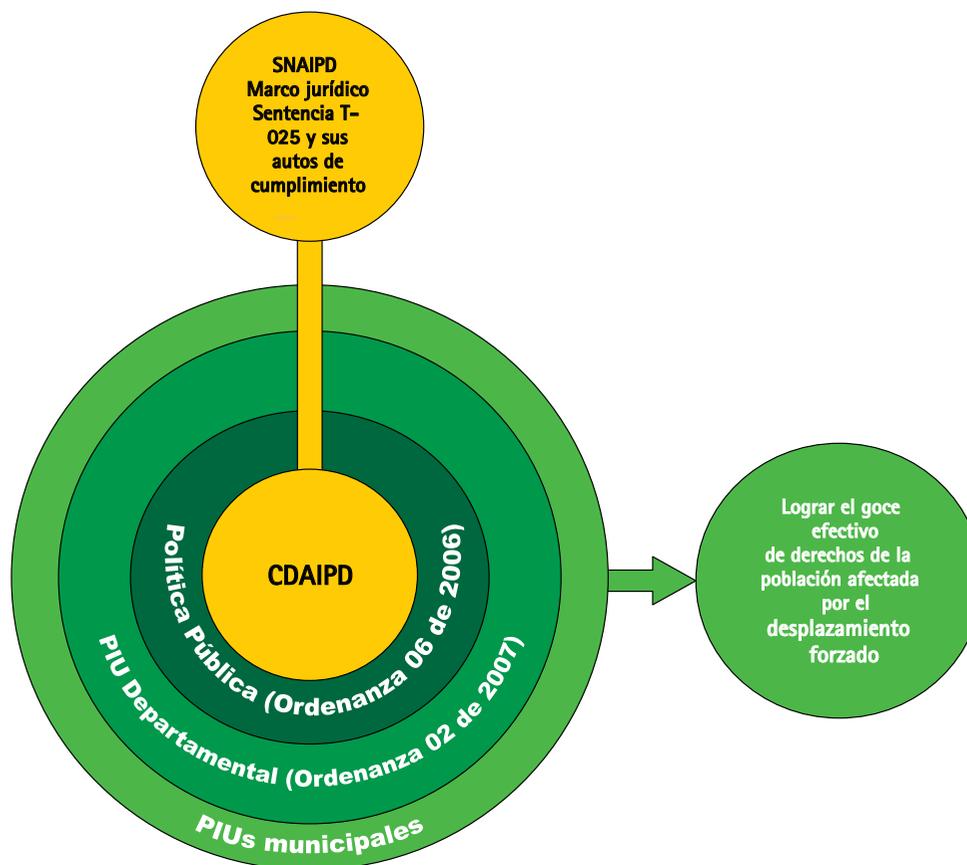
Lógica de intervención del departamento de Antioquia en el marco de la Política Pública y el PIU

La ordenanza No. 06 de 2006 por medio de la cual se adopta la “Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la población afectada por la violencia en el Departamento de Antioquia”, presentada por iniciativa del Comité Departamental y con el apoyo decidido de diversos sectores de la sociedad antioqueña busca fundamentalmente lograr el efectivo reconocimiento y restablecimiento de los derechos de la población desplazada. En el marco de esta Política Pública se definió la formulación de un Plan Integral Único (PIU) para la atención integral a la población desplazada en Antioquia, formalizado según ordenanza No. 02 de 2007, por medio de la cual se adopta el Plan Integral Único departamental en desplazamiento y 29 PIU municipales mas, formulados en los municipios más afectados por el desplazamiento. Municipios que se priorizaron de acuerdo a diferentes variables.

* Médico Cirujano de la Universidad de Antioquia, especializado en Gerencia de Seguridad Social y con Maestría en Salud Pública. Además se ha desempeñado como Secretario de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretario de Salud de la Alcaldía de Medellín, Subgerente de Salud, Director de la Unidad Programática Zonal, Gerente seccional de la EPS del Seguro Social y Director regional de salud del Servicio Seccional de Salud.

¹ En el anexo se presenta una información más detallada acerca del desplazamiento en Antioquia que permite identificar los municipios expulsores y receptores.

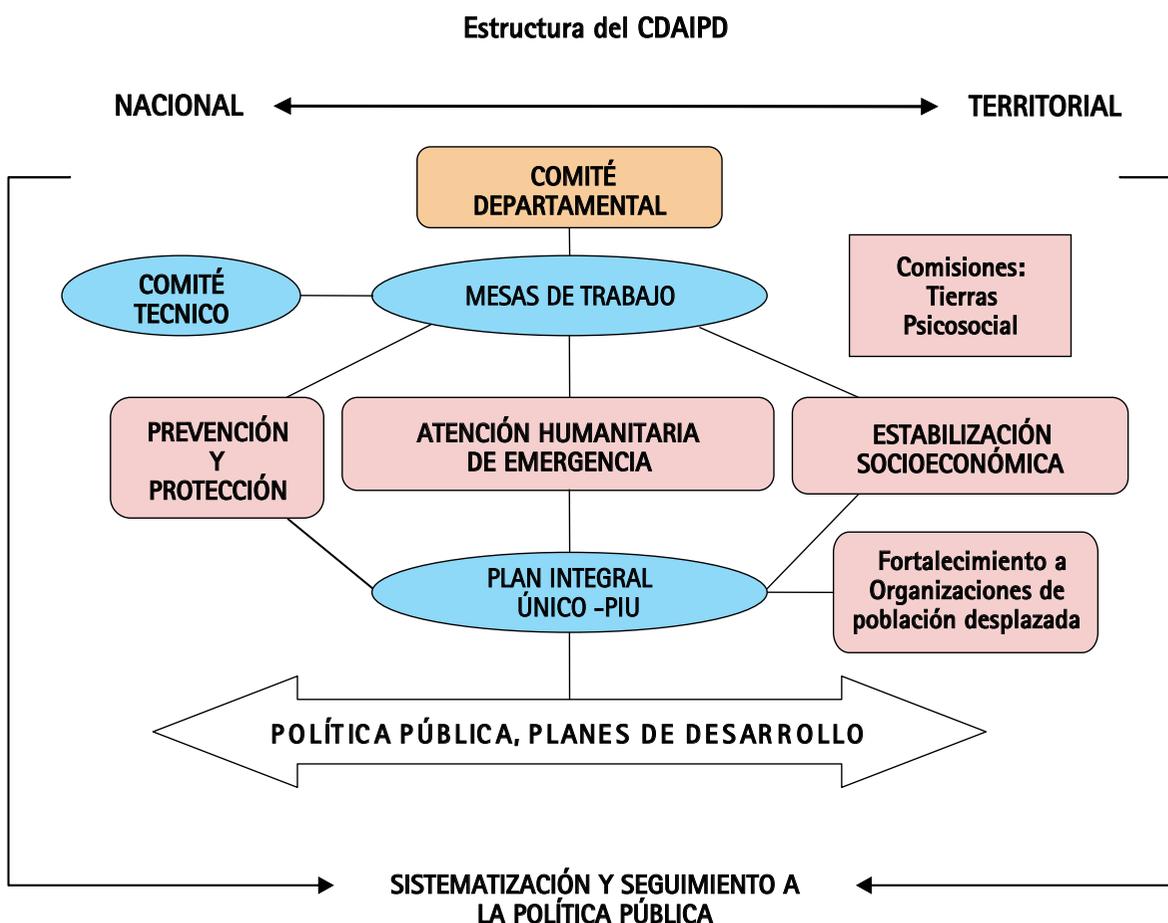
Lógica de intervención para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento en Antioquia



Estructura del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada

El Comité Departamental se encuentra activo y operando y está conformado por las siguientes instancias:

- Comité Técnico
- Mesa de Prevención y Protección
- Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia
- Mesa de Restablecimiento
- Comisión de Tierras
- Comisión Psicosocial
- Red de Organizaciones de población desplazada



Lo más significativo en materia de avances de este Comité es que se ha logrado avanzar de forma significativa en la articulación, la coordinación y la incorporación del enfoque de derechos. De él hacen parte las distintas instituciones, no solamente públicas sino privadas, ONG, las Iglesias y las Organizaciones de Población Desplazada (OPD); en este Comité participan activamente cerca de 60 instituciones, cuyo único fin es buscar el goce efectivo de derechos de la población afectada por el desplazamiento y el bienestar de la población afectada por el desplazamiento, poniendo sobre la mesa todos los intereses, con el fin de que prevalezca el bien colectivo.

Antecedentes de la formulación y puesta en marcha de la Política Pública Departamental

En Antioquia, para responder de una manera eficaz a la problemática de la población afectada

por el desplazamiento, se ha logrado formular de una forma participativa una Política Pública departamental con tres características fundamentales:

- Como un instrumento para la realización del derecho.
- Como una visión estratégica hacia la superación de las condiciones que generan el desplazamiento forzado (prevención) y la implementación de soluciones duraderas (reconocimiento, protección, restablecimiento y reparación).
- Y como un consenso regional coherente y sistemático de acciones estatales, gubernamentales, no gubernamentales, públicas, privadas, eclesiásticas, sociales y comunitarias.

La construcción de esta Política Pública departamental, fue un proceso del cual es importante hacer un recuento histórico. El *primer momento* de la construcción se centra en la recopilación, análisis y sistematización de los procesos partici-

pativos de experiencias de las distintas entidades públicas y privadas, los Planes de Desarrollo del Gobierno Nacional y los Planes de Desarrollo departamentales. Se retomó el trabajo que se venía haciendo en dos gobiernos consecutivos: Antioquia Nueva 2001-2003 y Antioquia Nueva, un hogar para la vida 2004-2007, donde el tema de la población desplazada es un tema prioritario en la agenda gubernamental.

En el año 2003 en Antioquia se realizó una gran Asamblea Constituyente, en donde participaron todas las regiones del departamento y todos los municipios, a través de distintos actores sociales. Fueron alrededor de 50 mil personas trabajando y discutiendo la problemática que aquejaba a la población del departamento de Antioquia y los caminos hacia su solución. Una de las Mesas de trabajo de dicha Asamblea –Mesa 4- trabajó el tema conflicto armado y desplazamiento y propuso la necesidad de que el departamento contara con una Política Pública para superar el problema del desplazamiento forzado por la violencia.

El *segundo momento* tiene que ver con la discusión pública y ampliamente participativa en el marco del CDAIPD durante el año 2005, cuando se ponen a consideración los lineamientos de Política Pública y el enfoque de la misma. El *tercer momento* corresponde a la discusión del borrador del proyecto de Ordenanza que se presentaría ante la Asamblea departamental. Simultáneo a este proceso se realiza el Segundo Encuentro Departamental de Líderes, Lideresas y Representantes de Población Desplazada (Antioquia y Urabá) y se discute el documento internamente con el Comité Técnico como estructura directiva del CDAIPD.

El *cuarto momento* corresponde a la gestión ante todas las entidades del orden departamental y la discusión del documento borrador con todas las instituciones y entidades participantes del Comité. El *quinto momento* es la discusión, aprobación y sanción de la Ordenanza por parte de la Asamblea Departamental de Antioquia, la cual le da soporte político y normativo a la Política Pública de atención a la población en situación de desplazamiento.

El debate en la Asamblea Departamental, contó con la participación y discusión de los 26 diputados, posterior a esto, la misma fue aprobada. En el debate estuvieron presentes todos los actores de las comunidades antioqueñas interesados en

el problema. Una de las lecciones aprendidas en el marco de la construcción de la Política Pública es que hay que darle suficiente soporte comunitario y político a toda iniciativa dirigida a la atención a la población desplazada en Antioquia. El gran mérito de contar con una Política Pública es el generar acciones que puedan trascender a los gobiernos y no estén en manos del interés o desinterés de los gobernantes de turno.

El *sexto momento* es el proceso de construcción de 29 PIU municipales con los municipios más afectados por el desplazamiento y del PIU departamental. La siguiente etapa, séptimo momento, es el proceso de gestión para la implementación del Plan Integral Único. Este PUI de Antioquia, avalado por la Ordenanza 02 de febrero de 2007, viene a ser el instrumento con el cual se materializa la Política Pública para atención a la población afectada por el desplazamiento en el departamento de Antioquia.

Plan Integral Único de Antioquia

El Plan Integral Único de Antioquia consta de cuatro componentes fundamentales: i) el marco de referencia, ii) el diagnóstico del desplazamiento y la caracterización de la población afectada por el desplazamiento iii) un capítulo que contiene la planeación estratégica y iv) el cuarto capítulo que contiene el sistema de gestión.

Diagnóstico: El diagnóstico identifica problemas relacionados con: Situación actual del conflicto y expresiones en lo territorial, afectaciones a los derechos de la población desplazada, caracterización de los territorios, potencialidades de la población afectada y capacidades institucionales. Con respecto a este último asunto se señala que deben ser abordados los problemas identificados (ver gráfico 3), tales como, los problemas de coordinación entre el sistema nacional, departamental, municipal y la cooperación internacional, igualmente mejorar en la información sobre los sujetos y su problemática y en la incorporación de los enfoques de la Política Pública. Si bien es cierto que se ha trabajado de manera articulada y coordinada con las distintas instituciones, es necesario fortalecer esta coordinación interinstitucional.

Por otro lado, es necesario aplicar el enfoque de derechos de la Política Pública, entendiendo las diferencias de los grupos poblacionales, las diferencias territoriales en el departamento de Antioquia, desde una perspectiva de goce efectivo de derechos, con acceso, calidad, oportunidad y pertinencia.

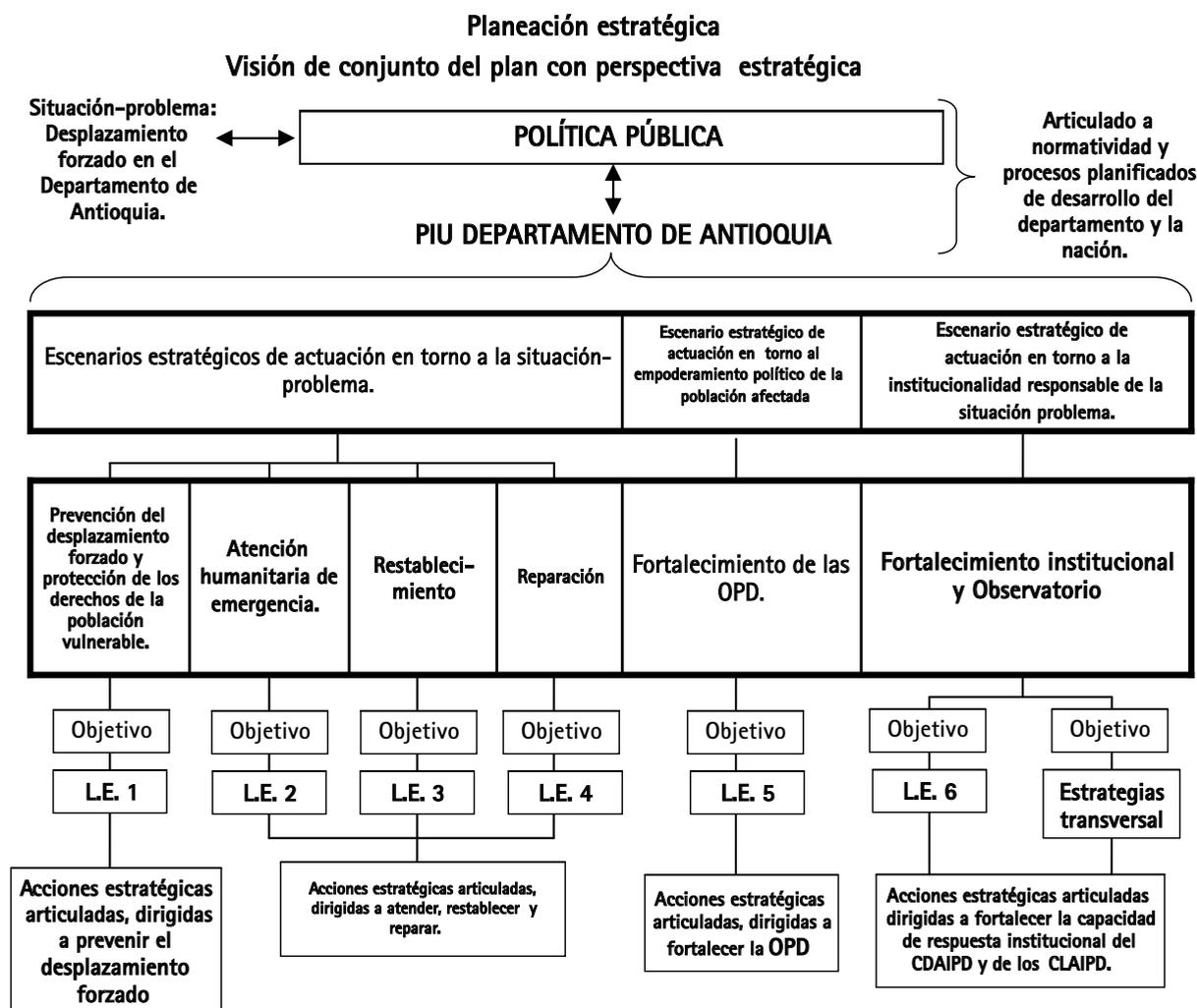
Identificación de los problemas institucionales encontrados en el diagnóstico



Planeación estratégica: El PIU es un documento de alrededor de 400 páginas. Uno de los capítulos más importantes es el dedicado a cómo van a realizar las acciones las distintas instituciones públicas, privadas y de cooperación, para dar una respuesta institucional eficaz con el fin de atender el problema. Para ello, se parte de tres escenarios fundamentales: 1) la situación problema del desplazamiento forzado en el país y en el departamento 2) el empoderamiento político de la población afectada y 3) el escenario relacionado con la institucionalidad responsable de atender la situación problemática. Frente a estos escenarios se plantean, las diferentes Líneas Estratégicas, los objetivos, programas y proyectos estratégicos.

En el plan estratégico 2006-2012 (ver gráfico 4) está claramente definido qué actividades, qué programas y qué acciones deben desarrollar las distintas instituciones. Para esta gestión, el departamento de Antioquia debe apropiarse alrede-

dor de 8 mil millones de pesos, y está claramente definido a través de presupuestos, cuánto y qué acciones le corresponden a salud, a vivienda, a educación, al restablecimiento, a proyectos productivos, al agro, a vías de comunicación, etc. El PIU va a ser una herramienta fundamental para que le hagan seguimiento las distintas organizaciones y veedurías a las ejecuciones de las instituciones gubernamentales. En lo que compete al gobierno departamental, se tiene presupuestado para este año y para el próximo, el 12,5% de esos recursos necesarios para dar una atención integral a la población desplazada. Recursos que fueron aprobados por la Asamblea Departamental.



El Sistema de Gestión: Se reconoce como prioritario que el mismo debe ser fortalecido para poder ejecutar este Plan con proyección 2006-2012 en el departamento de Antioquia. Para ello, se están realizando acciones de análisis permanente de la dinámica del contexto a través del Observatorio, procesos de adecuación institucional, fortalecimiento del Capital Humano Público y coordinación con el nivel nacional. Sin embargo, es necesario avanzar en una adecuación institucional a nivel nacional y territorial para que se tenga una respuesta más eficiente y eficaz.

También es un reto el fortalecimiento de los Planes Integrales municipales, frente al que el nivel local tiene una gran participación y una gran responsabilidad, y es necesario, a través de estos reforzar la gestión². Así mismo, es necesario

apropiarnos de ellos no solamente para este gobierno, sino para los gobiernos que siguen.

Es necesario igualmente implementar un apoyo administrativo para que el PIU se ejecute de manera eficiente. Algo muy importante es la gestión financiera. Hay que definir cómo poder articular los recursos de lo establecido en el Conpes 3400, con los recursos de los municipios y del departamento para que realmente los programas sean unos mecanismos de respuesta más eficiente a las necesidades y derechos de la población desplazada y para que los recursos se puedan invertir de una mejor manera a través de la coordinación y articulación, lo que generaría mayor impacto

En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación, una de las grandes falencias que enfrentamos es la medición, porque en Colombia no tenemos indicadores, información confiable, veraz y oportuna para poder hacer seguimiento.

² De 45 municipios focalizados ya 29 disponen de PIU, construidos participativamente con todos los actores.

Por lo tanto, este es un aspecto en el que tenemos que trabajar de manera importante para poder dimensionar el impacto que tienen nuestras acciones frente a las necesidades de la población desplazada. En ese sentido el PIU recoge lo planteado por la Corte Constitucional en el Auto 109/06.

Las otras acciones a realizar en el marco de la gestión son el fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada, la implementación en todos los municipios priorizados de la Estrategia de Gestores/as Comunitarios ubicados en los municipios más afectados del departamento para lograr una mayor articulación departamento-municipio.

Avances en las 6 líneas estratégicas del PIU

En el Seguimiento y Evaluación de Riesgos Humanitarios: se ha avanzado en el fortalecimiento de la Mesa de Prevención y Protección con el levantamiento del mapa de vulnerabilidad y riesgo, la atención a comunidades en riesgo, la aplicación de las medidas de protección de la tierra y en un proyecto para la titulación de baldíos. En este punto, se resalta el esfuerzo conjunto que han realizado instituciones como el DAPARD, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público), la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), y su proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales Rurales - PPTP, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), con respecto a la aplicación de las medidas de protección de tierras en 20 municipios del departamento, se está atendiendo esta problemática. Se han aplicado medidas de protección a 300 mil hectáreas en municipios afectados por desplazamiento forzado y se va a comenzar a titular las tierras y los baldíos, en un acuerdo con la Universidad Nacional, el INCODER, el DAPARD y el PPTP. Con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ACNUR, algunas ONGs, Despacho de la Primera Dama, DAPARD y otros, se han documentado más de 30.000 personas en el Departamento.

En la Línea de Atención Humanitaria de Emergencia: Se ha avanzado en la articulación, gestión y aplicación de los protocolos de Atención Humanitaria de Emergencia, se continúa el trabajo

en el fortalecimiento de la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada (UAO) en Bello y en la articulación con la UAO Medellín. Se está atendiendo a través de la Mesa de AHE el 100% de los eventos masivos del departamento en menos de 24 horas. Se ha venido trabajando también con los protocolos para la atención a desplazamientos masivos, en el desatrazo individual de la atención humanitaria de emergencia (AHE) y con la valoración e inclusión en el Sistema de Información de Población Desplazada (SI-POD) de desplazamientos masivos no registrados a través del Comité Tripartita. Estos avances han sido posibles con la coordinación y apoyo del DAPARD, de Acción Social, de los municipios, del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (DSSA), el ICBF, el Ministerio Público y algunas ONG.

En la Línea de Definición e Implementación de un Protocolo para la Gestión de Programas de Restablecimiento: Se cuenta con avances en el trabajo realizado en los temas de retornos y reubicaciones, brindando el acompañamiento y el apoyo a iniciativas económicas, con el apoyo del PPTP, con atención en salud integral y salud mental, con los Sistemas de Atención Temprana en Salud, con el proyecto de intervención e interacción psicosocial y la articulación al Plan de Atención Básica (PAB) municipal, con el apoyo del Ministerio de Protección Social, DSSA-OIM-DAPARD y Acción Social.

En educación se avanza con proyectos como el de Pedagogía y Protección a la Niñez, formación psicosocial de docentes con énfasis en el tema de desplazamiento y la intervención de gestión escolar en los municipios con PIU formulado, todo ello con el apoyo de la Agencia para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia.

De igual manera, se han logrado desarrollos importantes en la definición e implementación de un protocolo para la gestión de programas de restablecimiento con el apoyo de Acción Social, DAPARD, municipios y la Secretaría de Agricultura. En este tema se ha avanzado mediante iniciativas de *generación de ingresos y capacitación laboral:* la capacitación y habilitación laboral para el empleo de beneficiarios/as de proyectos productivos, el apoyo a iniciativas productivas y el proyecto de Turismo Para la Paz.

En el componente de vivienda y hábitat, con el apoyo de Acción Social, las Cajas de Compensación, la Empresa de vivienda de Antioquia -Viva- y FONVIVIENDA, hemos podido avanzar en materia de construcción y mejoramiento de vivienda para población desplazada, en programas de retorno y reubicación y en la difusión y gestión para el acceso a vivienda urbana y rural.

En la definición e Implementación de un Protocolo para la Gestión de Programas de Reparación: se ha avanzado mediante la articulación de acciones con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) para lograr aportes en propuestas legislativas y de políticas públicas, en particular sobre la creación de las Comisiones Regionales de restitución de bienes, con la participación activa del PPTP, el Plan Congruente de Paz y el DAPARD.

Definición e Implementación de un Protocolo para la Gestión de Programas de Desarrollo del Capital Humano Público, Participación y Organización. En esta línea se ha logrado, junto con la Unidad Técnica Conjunta (UTeC), DAPARD, y Acción Social, implementar estrategias de difusión de la política pública con las Organizaciones de Población Desplazada (OPD), identificar las formas organizativas de la población afectada por el desplazamiento y fortalecer la participación de las OPD en los escenarios del SNAIPD.

En la Línea de Fortalecimiento Institucional y Soporte de Información y Coordinación Para la Puesta en Marcha del Observatorio, se han logrado avances en: diagnosticar la capacidad de respuesta institucional, levantar la oferta institucional en el departamento, diseñar e implementar el sistema de capacitación y formación a funcionarios/as para el fortalecimiento institucional. Se ha avanzado también en el diseño y la implementación del Observatorio departamental y en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional de los Comités Locales de atención integral a la población desplazada (CLAIPD) a través de la Estrategia de Gestores Comunitarios. Estos progresos han sido posibles gracias a la coordinación con Acción Social, y todas las entidades que hacen parte del CDAIPD

Ruta a seguir y retos actuales en el proceso de implementación 2007

Para la implementación de las diferentes Líneas Estratégicas del PIU en el 2007 se han planteado unos retos y una ruta a seguir.

Para lograr el restablecimiento:

- Avanzar en la integralidad en la acción.
- Avanzar en la cobertura de la atención en municipios y población.
- Formación de recurso humano técnico eficiente para la formulación, gestión y acompañamiento de proyectos en los municipios.

Para el fortalecimiento de las organizaciones de población afectada por el desplazamiento:

- Implementar estrategias para el fortalecimiento de las OPD existentes.
- Apoyo y consolidación de redes subregionales y departamentales de OPD.
- Diseñar, implementar y ajustar los planes de formación a las Organizaciones de Población Desplazada.
- Garantizar los espacios de participación para la población afectada por el desplazamiento forzado.

En materia de Adecuación Institucional la tarea más importante es la redefinición de la estructura y las funciones del Comité Departamental a la luz de la Política Pública y el PIU que permita:

- Fortalecimiento de la capacidad de respuesta y gestión del CDAIPD para la implementación del PIU departamental.
- Fortalecimiento de la capacidad de respuesta y gestión de los CLAIPD para la implementación de los PIU locales y su articulación al PIU departamental.
- Proceso de adecuación institucional del CDAIPD y los CLAIPD.
- Estrategia de comunicaciones para la coordinación.

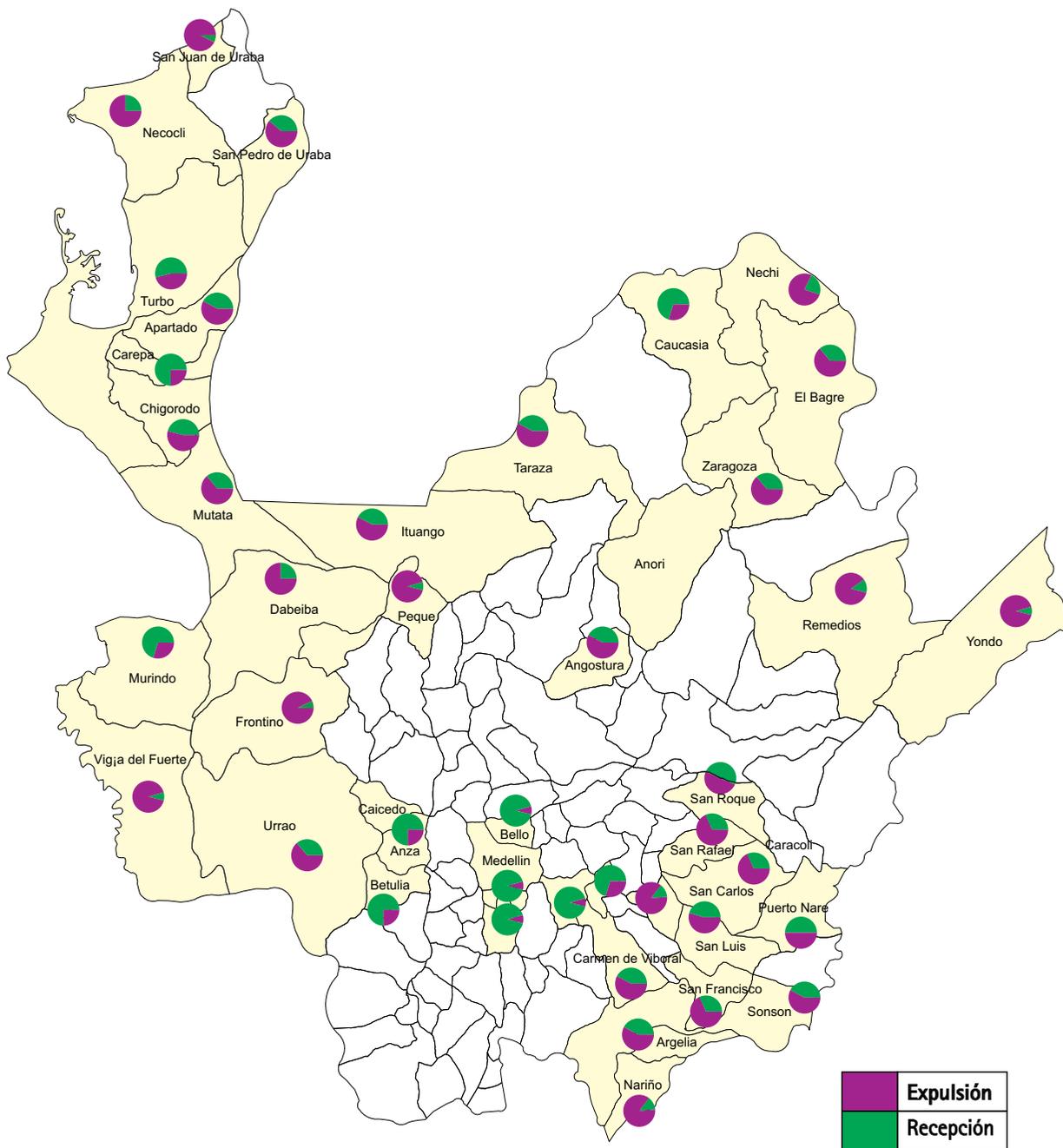
En cuanto a la implementación del Observatorio Departamental:

- Articulación con la Red Nacional de Información para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia.
- Análisis, diseño, reestructuración e implementación del sistema categorial del Observatorio.

- Analizar y mejorar la capacidad técnica y tecnológica del CDAIPD y de los CLAIPD.

Esta ha sido una síntesis de la experiencia del departamento de Antioquia en materia de atención a la población afectada por el desplazamiento forzado. Reconocemos que todavía nos hace falta mucho por hacer. Esperamos seguir contando con todo el apoyo de las instituciones del orden nacional, internacional y municipal, y de las organizaciones de población desplazada que han sido muy participativas y han estado presentes en todos los procesos de formulación de la Política Pública y el PIU.

Desplazamiento en el departamento de Antioquia Mapa de municipios con expulsión / recepción



El mapa muestra los municipios priorizados y focalizados del departamento de Antioquia, las 9 nueve subregiones, las cuales están diferenciadas tanto étnica como culturalmente. Antioquia, como un departamento de subregiones, aborda la atención a esta problemática desde una perspectiva diferenciada.

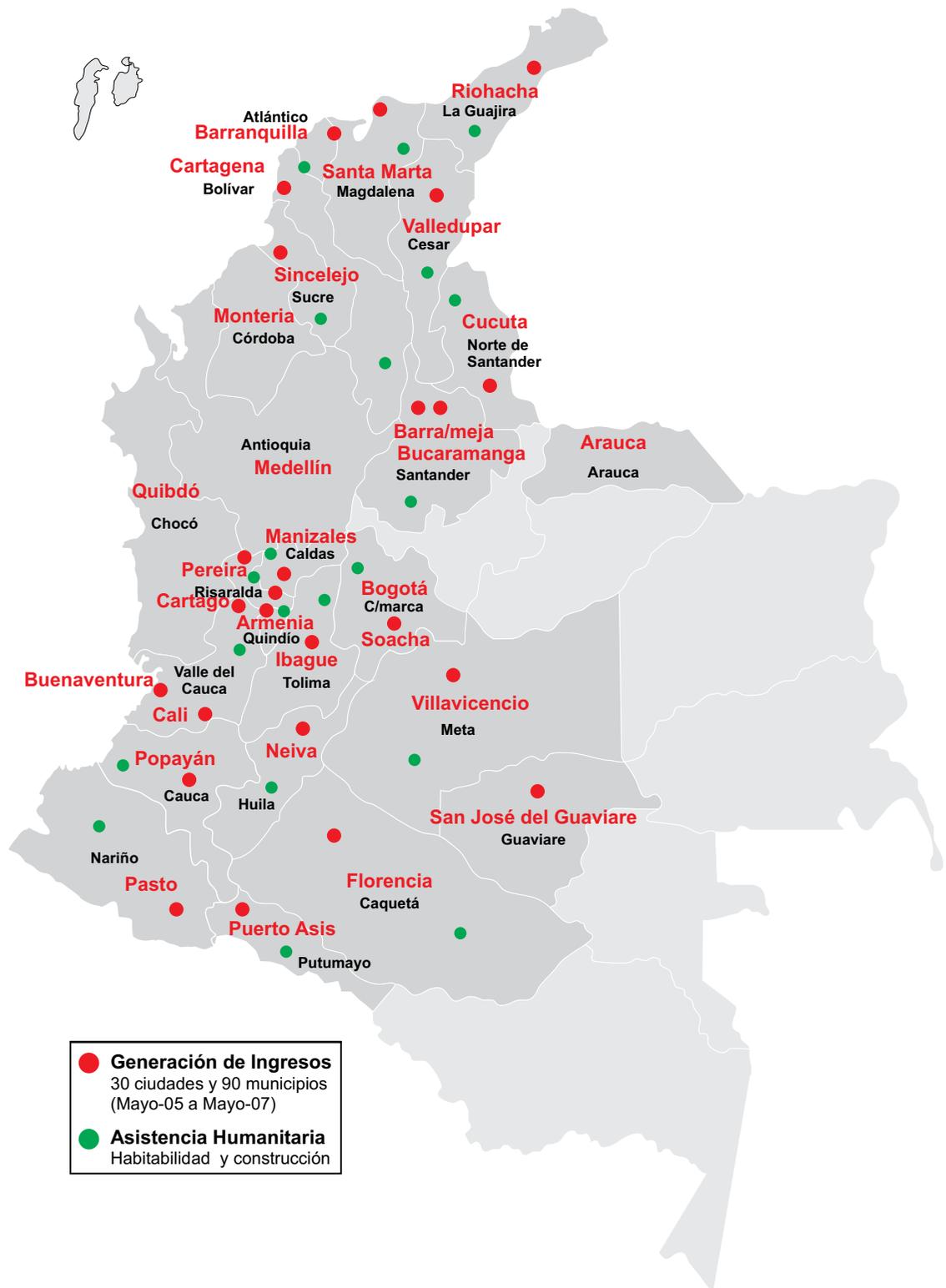
Buenas prácticas en generación de ingresos / Convenio de cooperación 082/07 suscrito entre Acción Social y Comunidad Hábitat y Finanzas - CHF Internacional

Neyla Rubio Rodríguez/ Subdirectora de Programas de CHF Internacional*

En este escrito se presenta las buenas prácticas que ha desarrollado el programa de apoyo a la población en situación de desplazamiento de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y CHF, en virtud de específicos convenios de cooperación y cofinanciación que cuentan además con recursos y apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos. El programa de generación de ingresos que se viene desarrollando en 90 localidades entre las cuales 30 son ciudades capitales, como se observa en el siguiente mapa que precisa la cobertura geográfica del programa.

* Graduada en Ciencias de la Educación con especializaciones en Psicología, Pedagogía y Gerencia Social, y varios cursos profesionales en evaluación de proyectos de investigación cualitativa y desarrollo organizacional. De igual manera, cuenta con varios años de experiencia como consultora en monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo social ejecutados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Durante los últimos 6 años se ha desempeñado como subdirectora de programas y es la representante legal del programa CHF Internacional con tareas específicas en orientación, técnicas y dirección de equipos de trabajo tanto locales como nacionales para el desarrollo de programas para asistencia humanitaria y de generación de ingresos.

FUDAD: Cobertura de Programas



Como se aprecia en el siguiente esquema de estructura general del programa, resultado de las lecciones aprendidas y de las buenas prácticas, la infraestructura del programa tiene dos componentes básicos: el de asistencia humanitaria y el de generación de ingresos.



Con este programa, que atiende población que lleva relativamente corto tiempo de haberse registrado en el sistema de información de Acción Social, se ha logrado que las personas paralelamente inicien su proceso de generación de ingresos y reciban todos los apoyos humanitarios en el componente alimentario y de subsidios de arriendo. Esta atención integral y simultánea facilita a la población el que en su unidad productiva, cuando se entregue el capital de trabajo, éste realmente se invierta para lo que fue otorgado, porque en otras situaciones se observa que, al presentarse lapsos en la asistencia a las familias, éstas se endeudan y no se logran los resultados esperados.

Ruta de atención

La ruta tiene como propósito establecer parámetros básicos, comunes y generales para la implementación del programa en cada ciudad, dejando un espacio para que los equipos locales puedan realizar adaptaciones metodológicas y pedagógicas de acuerdo con el contexto local y las características sociales y culturales de cada región o grupo poblacional por atender. Este programa cuenta con una ruta básica estructural de 9 momentos o pasos (ver gráfico 2).

Ruta básica de intervención del programa



Componentes transversales	Acompañamiento psicosocial Orientación ocupacional Plan de vida
	Análisis de contexto
	Indicadores cualitativos y cuantitativos
	Gestión institucional

Fuente: Programa de apoyo a población en situación de desplazamiento en Colombia. Guía metodológica y operativa. Convenio 082/07. Bogotá D.C., Acción Social - CHF, abril de 2007.

1. Orientación al participante (semana 1)

Su objetivo es orientar a los participantes sobre la naturaleza y alcances del programa, involucrándolos desde el primer contacto con su proceso de atención, a través del taller de recepción, acogida y orientación.

de las familias participantes, en los temas psicosocial y ocupacional, para determinar las estrategias de atención diferencial de acuerdo con sus necesidades. Debe efectuarse en el sitio donde vive cada familia, no en las sedes locales. Igualmente, debe desarrollarse máximo cinco días después del momento de orientación general.

2. Acercamiento y conocimiento del participante

Consiste en identificar, por parte de los profesionales de la operadora, la situación actual

3. Reducción del impacto emocional y exploración ocupacional

Se brinda apoyo psicológico y social a los participantes del programa, orientado a la

disminución del impacto emocional producto del desplazamiento forzado, y a la exploración de sus intereses y habilidades ocupacionales.

4. Fortalecimiento familiar y ocupacional

Busca fortalecer procesos de comunicación e interacción familiar y de adaptación al nuevo contexto, contribuyendo de igual manera a la reducción del impacto emocional, a la identificación de oportunidades ocupacionales familiares y a la resignificación del Plan de Vida.

5. Diagnóstico y perfil ocupacional

Tiene como objetivo orientar la elaboración del diagnóstico y perfil ocupacional de los participantes en cuanto a la valoración de sus aptitudes, actitudes, habilidades, destrezas, experiencias y limitantes ocupacionales individuales y familiares, definiendo sus potencialidades y oportunidades en el nuevo entorno. Adicionalmente, busca permitir a los profesionales de la parte psicosocial y de generación de ingresos identificar las fortalezas del participante, para conducirlo a las alternativas ocupacionales del programa y del contexto.

6. Identificación, formulación y aprobación de planes de generación de ingresos

Con la clasificación establecida en el comité de preselección algunos participantes pasarán directamente a los momentos relacionados con la definición de planes empresariales o laborales y otros irán a los talleres de ideas de negocios.

7. Relaciones sociales

Fortalece en el participante habilidades que le faciliten y mejoren su proceso de relación, interacción y construcción de redes de apoyo en su entorno familiar, comunitario y de generación de ingresos.

8. Orientación para el desarrollo de planes (empresarial o laboral)

Brindar orientación básica sobre el manejo adecuado de los recursos asignados al participante en cada plan de generación de ingresos, a través de actividades formativas, lúdicas y de motivación.

9. Inicio y consolidación de las unidades productivas

Apoyar a los participantes en el inicio del proceso de consolidación de las unidades productivas o los enganches laborales, promoviendo la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida, a través de la orientación técnica, capacitación, seguimiento, acceso a estrategias de comercialización y mercadeo y otros servicios complementarios.

Esta ruta integral de atención ha generado buenas prácticas que se mencionan a continuación:

1. ANÁLISIS DEL ENTORNO Y DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

“El análisis de contexto es un proceso permanente que enriquece el diseño, planeación y ajuste periódico del programa. Es realizado a nivel general por CHF-Acción Social, a nivel local con cada equipo de trabajo y con cada participante”

Para lograr un mayor éxito en las alternativas de generación de ingresos y un mejor impacto de las mismas sobre la calidad de vida de los participantes, los equipos de trabajo y los y las participantes realizan de manera permanente análisis de contexto, cultural, social, económico, identificando tanto oportunidades como posibilidades o dificultades. Se identifica y analiza:

- El contexto de la confrontación armada y el desplazamiento, en especial el tipo de impacto emocional, social y económico causado en las personas y su núcleo familiar.
- La dinámica local (economía, políticas locales de fomento o restricción al desarrollo de pequeños negocios, etc.).
- La oferta programática y el marco institucional local y nacional, con el fin de promover

el establecimiento de alianzas estratégicas y estimular la coordinación interinstitucional que posibilita y dinamiza el desarrollo del programa.

Paralelo al análisis de contexto se realiza la caracterización de las personas que adelantarán el plan de generación de ingresos, identificando el grado de perjuicio emocional y el impacto del desplazamiento, al igual que sus capacidades, habilidades, conocimientos y experiencias previas, obteniendo un diagnóstico que ayuda a definir el tipo de alternativa de generación de ingresos a desarrollar. El diseño de los formatos de recolección de información es de fácil aplicación, tanto para realizar el análisis de contexto como para la caracterización, lo cual ayuda a los equipos de trabajo en el desarrollo de este ejercicio.

2. ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL Y ORIENTACIÓN OCUPACIONAL

“El 100% de los y las participantes del programa redefinen su Plan de Vida, desarrollan su Bitácora, realizan su Diagnóstico y perfil ocupacional, como parte del proceso para decidir acertadamente y fortalecer el plan de generación de ingresos”

El proceso de acompañamiento psicosocial y orientación ocupacional se desarrolla con la totalidad de participantes a través de apoyos terapéuticos familiares e individuales, procesos de orientación y eventos de capacitación, orientados a:

- Disminuir el impacto emocional y los efectos sociales, culturales, económicos y ocupacionales generados como consecuencia del desplazamiento forzado en las personas y sus familias, y en las relaciones de éstas con su entorno socioeconómico.
- Lograr el desarrollo, mantenimiento y recuperación de conocimientos, capacidades, destrezas, aptitudes, experiencias previas, que faciliten la identificación de alternativas ocupacionales y posibilidades de desarrollo en el nuevo contexto.
- Articular los nueve momentos de atención del programa, a través de apoyos terapéuticos, procesos de orientación, reflexión y

eventos de capacitación.

- Brindar una atención más individualizada, mejorar autoestima y creatividad, contribuyendo a mejorar su estabilidad emocional y permitiendo que cada participante se sienta útil y productivo.

La exploración, valoración de habilidades y experiencias, se ha convertido en una herramienta valiosa para la superación de la crisis emocional que sufre la familia, “sacando a flote” las potencialidades que le ayudan a la persona a mejorar su autoestima, recuperar la visión de sí misma como ser productivo y útil a una sociedad, y en especial para lograr mejorar sus ingresos en su nuevo entorno.

El acompañamiento psicosocial y la orientación ocupacional parten de establecer confianza y reconocer la autonomía, considerando que todos y cada uno de los seres humanos –con el apoyo justo– pueden asumir su propia vida con capacidad decisoria y responsabilidad, aun en las circunstancias más penosas.

Las familias participantes han construido a lo largo de su historia experiencias ocupacionales y de generación de ingresos que, seguramente, no tienen la misma validez en el nuevo entorno; por ello, el programa brinda la asesoría y orientación que les permita reconocer sus capacidades, conocimientos y experiencias, e identificar con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, en el sitio de reubicación o retorno, cómo pueden trabajar con miras a generar ingresos que les permitan vivir de manera decorosa y autónoma.

Son las personas quienes, con la ayuda del programa, generan un proceso de recuperación que les permite construir su futuro con dignidad y auto reconocimiento como sujetos sociales, fomentando la autonomía al volver a significar sus proyectos de vida.

3. DEFINICIÓN DEL TIPO DE APOYO EN GENERACIÓN DE INGRESOS

“El apoyo en generación de ingresos es particular para cada participante”

Responde al proceso previo de diagnóstico y análisis de factibilidad no sólo económica sino

también psicosocialmente, realizado a través de:

- Una caracterización del 100% de los participantes mediante visitas domiciliarias y sesiones de trabajo (línea base).
- Un proceso de orientación, información, capacitación y reflexión con cada participante y su familia, que le facilita la toma de decisión sobre el tipo de plan de generación de ingresos a seguir, ya sea laboral o empresarial, y la definición del monto de recursos de capital de trabajo requerido.

4. DESARROLLO DE PLANES EMPRESARIALES

“La definición y el desarrollo de planes empresariales dependen de la caracterización, orientación y definición del perfil ocupacional y la redefinición del plan de vida de los y las participantes”

Apoyo al fortalecimiento o emprendimiento de unidades de negocio, de manera individual, con el desarrollo de estrategias grupales.

5. VINCULACIÓN LABORAL

– La vinculación de los empresarios para lograr enganche laboral, se da como respuesta de la responsabilidad social empresarial y en especial por el beneficio de las partes –el “gana-gana”–

En este punto se establece una relación de “socios” con los empresarios, lo cual lleva a que las partes se comprometan con la calidad en todos los procesos y, en especial, con lograr de forma mutua el resultado final. Se define un “contrato” con el empresario donde se responsabiliza de vincular, al final del proceso de capacitación y entrenamiento, por lo menos el 70% de las personas seleccionadas, por un periodo no menor a cuatro meses, adicionales a los dos que apoya el programa para el entrenamiento inicial. Al definir el perfil ocupacional requerido y seleccionar el personal conjuntamente con el empresario, se genera confianza y sentido de corresponsabilidad.

Es preferible realizar la capacitación y entrenamiento laboral en las instalaciones del empresario involucrado, facilitando así el proceso de adaptación laboral de los participantes, aumentando el nivel de efectividad de la capacitación

al poder realizar el entrenamiento en el mismo tipo de equipos e infraestructura donde se va a desempeñar una vez se dé su vinculación laboral.

Es importante la vinculación de empresas grandes y pequeñas. Lograr vinculación de pequeños grupos (5 en 5 ó 10 en 10) es tan significativo como enganches de grupos de más de 50 personas.

6. ASESORÍA, SEGUIMIENTO Y CAPACITACIÓN

“La asesoría, seguimiento y capacitación técnica contribuyen al fortalecimiento y estabilización de los planes de generación de ingresos”

No sólo es suficiente definir un buen diagnóstico y perfil ocupacional, y otorgar un capital de trabajo; también es necesaria la asesoría, la capacitación técnica y el seguimiento personalizado a cada negocio durante el transcurso de por lo menos tres meses después de entregarse el recurso económico, garantizando buena utilización de los mismos, el fortalecimiento del plan G-I y el desarrollo personal y familiar de los involucrados.

La capacitación no es una “estrategia estandarizada”, se desarrolla según nivel de lecto-escritura, intereses, competencias específicas requeridas en el negocio. Son módulos cortos, desarrollados de manera lúdica y creativa, contratados con capacitación especializada o por el SENA.

La asesoría, capacitación y seguimiento, no se limita a los aspectos técnicos y administrativos; comprende la dimensión psicosocial como factor determinante y decisivo en el éxito de los participantes en la implementación de su opción de generación de ingresos: opción laboral o empresarial. Esta atención psicosocial soporta toda la estrategia de intervención. Para el caso de los planes empresariales, la capacitación, la asesoría y el seguimiento en los temas psicosociales se constituyen en garantes del negocio ya que permiten prevenir problemas e identificar soluciones a tiempo. En lo laboral, facilitan la adaptación de los participantes a su nuevo rol como empleados.

La actualización permanente de la guía metodológica del programa facilita la capacitación por parte de los equipos operadores. El diseño

de material didáctico apoya la verificación de la aplicación del conocimiento por parte del participante a través de las visitas y asesorías realizadas. La construcción de confianza entre el participante y el equipo asesor y capacitador hace que el seguimiento se vuelva “constructivo y preventivo” antes que correctivo. El número de visitas de acompañamiento debe lograr un punto de equilibrio, no realizar muchas para evitar dependencia, ni realizar pocas pues no permiten un seguimiento adecuado. El seguimiento también incluye los aspectos psicosociales como garantes del negocio, ya que permite prevenir problemas e identificar soluciones a tiempo.

7. MERCADEO Y COMERCIALIZACIÓN

“Estrategia grupal que fortalece y ayuda a proyectar las unidades productivas”

El desarrollo de eventos comerciales tales como ferias, exposiciones, ruedas de negocios, muestras empresariales, busca la conexión de las unidades productivas con proveedores, clientes potenciales, gremios, asociaciones, entidades de apoyo al sector micro-empresarial, estimulando la creación de mini-cadenas productivas, alianzas y relaciones entre los participantes y entre éstos y las entidades de apoyo.

Las estrategias de comercialización hacen más visibles los negocios, permiten ampliar la visión del participante para el mejoramiento de los productos y la gestión como empresarios, aumentando la sostenibilidad de las unidades productivas apoyadas.

8. REMISIÓN A CRÉDITO

“Se busca generar capacidades para que los participantes sean sujetos de crédito”

Uno de los mecanismos para que los negocios fortalecidos logren continuar su crecimiento a escala es la vinculación al crédito. Los procesos de capacitación, asesoría y seguimiento deben ir encaminados a generar capacidades para que los participantes sean sujetos de crédito.

Los apoyos materiales del programa y la gestión del empresario le ayudan a constituir las garantías que exigen las entidades de crédito (activos

fijos del negocio, activos del hogar, entre otros). La remisión debe ser ágil, en el momento preciso en que el negocio lo necesite. Los asesores identifican posibles fuentes de crédito que se adapten al tipo de negocio apoyado y brindan orientación y apoyo para la solicitud.

La vinculación de entidades que ofrecen servicios financieros y no financieros (capacitación y apoyo en comercialización) al programa facilitan la relación entre los participantes y las entidades de apoyo al sector micro-empresarial. La gestión ante las entidades de microcrédito no se debe hacer sobre la condición de desplazamiento de las familias atendidas, sino sobre la base de sus capacidades y potencialidades como empresarios.

9. GESTIÓN INTERINSTITUCIONAL

“Estrategia transversal que permita complementación de apoyos y enlace con las entidades del SNAIPD”

La Gestión interinstitucional obedece a objetivos y estrategias previamente planeadas, al conocimiento de las entidades y a la definición y cumplimiento de compromisos mutuos. Se requiere de la motivación e integración del programa con el sector público y privado, logrando no sólo un apoyo para los y las participantes, sino la inclusión social y la dignificación como personas útiles y productivas, disminuyendo el estigma que se genera.

La estrategia busca el acercamiento e integración de programas sociales para evitar duplicidades, promoviendo la consecución de apoyos complementarios, –remisión– a las demás entidades del SNAIPD, evitando que factores externos o familiares, afecten el capital de trabajo de los negocios (ej. salud). La entrega de un recurso no es lo único que soluciona la situación de la familia, sino el conjunto de estrategias de atención del SNAIPD que existen para estas familias.

10. RECONOCIMIENTO PERSONAL, FAMILIAR Y SOCIAL DE LOS Y LAS PARTICIPANTES

“La vinculación activa del “socio participante” en el programa, facilita el desarrollo de una intervención más acertada”

El acercamiento, la valoración y el reconocimiento de cada participante, a partir del desarrollo de lazos de confianza y trato cálido y digno, facilitan el proceso de redefinición de su plan de vida, la proyección de su generación de ingresos y el continuar con su proceso –hacia su estabilización socioeconómica–.

Se motiva a cada participante a entrar al programa en calidad de socio donde tanto el programa como el beneficiario aportan y se comprometen con un proceso. El reconocimiento a la participación y el esfuerzo realizado por cada persona ayuda a reforzar compromisos adquiridos por cada participante; para ello se realizan diferentes “eventos sociales”.

11. LA CREACIÓN DE EQUIPOS PSICO-SOCIO-ECONÓMICOS

“La presencia interdisciplinaria de profesionales es garantía para asegurar la integralidad en la intervención si se tiene:”

- Visión y trabajo conjunto uniendo esfuerzos hacia el logro del propósito común del programa.
- Adecuada planeación e implementación de los ejes transversales: acompañamiento psicosocial y orientación ocupacional. (psicosociales - socioeconómicos).
- Capacitación, actualización, evaluación y seguimiento continuo del trabajo realizado.
- Revisión y ajustes a la organización del trabajo y la destinación de espacios para debates y acuerdos comunes (comités).
- Sistematización de avances, dificultades, estrategias en la implementación del programa; registro de los resultados e impactos que se van generando (aplicación de los indicadores).
- Desarrollo de la estrategia de la ética del cuidado, realizada periódicamente como forma de disminuir el impacto generado por el trabajo en los profesionales que desarrollan el programa.

Foro

Preguntas y respuestas

1. Para el Dr. Restrepo y la Dra. White. ¿Por qué los subsidios de arriendo y alimentación para la población desplazada, en las diferentes partes del país, no son los mismos que reciben los desplazados de Medellín y Bogotá?

R. Responde Andrés Restrepo: no conozco la respuesta, no sé si alguien de la Secretaría de Gobierno nos pudiera colaborar para responder*.

Responde Beatriz White: no sabía, antes de la pregunta, de las diferencias existentes entre los subsidios otorgados para arriendo en Medellín y Bogotá, con respecto a las demás ciudades del país. De manera que tampoco podría dar respuesta a esa pregunta.

2. ¿Es verdad que el CICR tiene un acuerdo con Acción Social para la entrega de la ayuda humanitaria? ¿Qué busca este acuerdo? ¿Prestan ayuda humanitaria, independiente del SNAIPD, y es necesario para el CICR que las personas estén inscritas en el registro único de población desplazada? ¿Por qué dicen que si ya recibieron ayuda en CICR no pueden recibir ayuda humanitaria en Acción Social?

R. Responde Christine Oberli: en mi presentación mencioné la importancia de la coordinación para poder responder a la magnitud de la demanda de la atención humanitaria. Hace 8 años, cuando empecé mi primera misión en Colombia, la CICR era casi la única organización internacional que prestaba esta ayuda. Ahora, existen con nosotros muchas organizaciones para atender a la población desplazada; sin embargo, la población sigue en aumento. Acción Social ha venido mejorando su atención durante estos años. En ese sentido, es cierto que CICR busca la coordinación con Acción Social para no duplicar los esfuerzos y tenemos un acuerdo de entendimiento para coordinar la asistencia humanitaria.

Una persona desplazada no tiene necesariamente que ser registrada por el gobierno, o no tiene que ser registrada en el RUPD, para que pueda obtener la ayuda humanitaria. Una persona que ha recibido asistencia humanitaria por parte de CICR, también recibirá asistencia humanitaria por parte de otras organizaciones, pero procuramos no duplicar las ayudas.

Responde Neyla Rubio: para complementar la respuesta, varias de las familias que son atendidas por el CICR, también ingresan al programa que se tiene con Acción Social y CHF y continúan con el resto del proceso. No se duplica atención, porque el CICR brinda los apoyos iniciales y luego ingresan al proceso de generación de ingresos, que se lleva a cabo en diferentes ciudades, sobre el cual existe soporte estadístico.

3. ¿Dentro del presupuesto departamental y municipal de Antioquia existe algún rubro específico para el fortalecimiento organizativo de la población desplazada? ¿Cómo lo hacen?

R. Desde el Comité Departamental de Antioquia se viene apoyando la participación de la población desplazada desde el año 2004. En el Plan Integral Único (PIU) hay una línea estratégica de fortalecimiento con participación y organización de las OPD y se han conformado unas redes subregionales. Para ello se ha definido dentro del PIU un presupuesto para apoyar la realización de todo el proceso de organización, selección de los representantes y su participación en el Comité Departamental y los comités locales.

* La Subdirectora de Atención a Población Desplazada en Acción Social, Dra. Ligia Margarita Borrero, señala que la diferencia en los montos entregados por subsidios de arriendo se debe al número de personas que integran el grupo familiar, pero el monto es el mismo en todo el país. No existen diferencias por ciudades sino por número de personas.



Desplazamiento, Justicia y Reparación

Reparación en medio del conflicto: los desafíos de la no repetición de la violencia contra las víctimas

Sergio Roldán / Coordinador área de reparación y atención a víctimas / CNRR*

Colombia inició un proceso de justicia transicional con la expedición de la ley de Justicia y Paz en julio de 2005. Es la única experiencia transicional en el mundo que se desarrolla en medio del conflicto; una agenda nacional de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a favor de las víctimas en medio de un conflicto que seguirá produciendo cada vez más víctimas.

El diseño legal que propuso el Congreso de la República para transitar esa agenda, estableció tres vías mediante las cuales las víctimas pueden participar en el proceso transicional: 1) la vía judicial; 2) la reparación administrativa individual; y 3) la reparación administrativa colectiva. A ellas se hará referencia a continuación.

1. Reparación judicial

La vía judicial supone para las víctimas la necesidad de hacer parte en los procesos de investigación y juzgamiento a los bloques o frentes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) que se acogieron a los beneficios penales que conlleva el proceso de paz con dicho actor armado. Esta vía significa para la víctima denunciar al responsable, recabar las pruebas sumarias que indiquen un nexo causal entre los daños sufridos y la actividad delictiva de ese bloque armado, informarse sobre el avance del proceso, comparecer a las audiencias públicas, presentar un incidente de reparación integral ante un juez para obtener un fallo que integre la verdad, la justicia y la reparación, pilares de la satisfacción que supone para la víctima quedar al final del proceso dignificada y reconocida en todos

los derechos de los que fue despojada por los grupos armados ilegales.

Hasta el momento, más de 70.000 denunciantes se han acercado a participar en el proceso que adelanta la Fiscalía de Justicia y Paz en la fase de investigación, con un promedio diario de 1.000 denuncias, tendencia que podría incrementarse significativamente en el corto plazo, si son efectivas las piezas de información que están distribuyendo las entidades para invitar a las víctimas a participar en el proceso de justicia y paz.

Esta cifra ya plantea un enorme reto de administración judicial; el gobierno tiene previsto un fortalecimiento de las unidades de Justicia y Paz y Derechos Humanos de la Fiscalía con recursos para incrementar la planta de personal y dotarlas de equipos de investigación judicial. Es probable que todos esos recursos no alcancen para administrar una demanda creciente de víctimas que reclaman acceso a la justicia para participar en el proceso. La Fiscalía de Justicia y Paz trabaja en la sistematización de esas denuncias, para construir el universo total de víctimas de las AUC, sus perfiles socioeconómicos, los patrones de victimización en los territorios (desplazamiento, desaparición, homicidio, masacres, reclutamiento forzado, violencia sexual, terrorismo). Esta información es esencial para configurar la búsqueda de una reparación integral, permite organizar la relación entre la Fiscalía y las víctimas y brindar un tratamiento especial para cada caso. Permite acercar a las víctimas a la reparación, pues tener patrones de victimización es contar con una pieza probatoria tal que en muchos casos liberará a la víctima de la carga de probar el nexo causal con el autor del daño.

Sin embargo, aun queda por diseñar un proceso de atención y administración judicial para colectivos de víctimas, que busque la estandarización de las pretensiones de reparación; que permita la representación de un solo defensor público para ese colectivo. Cumplir este propósito requiere organizar un sistema de reparto, para que el recurso humano de fiscalía y defensoría se adapte a la administración de casos en los que están como parte colectivos de víctimas de un territorio determinado. No es nada fácil ni usual para una gran cantidad de campesinos alejados históricamente del Estado, considerar la posi-

* Abogado de la Universidad de Los Andes, especializado en derecho administrativo, con doctorado en Nuevas Tendencias del Derecho Administrativo. Ha tenido intervenciones ante la Corte Constitucional en la revisión de constitucionalidad de leyes y de sentencias de tutela. Fue co-diseñador del macro proceso de empoderamiento para la participación ciudadana en el proceso de planeación estratégica de la Defensoría del Pueblo y representante judicial de víctimas en procesos de violación de derechos humanos.

bilidad de una denuncia de un crimen y el reclamo por la reparación del daño, cuando por lo general toda su vida han estado sometidos a la arbitrariedad de algún actor armado, que se movió a sus anchas por amplios territorios vacíos de Estado.

El silencio, el miedo y la desconfianza riñen con la aspiración de ampliar cada vez más la participación de las víctimas en el proceso; pero también, los prolongados tiempos judiciales de resolución de los casos constituyen un factor que persuade a muchos de no participar. Con todo, el valor de la efectividad de la justicia en este proceso es la no impunidad de crímenes atroces, una prueba de fuego para un Estado y una sociedad que ha entrado en la agenda de justicia transicional y no repetición de los hechos victimizantes.

La justicia debe adaptar y dispensar un sistema de atención de los casos pro víctima, que le permita a ésta participar en condiciones de igualdad y seguridad; un sistema que logre prevenir la congestión y prever la protección de víctimas y testigos, estrategias todas que promueven la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado.

2. Reparación administrativa individual

La vía de la reparación administrativa individual, si bien no está expresada en la ley de Justicia y Paz, ha sido un recurso preferente en los procesos de justicia transicional que se conocen en el mundo: en Chile, por ejemplo, en donde se establecieron una pensión mensual de 481 dólares a las viudas, beneficios educativos a los hijos de las víctimas fatales, atención integral y preferente en salud; en Alemania, donde se indemnizó a más de 80.000 ex esclavos y trabajadores forzados (7.669 euros), y a 1.766 víctimas de experimentos médicos; en Argentina, donde fueron beneficiarios de un plan de reparación los prisioneros políticos y forzados al exilio, los familiares de desaparecidos o asesinados, con pagos hasta de 220.000 dólares en bonos del Estado; en Sudáfrica, donde la comisión de la verdad recomendó pagar a cada víctima registrada 2.500 dólares durante seis años y en 2003 el gobierno anunció que se indemnizaría con 3.900 dólares a cada una de las 19.000 víctimas identificadas; o en Guatemala, Perú y El Salvador, donde los planes de reparación no fueron más allá del papel.

La justicia transicional diseñada en la ley de justicia y paz plantea al Estado colombiano el reto de acelerar los beneficios que supone el reconocimiento a las víctimas de los daños padecidos como consecuencia del conflicto armado, en el marco del principio de subsidiariedad señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 2006.

Las víctimas requieren un lugar preferente en la agenda pública; el desafío quizá sea el más grande que país alguno haya tenido que afrontar: para darnos una idea de la dimensión del problema, consideremos la cifra de 1.800.000 desplazados del registro de Acción Social; o las más de ocho mil desapariciones forzadas que demandan un costoso proceso de búsqueda, consulta e identificación como paso fundamental para la reparación de los familiares victimizados por este crimen.

Que las víctimas sean sujetos de una agenda pública de reparación supone diseñar un plan que atienda las exigencias de la reparación integral, es decir, la combinación entre diversas medidas de reparación: el retorno y la restitución, la indemnización moral y material, la rehabilitación física, mental y sicosocial, la reparación simbólica individual y colectiva, la reforma institucional, las garantías de no repetición, la búsqueda de los desaparecidos, la reparación colectiva, entre otras.

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación está trabajando en un primer borrador de un Plan Nacional de Reparación, en consulta con las víctimas y sus organizaciones, sujetos activos en la elección de sus preferencias de reparación. Es necesario que la sociedad aborde la discusión sobre cómo reconstruir el Estado social de derecho a partir de una agenda de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas.

3. Reparación colectiva

El propósito de la reparación colectiva es reconstruir el tejido social de las comunidades afectadas por hechos de violencia sistemática y el Estado social de derecho. Una mirada a la región del Catatumbo nos ilustra sobre los daños colectivos que padece una comunidad azotada por la violencia sistemática de un período.

En cinco años (1999-2004) la región registró más de 5.200 homicidios; el dolor y

el sufrimiento que implica para las viudas y huérfanos sobrevivientes no aparecen aún en ninguna cifra. Sin embargo son daños colectivos padecidos por muchas comunidades en regiones apartadas que deben ser reparadas y atendidas en este proceso, iniciando con la presencia del Estado y la recuperación de una confianza que se ha roto porque todos los bandos en conflicto sindicaron a los ciudadanos de pertenecer a uno u otro bando. Reconstruir el tejido social supone reconstruir las organizaciones sociales para desarrollar agendas públicas de reconstrucción. Reconstruir la confianza supone brindar garantías de no repetición, esto quiere decir, poder circular libremente por el territorio, expresar libremente las ideas, participar libremente en la política, poder postularse para un cargo de elección popular, controvertir las decisiones del Estado, acudir a su amparo ante cualquier arbitrariedad pública o privada.

El proceso de justicia y paz instaurado por la ley 975 de 2005 puede ser una valiosa oportunidad para Colombia de realizar un tránsito hacia una paz duradera cimentada en los valores universales de la justicia, la igualdad y la libertad. La alianza entre la sociedad civil y el Estado debe darse en función de rodear socialmente a las víctimas para acompañarlas en la recuperación de una ciudadanía plena.



Foros por temática

Metodología de los foros

Para el desarrollo de los foros se plantearon 11 temáticas alrededor de las cuales se favorece una discusión que, en el marco de los 10 años de la ley 387 de 1997, tiene como objetivo identificar avances, retos y lecciones aprendidas, así como generar propuestas para obtener respuestas efectivas, a fin de superar de manera progresiva y sostenida el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004. Los temas son

1. Vivienda
2. Salud
3. Educación
4. Alimentación
5. Tierras
6. Generación de ingresos
7. Prevención y protección: vida, integridad personal, libertad y seguridad personales
8. Participación e integración local
9. Reparación
10. Enfoque diferencial
11. Responsabilidad y coordinación territorial

En las discusiones, se cuenta con la participación activa de la población desplazada y sus organizaciones, funcionarios directivos y delegados de entidades gubernamentales de los niveles nacional y regional vinculadas al SNAIPD, directores y delegados de organizaciones no gubernamentales ejecutoras de programas de atención a la población desplazada, delegados de la cooperación internacional y académicos y estudiosos del desplazamiento, la violencia interna y el desarrollo de la política pública para superar esta problemática.

Cada foro se estructuró en tres momentos para su desarrollo. En el primero, es una presentación, a cargo de delegados gubernamentales vinculados a entidades ejecutoras de la política, centrada en el alcance temático desde la perspectiva del derecho y se señalan los principales avances, dificultades y retos para garantizar el goce efectivo del mismo.

En el segundo momento, se abre la discusión alrededor del tema con base en las preguntas orientadoras. El tiempo de cada intervención se limitó a 5 minutos por persona. Los resultados de la discusión se resumen utilizando la metodología de mapas de pensamiento, que permite visualizar los ejes temáticos de las intervenciones, mencionando en algunos casos los ejemplos presentados por los delegados.

Por último, un delegado de cada foro presenta en plenaria las conclusiones y proposiciones acordadas en cada discusión.

Los productos alcanzados en cada uno de los foros, sirven de insumo de análisis para la actualización del Plan Nacional del SNAIPD y la estructura funcional para la coordinación efectiva del SNAIPD, y como retroalimentación de los indicadores para la medición del goce efectivo del derecho.

Foro 1

Vivienda

Contexto general*

Con respecto a la política de vivienda se presentan dos situaciones de atención general: una es la que maneja el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, referente a los subsidios urbanos, y la otra es la que maneja el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, referente a los subsidios rurales. La política de vivienda está repartida presupuestalmente así: un 80 % de los recursos para el subsidio urbano y un 20 % para el subsidio rural.

El subsidio urbano para población desplazada está reglamentado por el decreto 951 de 2001¹, en el cual se establece el procedimiento para la asignación del subsidio familiar de vivienda para hogares postulantes calificados. Esta es una asignación directa de subsidios a los hogares, sin tener en cuenta la oferta de vivienda que se está produciendo, y adicionalmente, ese subsidio puede ser aplicado para vivienda nueva o para vivienda usada.

El decreto 973 de 2005 reglamenta el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero o en especie para áreas rurales. El decreto establece que se requiere un proyecto con apropiación presupuestal de las entidades territoriales para su cofinanciación y la certificación del alcalde del territorio como propiedad rural.

A la fecha (julio, 2007) están asignados casi 38 mil subsidios en el área urbana y seis mil en el área rural; con estos subsidios se está llegando a la mitad de la aplicación de esos subsidios aproximadamente, toda vez que parte de esos recursos fueron asignados para arrendamiento, lo cual no significa una solución definitiva para el problema de vivienda.

La perspectiva que tiene el Ministerio, es adelantar las gestiones con las entidades territoriales para generar proyectos de vivienda donde se

apliquen esos subsidios. Para ello se requiere la voluntad de las entidades territoriales, que deben gestionar con los constructores que generan proyectos de vivienda para que se definan las áreas en las cuales los subsidios ya asignados a la población desplazada, como los próximos, se apliquen en dichos proyectos.

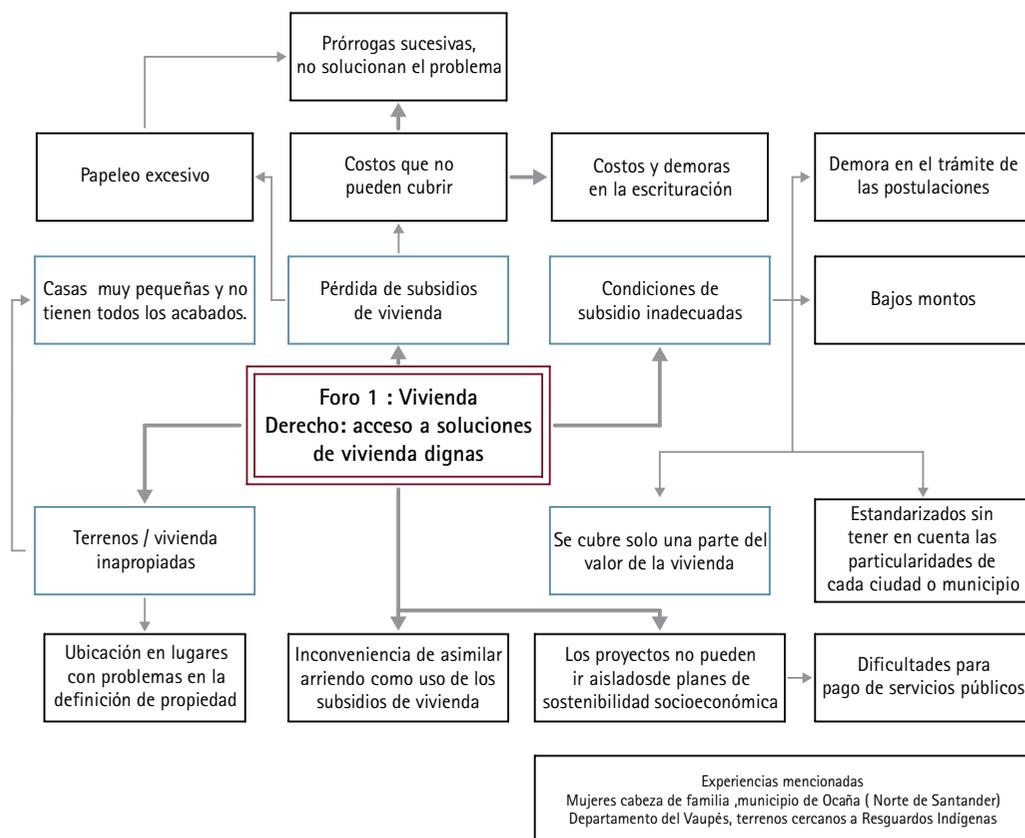
El Ministerio es consciente de que hay una limitación bastante grande de recursos, a pesar de que de acuerdo con la última ley de presupuesto, expedida en el año 2006, se aumentó de 150 mil a 350 mil millones de pesos los recursos para vivienda urbana y se destinó 60 mil millones de pesos adicionales para vivienda rural; se dispone, entonces, de un total de 410 mil millones de pesos anuales para el período 2007-2010 para aplicar en la solución de los problemas de vivienda.

La política, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, apunta a continuar trabajando con el mismo esquema de subsidios y a procurar que las entidades territoriales generen los proyectos de vivienda; el Ministerio tiene todas las herramientas de orden legal y técnico para que las entidades territoriales generen el suelo urbanizable susceptible de aplicación de subsidios de vivienda de interés social y, con eso, equiparar la oferta de vivienda vs. la solicitud de subsidios. La baja oferta de vivienda está generando un déficit de aproximadamente 22 mil soluciones de vivienda de subsidios ya asignados a población desplazada que aún no se han podido aplicar.

* Luis Miguel Jiménez, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 951 de 2001.

Líneas de discusión



Derecho a la vivienda. Líneas de problemas

ficiarios, es muy difícil acceder a otros recursos⁴.

Conclusiones

Financiación de vivienda: subsidios y créditos

- Los subsidios sirven a los hogares para facilitar el acceso a una solución de vivienda.
- Hay inconformidad frente al procedimiento de acceso al subsidio de vivienda². Es muy demorado.
- Existen dificultades para que la suma de los esfuerzos para la financiación, garantice una solución al problema de la vivienda³.
- La oferta de vivienda subsidiada es muy baja.
- El subsidio no cubre el valor total de la vivienda y, por las condiciones de los bene-

² Intervención del Ministerio: Los procesos de asignación de subsidios, evaluación y supervisión de proyectos no los hace directamente el Ministerio, se hacen a través de entidades como las cajas de compensación, que son las encargadas de hacer el proceso de recepción de todas las postulaciones y de la documentación para el desembolso; Findeter es la entidad encargada de hacer la evaluación de los proyectos y Fonade tiene a cargo la supervisión en la construcción de los proyectos. Por ello, la información para acceder a los subsidios la entregan las cajas de compensación; sin embargo, se presentan problemas en cuanto al tema de la divulgación debido al gran volumen de personas atendidas, no sólo de la población desplazada, sino de otros procesos alternos de asignación de subsidios. Esta situación puede generar también problemas de información a los usuarios que solicitan información cuando se van a postular para recibir un subsidio. De otra parte, se han cumplido más de 36 meses de vigencia de los primeros subsidios que se asignaron y los subsidios otorgados a diciembre de 2004, por ejemplo, presentan un desfase de cerca de dos millones de pesos con respecto a los adjudicados para este año. Corresponderá a los alcaldes asumir la devaluación del subsidio para garantizar el acceso a la vivienda.

³ Intervención del Ministerio: Los problemas estructurales del crédito, respecto de la adquisición de vivienda, están siendo manejados por el Ministerio a través del Grupo de Instrumentos Financieros, con el que se pretende que las entidades financieras tengan una parte de los recursos que están ofertando para crédito, para que puedan ser aplicados en vivienda de interés social con unas tasas muy bajas. Sin embargo, lo correspondiente a crédito es manejado por el sistema financiero y no por el Ministerio, y es el primero el que determina cuáles son las condiciones con las que se está haciendo el estudio de crédito para otorgar los créditos. El Ministerio sólo puede establecer las condiciones bajo las cuales se

Política pública de vivienda y marco normativo

- Debe haber claridad sobre la relación que hay entre las políticas de vivienda y la responsabilidad del sector privado.
- Existen falencias en el decreto con el que actualmente se están asignando los subsidios⁵.

Trámites y procesos

- Se necesita desarrollar instrumentos que permitan hacer seguimiento y evaluación a los programas ofrecidos por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

asignan esos créditos, pero no puede evitar que el banco haga el estudio de crédito o cobre algún tipo de interés. Ante esta situación, el Ministerio está tratando de flexibilizar la política de crédito, aunque la negociación con el sector financiero resulta complicada.

⁴ El Ministerio y Acción Social han trabajado para orientación recursos de cooperación internacional que permitan complementar los subsidios gubernamentales, de acuerdo con algunas experiencias exitosas, para poder garantizar el 100% de la cobertura en vivienda.

⁵ Intervención del Ministerio: Esto se dio debido a que este fue un decreto planteado por el Inurbe para asignar subsidios bajo otra situación política. Entonces, es claro que debe realizarse un ajuste normativo al respecto, para poder tener identificada la oferta de vivienda antes de otorgar los subsidios porque existe más demanda de personas con subsidios otorgados, que oferta de vivienda asignada. El Ministerio, en conjunto con las entidades territoriales, está comprometido en generar proyectos de vivienda en donde se puedan aplicar esos subsidios. También está avanzando el ajuste normativo del decreto.

Foro 2

Salud

Contexto general*

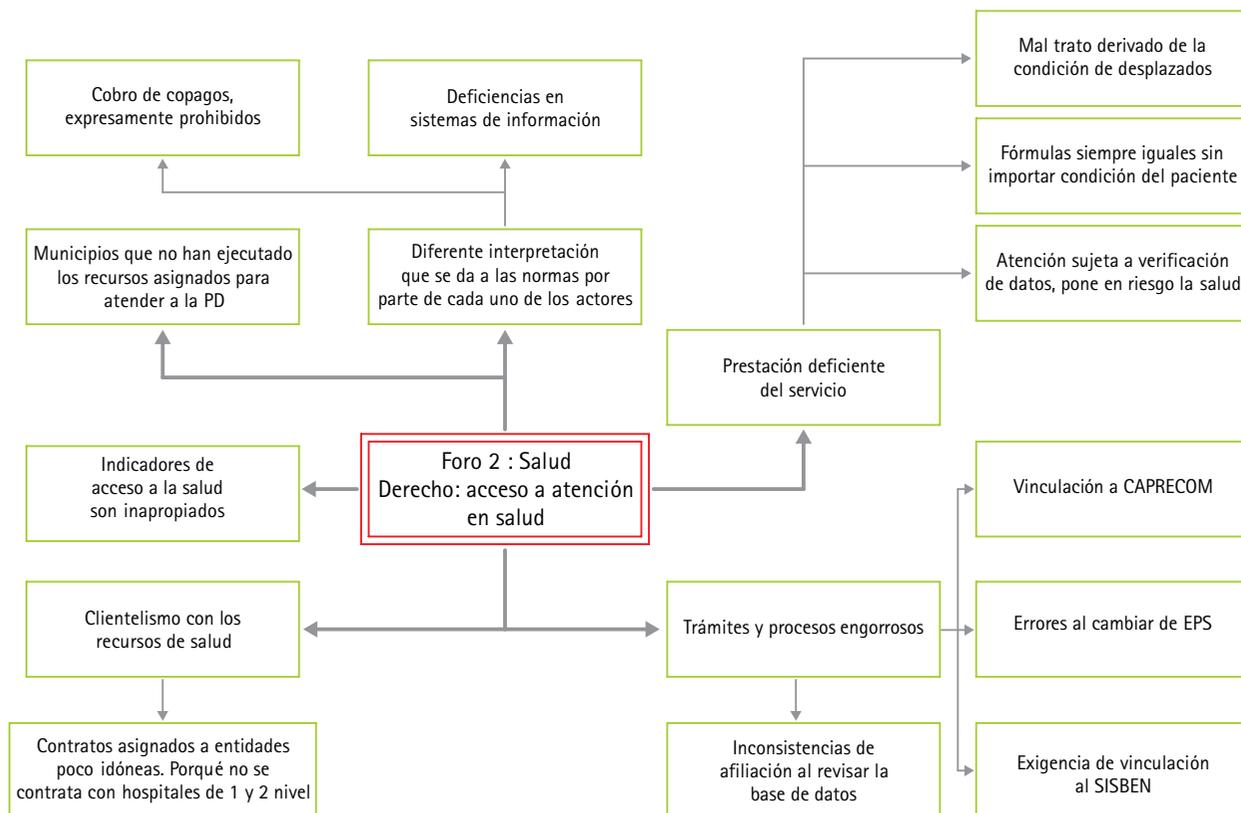
La población desplazada tiene derecho a la atención integral en servicios de salud¹. Los pasos que debe seguir una familia desplazada para acceder a los servicios de salud que brinda el estado colombiano son:

1. Recepción de la denuncia de situación de desplazamiento que se formula ante las entidades encargadas: la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, la Unidad de Atención y Orientación (UAO) o las personerías.
2. La familia en situación de desplazamiento debe presentar una declaración de los hechos, informando entre otros la razón que originó el desplazamiento, y los nombres e identificación de cada una de las personas que conforman el grupo familiar.
3. Una vez diligenciado el formulario por los funcionarios responsables, el original es remitido a Acción Social, que, en un máximo de 15 días, debe definir si la familia en situación de desplazamiento es incluida o no en el sistema único, el cual reconoce la condición de desplazado, previa verificación de la información suministrada.
4. Cuando llega un menor de edad sin familia, se debe contactar a un funcionario del ICBF para brindar atención al menor.
5. Si no es reconocida la condición de desplazada a una familia, ésta puede solicitar dentro de los cinco días siguientes la revisión del caso y Acción Social cuenta con dos meses para responder. Durante este periodo todas las entidades públicas o privadas prestadoras de servicios de salud, están obligadas a brindar servicios de salud en caso de ser requerido por alguno de los miembros de la familia en situación de desplazamiento.
6. Una vez reconocida su situación de desplazamiento, la familia es registrada en la base de datos de Acción Social, entidad responsable de actualizar periódicamente la información y de entregar oportunamente a las entidades la información de los afiliados, para así proceder a la prestación de los servicios de salud.
7. La familia en situación de desplazamiento debe ser registrada en el régimen subsidiado de salud. Si tenía una ARS en el municipio donde vivía, la misma ARS debe garantizar la prestación del servicio en salud en el municipio donde viva hasta que se termine el contrato, que es de un año. Al terminar el contrato, la persona debe presentarse ante la Secretaría de Salud y solicitar su afiliación al régimen subsidiado. En caso de no tener seguridad social, se debe garantizar la prestación de servicios de urgencia.
8. Los servicios de salud a los cuales tiene derecho cualquier persona o familia en situación de desplazamiento son: urgencias, suministro de medicamentos, consulta externa y de especialista, odontología, exámenes de laboratorio y diagnóstico, atención al parto, cirugía, hospitalización y rehabilitación, salud mental y atención psicosocial, cuidados intensivos y nutrición.
9. Se tiene derecho a las actividades de promoción y prevención, control prenatal, planificación familiar, control de infecciones de transmisión sexual, VIH, crecimiento y desarrollo, manejo de discapacidad y vacunación.
10. Si en algún lugar del país no se cumple la ruta, esto debe ser denunciado ante las respectivas entidades de control.

* Martha Gutiérrez, representante del Ministerio de la Protección Social.

¹ Ministerio de la Protección Social. La Ruta, péguese a ella y conozca sus derechos en salud. Vídeo en el cual se explican detalladamente las normas establecidas para garantizar la atención en salud a la población desplazada.

Líneas de discusión



Derecho a la salud. Líneas de discusión

Conclusiones

- La base de datos o registros de la población desplazada no está actualizada y, por consiguiente, Acción Social no ha podido facilitar una base de datos real a las entidades territoriales. Por esa razón, a las personas desplazadas que están en los municipios se les dificulta el acceso a salud.
- La población desplazada necesita que se le expida un documento especial, el carné único nacional en materia de salud, para garantizar la prestación de los servicios de salud, no sólo las urgencias, en cualquier parte del país en caso de tener que trasladarse de municipio y de que sea difícil volver para ser atendido por la entidad a la que está afiliado.
- Es necesario realizar una veeduría a los convenios, para verificar el cumplimiento de las obligaciones y la calidad del servicio de salud.

Foro 3

Educación

Contexto general*

De acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos elaborados por el Departamento Nacional de Planeación, el programa de educación para la población desplazada debe regirse mediante los siguientes criterios:

- El Estado está obligado a brindar cupo en un establecimiento educativo público o privado a los menores en situación de desplazamiento.
- Se debe propender por la asistencia regular del estudiante a los diferentes niveles de educación formal (80% de asistencia).

Es mandato constitucional que todos los menores, entre los cinco y los 15 años, se encuentren cursando la educación básica. Sin embargo, distintos grupos de colombianos están por fuera del sistema, y entre ellos la población en situación de desplazamiento es un grupo representativo, aunque no el único. También se encuentran por fuera del sistema los menores desvinculados, adultos reinsertados y habitantes de municipios afectados por la violencia, entre otros. Corresponde al Ministerio de Educación atender las necesidades educativas de estos grupos de colombianos, pero se evidencia un mayor avance en el sector de la población desplazada.

De acuerdo con las cifras disponibles 641 mil niños y jóvenes entre los cinco y los 17 años se encuentran en situación de desplazamiento. De ellos, las gobernaciones y las alcaldías sólo han identificado 232 mil niños y jóvenes, y hace falta identificar 409 mil. Es entonces posible que dentro del sistema educativo se encuentren niños atendidos pero no identificados como desplazados, mientras que hay otros que definitivamente se encuentran fuera del sistema.

De acuerdo con las anteriores cifras, es un objetivo primordial lograr una meta de asistencia

universal a la escuela de los jóvenes y niños en edad escolar para el año 2015.

Los niños identificados por el sistema como desplazados, actualmente se encuentran estudiando de acuerdo con dos modelos diferentes. 189 mil niños asisten a escuelas guiadas por el modelo pedagógico tradicional y 43 mil niños se encuentran en escuelas guiadas por modelos pedagógicos innovadores. De esta población, las dos terceras partes se encuentran en primaria. La población restante hace parte del proyecto Círculos de aprendizaje; estos círculos cuentan con muchachos que forman parte de la comunidad y que están en capacidad de asumir el rol de formadores de los más pequeños. Por lo tanto se lo considera un programa puente para facilitar el regreso y la habituación a la escuela. En estos círculos se refleja la filosofía de que, en educación, el problema no es sólo la cobertura sino también la calidad. Se espera que en el segundo semestre del año 2007 estén funcionando alrededor de 450 círculos de aprendizaje en el país, los cuales se están montando con siete operadores, a los que, a su vez, se les contrata una entidad de acompañamiento, encargada de rendir cuentas de los avances en las variables de cobertura y calidad.

Un esfuerzo similar a la implementación, llevada a cabo por el Ministerio desde el año 2000, de la metodología a llamada Aceleración del aprendizaje, en la que se espera poder nivelar las edades de los niños mayores de 14 años que se encuentren tres años por encima de su grado, para que se articulen adecuadamente al sexto grado, con la menor brecha de edad posible, tomando como ejemplo la experiencia del Colegio Cafam.

Con el propósito de ubicar al docente en el contexto de desplazamiento y violencia, y sensibilizarlo ante el potencial que hay en el aula, se desarrollan también programas de formación de docentes que han permitido mejorar la formación en el aula de los niños desplazados. Estos procesos abarcan formación en competencias ciudadanas, en derechos humanos, en escuela y desplazamiento, y han permitido que el maestro logre comprender la complejidad del contexto. Es decir, que una vez se tiene el acceso al sistema, se está cualificando a los maestros para que se logre una atención más adecuada a la población desplazada.

Para finalizar, se admite que si bien se ha avanzado y se han recuperado cada vez más niños des-

* Martha Janeth Guevara Triana y Luis Francisco Pérez, Ministerio de Educación, grupo de Dirección de Cobertura y Equidad.

plazados para transición y primaria, secundaria y media vocacional, todavía hay una gran parte de la población por identificar y por incorporar. En esta tarea es importante la gestión local, toda vez que el 80% (ocho de cada 10 pesos) del gasto educativo del país lo hacen los gobernadores y los alcaldes.

Educación para adultos, técnica y tecnológica

En cuanto a la población adulta, aunque no existe obligación constitucional o ningún pronunciamiento de la Corte frente a su acceso a la educación, se tiene un registro de 918 mil adultos mayores de 18 años vinculados a algún sistema educativo, de los cuales 17 mil reciben algún beneficio de programas de educación y capacitación adicionales al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Se espera que esto redunde en generación de ingresos.

El SENA es una entidad que forma en diferentes niveles técnicos y tecnológicos, tanto en formación en aulas como en formación virtual, y, en líneas generales, la población conoce la entidad. Para cualquier colombiano que quiera acceder a una carrera técnica o tecnológica se exigen algunos requisitos como los conocimientos básicos comprobados. Sin embargo, para las poblaciones vulnerables del país, entre las cuales se encuentra la población desplazada, se han modificado los requisitos. Por ejemplo, para cualquier colombiano es indispensable haber cursado todo el bachillerato. A la población desplazada se le está recibiendo con noveno grado en una carrera técnica o tecnológica en todas las regionales del país.

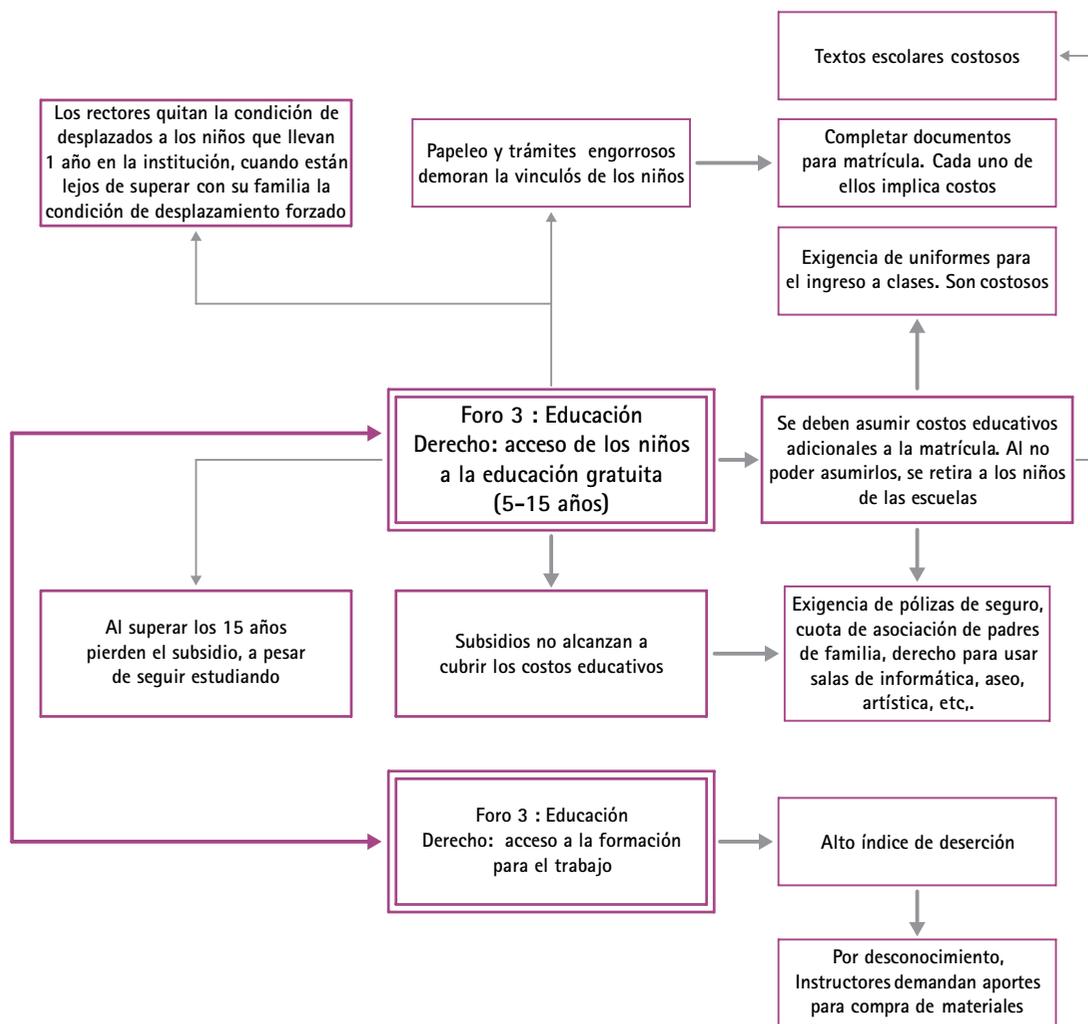
El SENA imparte formación gratuita, compra todos los materiales y organiza todo el proceso de formación. La formación es modular y utilizando la modalidad de convenios con otras entidades y así se logra la ampliación de su cobertura. Pero es aquí donde se encuentra una enorme dificultad, y es la deserción de los estudiantes. Un gran número de ellos asiste al primer o segundo módulo y después no vuelven. Hay que tener en cuenta que esa deserción es muy difícil de manejar ya que se contratan instructores solamente para la formación, más los materiales para cada curso.

La oferta de formación técnica y tecnológica del SENA se publica cada tres meses y es abierta

para todos colombianos. Sin embargo, se dispone de una oferta con programas especiales para la población desplazada. También existen programas para la formación de los adultos mayores que necesiten terminar su bachillerato y para que posteriormente ingresen al SENA.

Con el programa Jóvenes rurales se atiende a desplazados e incorporados a la vida civil con cubrimiento en 980 municipios de Colombia, desde hace cuatro años. En este programa existe flexibilidad con el límite de los 30 años.

Línea de problemas



Derecho a la educación. Línea de problemas

Propuestas

- Los líderes han planteado que una parte de la ayuda humanitaria se destine a los uniformes de los niños o que el colegio conceda un tiempo prudente de espera ya que muchas veces en las instituciones prevalecen las reglas impuestas internamente y no las declaradas por la Secretaría de Educación.
- Que el Ministerio de Educación, en el mismo momento en que se detecte un niño en situación de desplazamiento, facilite que

toda su familia entre inmediatamente a formar parte del programa de Familias en acción, de manera que se articulen estos sectores y se le facilite al sistema la tarea de identificación.

- El decreto 2562¹ es contundente cuando dice que la institución educativa buscará los documentos de identidad de los niños y ayudará solidariamente a los padres a conseguirlos. El niño que no los lleve deberá presentar un

¹ Ministerio de Educación. Decreto 2562 de noviembre 27 de 2001. Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

examen académico y así ser admitido inmediatamente. Los rectores deben comprender la normatividad, apoyados en el despliegue hecho por las secretarías de educación. Por lo tanto, el marco está dado para que las dificultades mencionadas no sucedan y sorprende que no se cumpla la norma. Lo que queda por hacer es que los líderes recurran a mecanismos de control para que se cumpla el decreto y se haga conocer toda la normatividad.

- Se debe solicitar el ajuste del subsidio de Familias en acción.
- Se deben divulgar los programas de acceso a la educación tanto de niños como de adultos.
- Debe darse la inclusión del tema de desplazamiento en el PEI de las instituciones educativas².
- Se debe articular la educación básica con la educación superior.
- Debe darse la ampliación de la cobertura.

Frente a la educación ofrecida por el SENA

- Debe darse la articulación con el sector empresarial.
- Debe darse el acceso al fondo Emprender con vinculación de presupuesto departamental y municipal.
- Debe darse la articulación del Ministerio de Educación con el SENA.

² El Proyecto Educativo Institucional (PEI) define la razón de ser y el campo de acción de la institución escolar. Por norma es obligatorio para todas las instituciones escolares del país, según la Ley 115 de 1994 conocida como Ley General de Educación.

Foro 4

Alimentación

Presentación

En el tema de alimentos, se parte de una premisa: el Estado es quien debe asegurar a la población en situación de desplazamiento el goce efectivo del derecho a los medios para la subsistencia, entre los cuales se encuentra el derecho a los alimentos adecuados. Por lo tanto, Acción Social y el ICBF han emprendido acciones conjuntas orientadas a la satisfacción de este derecho fundamental.

El primer mecanismo es la implementación, en todas las 30 ciudades colombianas donde se ofrece atención humanitaria, del sistema de bonos intercambiables que permite al beneficiario obtener alimentos y elementos de aseo. Además, se está trabajando para mejorar no solamente la entrega sino la misma atención, por eso cuando las familias llegan a cambiar su bono hay personal especializado que las orienta, incluso sobre las promociones del día, para aprovecharlo al máximo. Esta estrategia presenta grandes beneficios: una mayor integración de los hogares en los procesos sociales y la vida comunitaria; un incentivo a las compras locales (pequeños productores que se encuentran en la región). Y cuenta con lo básico, un enfoque diferencial que respeta los patrones culturales de cada una de las personas y los hogares atendidos en el programa.

El monto de los bonos (2007) se define con el Programa RESA, de acuerdo con el número de integrantes de las familias. De una a dos personas, tipo A, cuentan con 90 mil pesos mensuales; de tres a cinco, tipo B, la tarifa es de 215 mil mensuales, y de seis miembros en adelante, tipo C, se estableció una tarifa de 350 mil pesos.

De otra parte, Acción Social y el ICBF han suscrito convenios con organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que brindan atención tanto en desplazamientos in-

dividuales como masivos, tendiente a garantizar una mayor cobertura a la población en situación de desplazamiento.

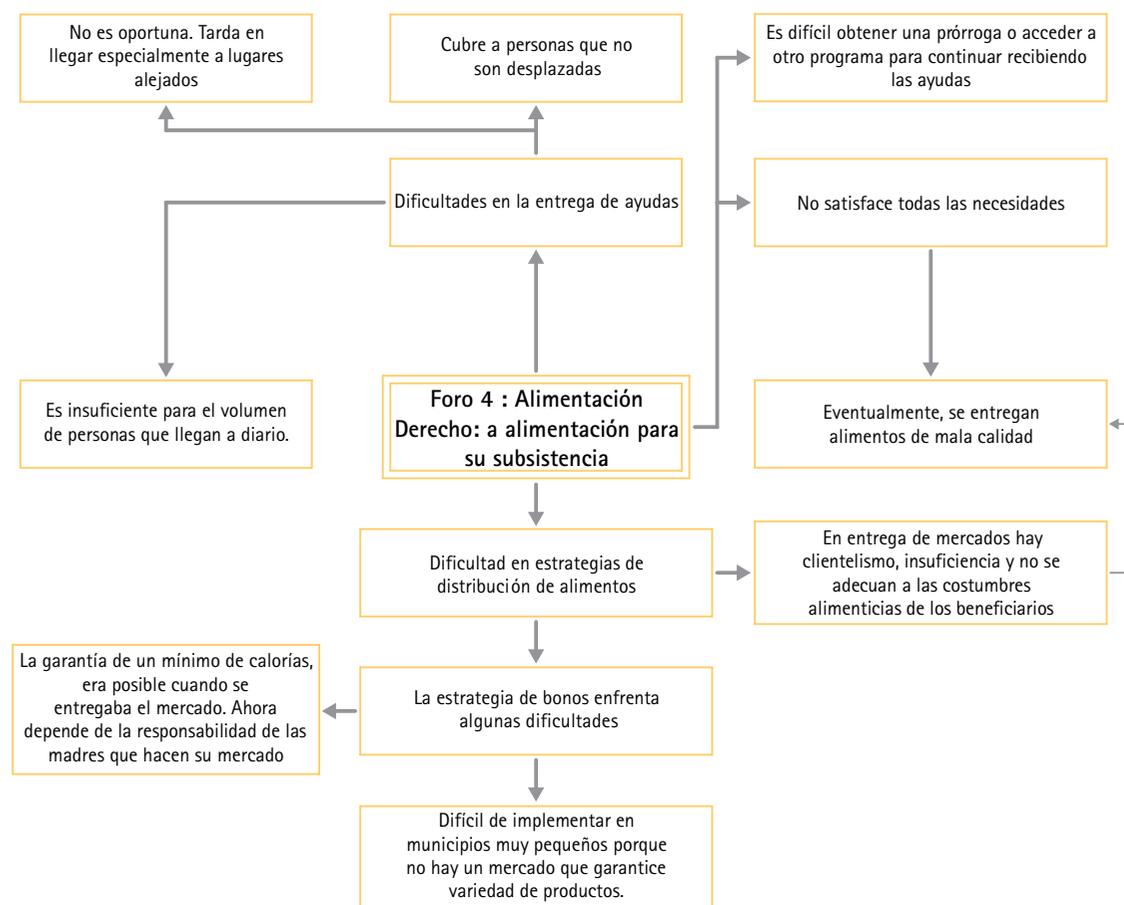
Otra de las estrategias diseñadas, especialmente por Acción Social, ha sido el programa RESA, que atiende familias en situación de desplazamiento o que corren el riesgo del mismo, y cuyo objetivo es impulsar la realización de proyectos con los pequeños agricultores, para la producción de alimentos de autoconsumo y de esta manera contribuir a que los hogares cubran parte de las necesidades básicas.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por su parte, ha orientado el conjunto de sus líneas de actuación para atender las necesidades inmediatas de consumo de alimentos por parte de la población en situación de desplazamiento, en especial de las madres gestantes y lactantes por su condición de vulnerabilidad. Las estrategias son, entre otras: las unidades móviles para entregar raciones alimenticias, la estrategia de recuperación nutricional y los restaurantes escolares, donde además se brinda atención a los niños que no se encuentran al cuidado de un adulto, y a ellas se unen los programas regulares, en los cuales se prioriza la atención a población desplazada como son los desayunos infantiles, almuerzos escolares, hogares infantiles de bienestar, recuperación nutricional y adultos mayores con complemento alimentario.

A manera de conclusión, se es consciente de que persisten algunos inconvenientes, sobre todo en términos de oportunidad, para las regiones más alejadas, y en la coordinación de las entidades asociadas. Para superarlos se trabaja a diario en Acción Social en el diseño e implementación de mecanismos que permitan garantizar una mayor oportunidad, garantizar una ruta de atención enfocada hacia el autosostenimiento de los hogares, y, ante todo, que la entrega de los diferentes componentes encaminados a la satisfacción de este derecho –la alimentación– se haga con calidad, calidez y oportunidad.

* Mónica del Pilar Carrillo. Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA), de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Intencional (Acción Social). Participaron también Ligia Margarita Borrero de Acción Social y María Eugenia Hernández del ICBF.

Línea de problemas



Derecho a la alimentación. Líneas de discusión

Conclusiones y aportes

- La alimentación es un todo y en las ciudades hay gran variedad de apoyos que la población desplazada desconoce. Por eso es importante buscar la información para conocer la oferta y poder acceder a los servicios.
- La ayuda de emergencia que presta en este momento Acción Social será más expedita al implementar mecanismos distintos al mercado, que ha demostrado no ser el mejor mecanismo de ayuda.
- Es necesario identificar las funciones de las diferentes instituciones que trabajan en el área, para poder articular las ayudas de los diferentes programas y brindar una atención integral y complementaria.
- Si bien es cierto que los programas constitutivos del sistema de atención brindan una ayuda integral, es importante que la Cruz Roja Colombiana, además de lo que está haciendo con el CICR, al momento de terminar la prestación de la ayuda a las familias informe para poder asignar un operador de RESA y dar continuidad al proceso.
- La familia no debe restringirse a una sola opción, debe de buscar vinculación a programas complementarios entre sí, para poder subsanar en un momento dado una crisis alimentaria.
- La problemática del departamento del Vichada¹ es también una constante en otros departamentos. En especial, cuando el re-

ceptor de población desplazada no es conocido o cuando no se tiene registrado cierto número de familias que amerite el costo del transporte de las ayudas. Estos inconvenientes operativos son analizados desde el programa RESA, para cambiar los mecanismos de entrega de ayudas en los departamentos. Una propuesta viable son los proveedores regionales para superar también los problemas de tramitología, que dilatan las entregas regulares de ayudas.

¹ Problemas planteados por una organización de desplazados provenientes de ese territorio son los siguientes: la ubicación geográfica dificulta la comunicación, que es posible únicamente por medio de aviones; luego, la ayuda humanitaria tarda mucho tiempo, alrededor de un año, y es insuficiente para el volumen de personas que llegan a diario. Pero además de insuficientes, los insumos alimenticios no se adecuan a las costumbres llaneras de los beneficiarios y en los lugares donde se ha implementado el sistema de bonos se asigna un solo proveedor, quien muchas veces incrementa los precios, con lo cual en desventaja la población desplazada.

Foro 5

Tierras

Presentación / Acciones adelantadas por el Incoder para la atención a la población en condición de desplazamiento*

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD el desarrollo de la política de estabilización socioeconómica de la población desplazada es responsabilidad del Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas a él, Banco Agrario, Incoder y Finagro, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con Fomipyme y Bancoldex, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Ministerio de Protección Social y las entidades adscritas a él, SENA e ICBF, y del Ministerio de Educación, todos en coordinación con Acción Social.

Con base en información recopilada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, existe un total de 345.026 familias en situación de desplazamiento, de las cuales 57.274 han manifestado su intención de estabilizarse en el área rural. De este total, 11.741 hogares han manifestado su deseo de retornar a su lugar de origen y 45.533 hogares, que constituyen la población objetivo del Incoder, su deseo de reubicarse.

1. Esfuerzo presupuestal

La Corte Constitucional en el auto 176 ordena que, a más tardar el 1º de diciembre de 2005, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Director del Departamento Nacional de Planeación, remitan a esa corporación, así como al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de

la República, un cronograma mediante el cual señalen a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarán los recursos estimados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como necesarios para la implementación de la política pública de atención a la población desplazada encaminada a superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

El documento Conpes 3400 de 2005, “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”, cuantificó la dimensión del esfuerzo presupuestal requerido para atender a la población desplazada y se tomaron medidas para asegurar esa atención; entre ellas se destacan las del nivel central, relacionadas con la priorización y distribución de presupuesto, tierras, vivienda, salud, educación, estabilización socioeconómica y capacitación laboral, así como las del nivel territorial y la cooperación internacional.

El Departamento Nacional de Planeación estimó el costo de la atención a la población desplazada hasta diciembre de 2004 en \$3.56 billones y la atención a la que se desplazó durante 2005 en \$413.650 millones, para un esfuerzo presupuestal total, tanto de la nación como de las entidades territoriales, de \$3.97 billones de pesos para el periodo 2007-2010.

El presupuesto de inversión para desarrollar los programas de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad, pasó de 38.294 millones de pesos en el 2004 a \$15.630 millones en el 2005; para luego mantener una tendencia creciente al ubicarse en \$54.950 millones en el 2006 y \$71.000 millones en el 2007. De este comportamiento es importante resaltar el esfuerzo financiero que ha adelantado el Instituto con el objeto de atender a la población en condición de desplazamiento. En efecto, el presupuesto para adquisición de tierras con destino a la población desplazada, paso de \$13.856 millones en el 2004 a \$8.500 millones en el 2005, para luego ascender a los \$40.350 millones en el 2006 y se mantiene en estos niveles con \$40.000 millones para el 2007. La participación de este rubro dentro del presupuesto total de la subgerencia es del 56.34%, equivalente a un peso relativo de 23.73% con respecto al presupuesto total de inversión del Instituto para el año 2007.

* Alfonso Uribe y Héctor Salazar, funcionarios del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Por la complejidad del tema y toda vez que en los mismos días se estaba aprobando la ley de desarrollo rural, el foro se centró en la intervención del Incoder. Por lo tanto el formato de este foro es diferente de los demás.

Así mismo, se debe mencionar que el esfuerzo presupuestal en tierras es inferior al 4% (\$48.850 millones 2005-2006) del total de los recursos de inversión (\$1.3 billones) que las entidades del SNAIPD destinaron para la atención a la población desplazada en las vigencias 2005 y 2006. De igual manera, se debe mencionar que el presupuesto de inversión apropiado por el Instituto para adelantar el programa de adquisición y adjudicación de tierras para las vigencias 2005 y 2006, representó el 15,1% del presupuesto total de inversión del Instituto para el mismo periodo.

2. Acceso a tierras

El Incoder, como ejecutor de la política de tierras, tiene como objetivo general promover y facilitar el acceso y uso de los factores productivos, mediante la adjudicación a la población en condición de desplazamiento de unidades agrícolas familiares –UAF–, para adelantar en ellas proyectos productivos sostenibles que le permitan satisfacer sus necesidades básicas, así como la generación de un excedente capitalizable, como elemento indispensable para el proceso de estabilización socioeconómica de dicha población. En este sentido, el Instituto distribuye la oferta de tierras que proviene de tres fuentes principales:

1. Predios de adquisición directa.
2. Predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes.
3. Predios provenientes del Fondo Nacional Agrario, transferidos al Incoder por Incora (en liquidación).

Para acceder al subsidio, los hombres y mujeres en situación de desplazamiento, mayores de 16 años, que tengan la condición de jefes de hogar, no sean propietarios de tierras o la posean en cantidad insuficiente, deben acudir a las instalaciones del Incoder y radicar los formularios de inscripción durante el tiempo en que está abierta la convocatoria de aspirantes. Estos formularios son evaluados según los criterios de calificación establecidos por el Acuerdo 059 del Consejo Directivo del Incoder. Los formularios son suministrados gratuitamente por el Incoder, las secretarías de agricultura, las alcaldías, las corregidu-

rias, las inspecciones de policía, los centros provinciales de gestión agroempresarial, las unidades de atención y orientación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y las Umatas.

Para apoyar a las familias en condición de desplazamiento en la generación de excedentes capitalizables, la Subgerencia de Desarrollo Productivo y Social adelanta procesos tendientes a implementar proyectos productivos en los predios adjudicados por el Instituto, lo que implica la formulación de perfiles productivos, el apoyo con capital semilla y la solicitud de recursos de crédito, teniendo en cuenta que el subsidio prevé, como parte de sus componentes, las inversiones complementarias.

El auto 178 de 2005, proferido por la Corte Constitucional, en el numeral noveno ordena al Ministro de Agricultura “que en el plazo máximo de 3 meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, diseñe y aplique prontamente instrumentos adecuados para corregir los problemas señalados en el párrafo 4.10.11 del Anexo a este auto, relativo a la ‘Evaluación de las medidas adoptadas para la protección del derecho al alojamiento, y vivienda básicos’, y en el párrafo 4.14.10 del Anexo, relativo a la ‘Evaluación de las medidas adoptadas para la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica’, de tal manera que en el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la comunicación del presente auto, se hayan superado dichas falencias y se hayan orientado efectivamente las acciones de ese Ministerio, y se establezcan las condiciones mínimas necesarias orientadas a garantizar a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos al alojamiento y vivienda básicos y a la provisión de apoyo para el autosostenimiento y la estabilización económica”.

En cumplimiento de dicho auto, en el programa de Adquisición y Adjudicación de Predios, el Incoder en el 2006 destinó el 100% de los recursos del proyecto presupuestal Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, para atención a población desplazada. En el 2007 se presupuestó el 80% del proyecto presupuestal.

Con relación a los predios de extinción de dominio entregados al Incoder por la Dirección

Nacional de Estupefacientes, se priorizó, en el 2006, a la población desplazada, destinándole hasta un 65% del área de los mismos y hasta un 50% del área en el 2007.

Las cifras indican que entre el 2004 y julio de 2007 se adjudicó, a población en general, un total de 89.642 hectáreas que beneficiaron a 6.145 familias. De ese total, 41.374 hectáreas le fueron adjudicadas a población en condición de desplazamiento, con lo cual se benefició a 3.208 familias.

Los valores absolutos muestran una tendencia creciente en el número de familias beneficiadas entre el 2004 y lo corrido de 2007, al pasar de 591 en el 2004 a 534 en el 2005, 1.498 en el 2006, y 585 familias a julio de 2007, para un total de 3.208 familias en condición de desplazamiento beneficiadas durante el periodo referido. Por su parte, el área adjudicada pasó de 9.525 hectáreas en el 2004 a 6.603 en el 2005, 18.401 en el 2006, y 6.842 hectáreas a julio de 2007 para un total en el periodo de 41.371 hectáreas.

3. Prevención y protección

En relación con la fase de prevención y protección de los bienes patrimoniales de la población desplazada, el Instituto, conjuntamente con el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ha venido desarrollando el Sistema para el Registro Único de Predios –RUP–. Se culminó la primera fase del desarrollo del sistema, correspondiente al módulo de protección individual, el cual se instaló en los grupos técnicos territoriales, y se adelantó un programa de capacitación dirigido a los funcionarios responsables del tema en cada uno de los grupos. Actualmente se encuentra en construcción la fase correspondiente a protección colectiva.

Con el propósito de fortalecer el proceso de protección de los derechos sobre la tierra de la población en condición de desplazamiento, el Instituto ha venido adelantando una serie de actividades encaminadas a dotar a las oficinas de enlace territorial, así como a los grupos técnicos territoriales, de los recursos técnicos y tecnológicos, humanos y de infraestructura física para adelantar de manera

eficiente y oportuna la administración y actualización del Sistema de Registro Único de Predios –RUP–.

En resumen, a julio de 2007, se han ingresado al Sistema de Registro Único de Predios 10.105 solicitudes de protección de derechos de la población desplazada, de las cuales 2.939 corresponden a propietarios, 2.666 a poseedores, 1.056 a ocupantes, 633 a tenedores, 50 a tenedores sin derechos, 2.736 sin calidad jurídica y 25 a otros registros.

De otro lado, en desarrollo del decreto 2007 de 2001, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17, y 19 de la ley 387 de 1997, en lo relativo a la iniciación de los programas especiales de enajenación, adjudicación, titulación colectiva de comunidades negras y constitución y ampliación de resguardos indígenas, conforme a las directivas emanadas de los comités departamentales, distritales y/o municipales de atención a la población desplazada, en relación con las declaratorias de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento que se produzcan, la gestión del Instituto se expresa en las acciones frente a resguardos indígenas y la titulación de baldíos.

- Constitución y ampliación de resguardos indígenas

La gestión del Incodec entre el 2004 y el 2007, se puede resumir en la constitución y ampliación de 47 resguardos indígenas, con un área de 130.041 hectáreas, para beneficiar a 10.281 familias indígenas.

- Titulación de baldíos

De igual forma y con el objetivo de asegurar los derechos de la población desplazada entre el 2004 y julio de 2007, se titularon 625.461 hectáreas a 16.053 familias de colonos y se expedieron 28 títulos colectivos por 556.226 hectáreas, para beneficiar a 10.795 familias afro colombianas.

De otra parte, el Instituto presta apoyo permanente a los comités departamentales o municipales de atención a la población desplazada para la elaboración de los informes de predios, mediante el suministro de información sobre titulación de baldíos, constitución y ampliación de resguardos indígenas, adjudicación de tierras, entre otros, precisando

do la titularidad de los derechos constituidos y las características del bien, el cual, una vez avalado por el comité, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante por parte de las personas desplazadas; y en general, se acompaña a dichos comités en la emisión de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia en una zona determinada del territorio o de su jurisdicción.

Adicionalmente, a través de la Mesa Nacional de Prevención y Protección, se viene desarrollando una serie de actividades encaminadas a consolidar la red de protección de bienes patrimoniales de la población desplazada, mediante el establecimiento de acuerdos y/o arreglos interinstitucionales que permitan tomar las medidas correspondientes con la mayor agilidad.

Finalmente, a través del decreto 1660 de 2007 se reglamentó recientemente la permuta de predios, abriendo paso, en una primera instancia, a la permuta de propiedades. Este procedimiento no se había podido adelantar tal como estaba reglado en el decreto 2007 de 2001, por cuanto tenía serias dificultades operativas, principalmente radicadas en la indeterminación de responsables para el pago de deudas tributarias y de gastos de notariado y registro. Una vez se decante el procedimiento, se procederá a reglamentar lo relativo a la permuta de posesiones.

4. Convocatorias de oferta de predios y de aspirantes a subsidio

De conformidad con el protocolo establecido en los acuerdos 058 y 059 de 2006, y 108 de 2007 del Consejo Directivo del Incode, el Instituto efectuó las convocatorias para adquisición de predios y la selección, calificación y adjudicación de tierras a la población desplazada, durante los meses de diciembre de 2006 a febrero de 2007.

El consolidado de la convocatoria de oferta de predios aptos para adelantar programas de reforma agraria, dio como resultado un total de 185 predios, con un área de 45.652 hectáreas. Bajo el supuesto de adjudicar unidades agrícolas familiares, de 10 hectáreas en promedio por familia, y de que se dispusiera de

las 45.652 hectáreas ofertadas en la convocatoria, se atenderían 4.562 familias.

La consolidación de la convocatoria de aspirantes a subsidio, dio como resultado un total de 101.751 aspirantes, de los cuales 60.384 corresponden a campesinos, 1.568 a reincorporados y 39.799 a desplazados.

Sobre lo anterior, a manera de conclusión se puede manifestar lo siguiente:

- De acuerdo con los resultados de la consolidación de la convocatoria de predios, es probable que la oferta de tierras aptas para adelantar programas de reforma agraria sea insuficiente con relación a la demanda observada en los resultados de la convocatoria de aspirantes a subsidio. Mientras que la oferta de tierras aptas para programas de reforma agraria asciende a 45.652 hectáreas, la demanda registrada es de 1.017.510 hectáreas.
- Bajo el supuesto de adjudicar unidades agrícolas familiares de 10 hectáreas en promedio por familia, y de que se dispusiera de las 45.652 hectáreas ofertadas en la convocatoria, se atenderían 4.562 familias, mientras que la demanda de tierras, de acuerdo con los resultados de la convocatoria de aspirantes a subsidio, asciende a 1.017.510 hectáreas. De este total, para atender únicamente los requerimientos de la población desplazada, se necesitarían 397.990 hectáreas.
- Desde el punto de vista presupuestal, el cubrimiento de los requerimientos de los 39.799 aspirantes a subsidio, correspondientes únicamente a población desplazada, con un costo histórico de atención de 28 millones de pesos por familia, ascendería a \$1.1 billones de pesos, cifra similar a la que invirtieron las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada durante 2005 y 2006, la cual ascendió a \$1.3 billones de pesos.

5. Mecanismos de coordinación

Como mecanismos de coordinación en el tema de tierras y población desplazada, se tienen establecidos los siguientes:

- La Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica Rural que involucra todas las entidades.
- La Coordinación del Ministerio de Agricultura en cabeza de la Dirección de Desarrollo Rural, que se ha encargado de estar al tanto de las solicitudes presentadas por población en condición de desplazamiento, mantiene una comunicación permanente con los representantes de organizaciones de esta población y apoya la solución de problemas o el impulso de trámites dentro de las entidades adscritas y vinculadas cuando considera necesario intervenir a favor de esta población.
- La Coordinación a nivel territorial se ejerce a través del Banco Agrario y el Incoder, desde la red de oficinas regionales. De acuerdo con las respectivas competencias y jurisdicciones estas oficinas ofrecen información, divulgación, capacitación y asistencia técnica para la presentación de proyectos de vivienda rural, la postulación al subsidio integral de tierras y la presentación de solicitudes de crédito bajo la línea especial de población en condición de desplazamiento.
- Estudiar la ubicación de la población desplazada en los predios en los cuales va a ser ubicada, teniendo en cuenta la referencia de las poblaciones vecinas, en este caso, reinsertados.
- Se requiere un mayor esfuerzo de los entes territoriales en la adquisición de predios, para beneficiar a la población desplazada con tierras en buenas condiciones.
- Se requiere una mayor difusión a nivel municipal para la capacitación de líderes de población desplazada, en cuanto a la protección individual y colectiva.
- Se requiere una mayor difusión de convocatorias por la adquisición de predios y de subsidios.

Así mismo, la participación de todas las entidades del sector en los eventos de Viajando con el SNAIPD por el territorio, garantiza el conocimiento tanto de la población asentada en los niveles locales, como de las demás autoridades, sobre la oferta institucional y las posibles articulaciones.

Conclusiones y recomendaciones

- Tener en cuenta las opiniones de la población desplazada en el proceso de adquisición de predios.
- En materia de la elaboración e identificación de proyectos productivos, generar una real participación de la población desplazada.
- Analizar los obstáculos que se presentan en el proceso de negociación de predios con respecto a la estructura de pago, es decir, que esté planteada en efectivo y en bonos agrarios.

Foro 6

Generación de ingresos

Presentación*

El acceso a una fuente de ingresos autónoma, en el entorno rural o urbano, es el mecanismo que permite al núcleo familiar alcanzar niveles de autosostenimiento y prescindir de la oferta de asistencia estatal.

Actualmente se han identificado, por parte de las diferentes instituciones que conforman el sistema de atención, tres formas de realizar la generación de ingresos: una es a través del empleo, otra a través de un emprendimiento que puede ser personal (lo que llamamos un pequeño emprendimiento o un autoempleo) y la tercera a través de proyectos productivos colectivos.

Para atender las necesidades de generación de ingresos de la población desplazada, se diseñó una oferta de capacitaciones, que cubren orientación ocupacional, capacitación laboral y capacitación laboral a jóvenes con apoyo económico. Estas capacitaciones incluyen un componente de emprendimiento y de desarrollo empresarial. A su vez, cuando se trata de proyectos productivos (pueden ser proyectos ya existentes o proyectos nuevos) el SENA ofrece capacitaciones en emprendimiento y desarrollo empresarial, acompañamiento en la formulación de planes de negocios y apoyo a los proyectos productivos y la financiación.

El trabajo realizado en materia de generación de ingresos ha permitido identificar tres avances dirigidos a lograr el autosostenimiento de las familias.

1. El presupuesto. En la Ley de Presupuesto General de la Nación, vigente a partir del año 2005, se ha hecho una priorización en la atención a la población en situación de desplazamiento por parte de todas las entidades del sistema a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Esto implica que las entidades deben destinar partidas específicas

para la atención a la población desplazada en lo que a generación de ingresos se refiere. Esto permite contar con un presupuesto específico con metas a corto, mediano y largo plazo, para definir la vía del crecimiento de la cobertura de ofertas para lograr una estabilización económica a futuro.

2. Integralidad en la atención. Esta medida hace referencia a la necesidad del SNAIPD de operar de acuerdo con el conjunto de requerimientos de la población desplazada, para lograr atender todos los componentes sin excepción. Es decir, los programas deben ser eficaces en la asistencia psicosocial, en las capacitaciones por demanda y asistencia técnica puntual, en el desarrollo de planes de negocios, en la entrega de apoyos económicos no reembolsables para la implementación de planes de negocios, en el seguimiento y acompañamiento, en las acciones para superar falencias (logrando que las personas desplazadas puedan ser sujetos de crédito y su integración a redes comerciales y mini cadenas productivas y sociales), etc. Para lograr este avance en la atención diferencial, es indispensable fortalecer la capacidad institucional en la articulación de la oferta de servicios a los beneficiarios, a través de las mesas nacionales, el programa viajando con el SNAIPD, convenios interinstitucionales y la complementariedad de las acciones.
3. Flexibilización de los programas. Al lograr focalizar la atención en las diferentes necesidades de las personas desplazadas, ha sido posible diseñar capacitaciones laborales, de acuerdo con la capacidad económica de los colectivos beneficiados. Bajo estos presupuestos, se ha flexibilizado la oferta educativa, los horarios y la realización de los cursos, y con ello la consecuente adaptación a las condiciones y necesidades de las poblaciones desplazadas en sus lugares de asentamiento. En cuestión de líneas de crédito se permite el acceso a crédito por vía asociativa e individual en el Banco Agrario de la línea Finagro a condiciones exigidas por el intermediario financiero.

Quienes son sujeto de crédito encuentran oportunidades de servicios microfinancieros a través de recursos de redescuento de Finagro, Bancoldex y del Programa Banca de las Oportunidades. Fomipyme cofinancia programas y proyectos median-

*Dora Emma Ramírez, funcionaria del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

te la entrega de recursos no reembolsables, con el propósito de vincular a la población en situación de desplazamiento a proyectos microempresariales que garanticen la generación de ingresos para la misma.

Para terminar, si bien es cierto que se han logrado avances significativos, tanto en la atención humanitaria como en la implementación de las actividades para desarrollar las capacidades individuales y colectivas orientadas a superar la condición de dependencia económica del Estado, no se puede desconocer que hace falta desarrollar otras alternativas para superar las dificultades que representa el fenómeno del desplazamiento forzado. En consecuencia, se han propuesto tres retos: 1) establecer un mecanismo integral de seguimiento al proceso de generación de ingresos; 2) brindar los servicios adecuados, para lograr una mayor participación de la población en los programas de generación de ingresos, de acuerdo con sus necesidades, sus características personales y las características de sus regiones; y 3) contar con el compromiso de los beneficiarios de cada programa frente al aprovechamiento de la oportunidad recibida (que conduzca a su autosostenimiento).

El proceso de atención

El punto de partida es la integralidad del sistema de atención y se define en una ruta de atención en la que los proyectos –emprendimiento, fortalecimiento o vinculación laboral– se construyen con un plan de acción, diseñado en conjunto por el operador y el beneficiario, pues este último es quien define el negocio o la actividad económica que desea realizar.

Para poder precisar la alternativa de generación de ingresos, se parte de una visita domiciliaria, donde se le proporciona al beneficiario una información amplia del programa para que tenga pleno conocimiento de las características de la iniciativa y las condiciones personales y de contexto regional que requiere para cursarlas. Aquí se entiende por condiciones personales la experiencia laboral, el nivel académico, las expectativas, los gustos y las características de la familia; y por contexto regional, las características de mercado de la región donde se ubica la persona.

En esta primera fase se elabora un diagnóstico en el marco del plan de vida de la familia, a partir

del cual se define un plan de negocios, un plan de inversión (si ya tiene un negocio) o una opción de vinculación laboral (si el mercado lo permite). Acto seguido, se precisa el plan de negocios para el que se entregarán unos recursos económicos no reembolsables ya que es un apoyo a la inversión en el negocio o un apoyo a la participación en un proceso de vinculación laboral.

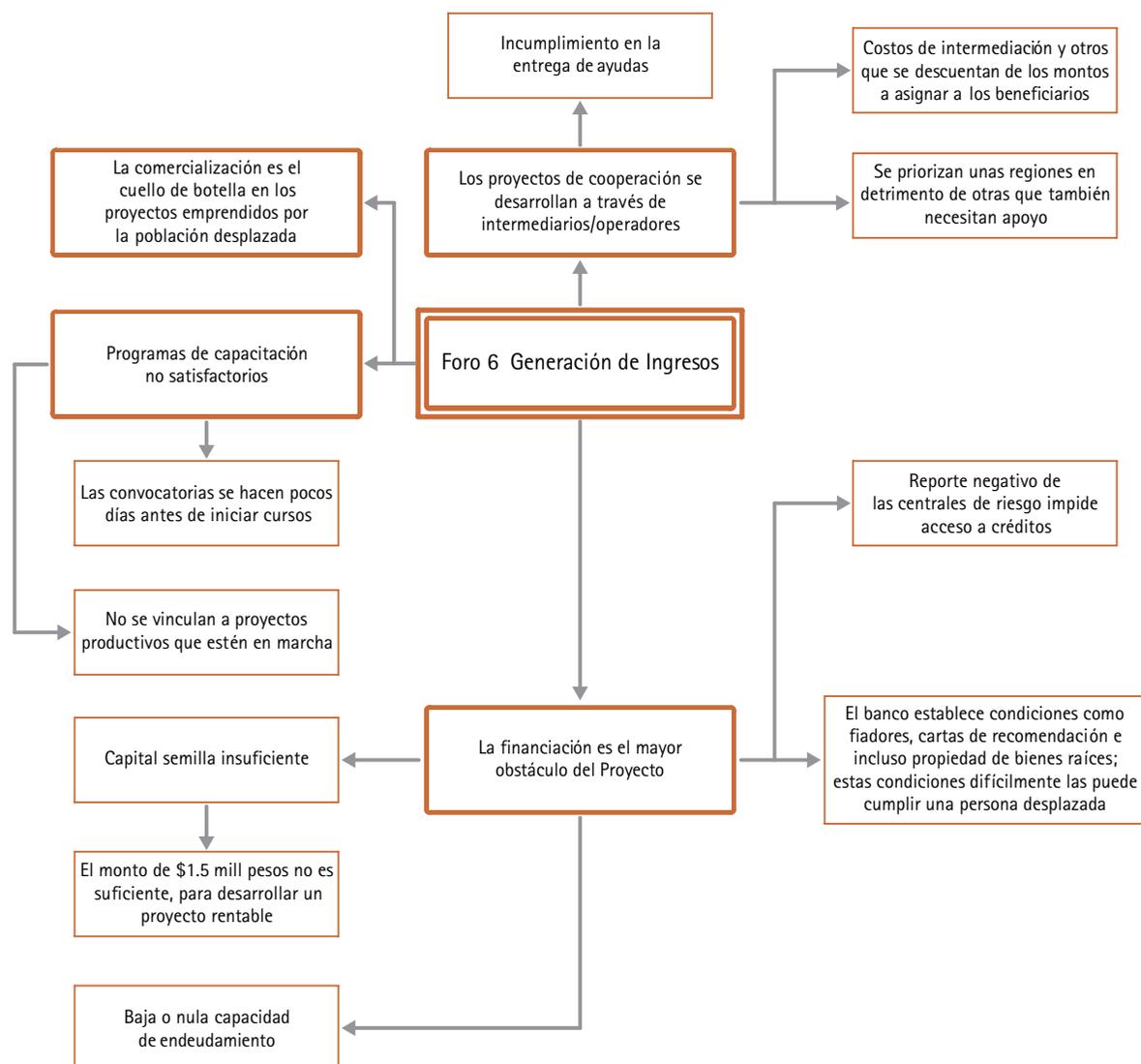
De acuerdo con las necesidades, se orienta el tipo de capacitaciones necesarias para atender la situación actual de los beneficiarios, a satisfacer las necesidades particulares y las de la actividad económica que eligen.

La asistencia técnica y el acompañamiento en el proceso tienen una duración de un año; al momento de la entrega de los recursos se presta acompañamiento a la inversión, para luego identificar las necesidades adicionales de capacitación o de asistencia técnica. Si las personas eligen asociarse, el proyecto las acompaña con un operador en el tema de asociatividad, siempre y cuando los miembros de la sociedad lo requieran.

La financiación se aborda al final del proceso, cuando se considera que ya hay unas condiciones para ser un sujeto de crédito; es decir, que el beneficiario tiene conocimiento de la actividad económica, la está desarrollando, tiene ya una experiencia mínima, de tal manera que el crédito entra a ser un complemento del proceso de estabilización y de fortalecimiento en cuanto a la generación de ingresos.

A lo largo de este proceso, las capacitaciones se orientan a temas como el mercadeo y la comercialización, y temas administrativos, entre otros, según se requiera para hacer el negocio sostenible en un ambiente rural o urbano.

Líneas de problemas en generación de ingresos



Conclusiones

- Es necesario mejorar la orientación de los recursos de cooperación internacional, de tal forma que no se exijan tantos requisitos y que los rubros lleguen directamente a la población desplazada. Una propuesta para superar este problema es direccionar, desde Acción Social, el dinero a las asociaciones legalmente constituidas para que ellas lo hagan llegar a quien realmente le corresponde.
- Para la población desplazada resulta más favorable una reparación económica que un proyecto productivo adelantado con recursos y a crédito.
- Dentro de las opciones para la estabilización económica, implementar canales de comercialización para los emprendimientos productivos puede ser un apoyo importante.
- Promover el capital semilla y no créditos, con un aumento en los montos establecidos para el capital base.
- El monto del crédito debe ser determinado de acuerdo con la necesidad real del proyecto, porque al definir un monto estándar no se puede dar una atención diferencial como lo pretende hacer el SNAIPD.
- Mejorar el proceso de difusión y promoción de los programas y la oferta del SNAIPD en

materia de generación de ingresos, para que la población desplazada pueda acceder a las capacitaciones.

- Flexibilizar el acceso al ingreso del Fondo Emprender, para que la población desplazada pueda dar vida a sus proyectos.
- El seguimiento y apoyo a la población desplazada es vital para que se logre la estabilización y el crecimiento del proyecto.
- Dentro del proceso, es importante definir como prioridad, antes de asignar el crédito, la solución de necesidades básicas como la alimentación y la salud.
- Mejorar la cobertura de los programas, para que todas las iniciativas cuenten con condiciones económicas y de capacitación adecuadas.

Foro 7

Prevención y protección: vida, integridad personal, libertad y seguridad personal

Presentación*

Las acciones en prevención y protección se han encaminado a recuperar el control de áreas, a ocupar los espacios que se habían perdido por un tiempo a manos de agentes generadores de violencia, para garantizar a los ciudadanos el derecho a la protección y la seguridad.

La fuerza pública planea y ejecuta acciones dirigidas a prevenir situaciones de desplazamiento forzado. Por ello en cada acción se tiene un enfoque preventivo y de cumplimiento del derecho humanitario, acerca del cual cada uno de los soldados ha estado en un proceso de capacitación para conocer los derechos de la población civil afectada por una operación militar y, así, proteger a la población vulnerable, como indígenas y campesinos. Ante un desplazamiento, los comandos de fuerzas militares deben tomar todas las medidas posibles para que la población desplazada sea acogida en los lugares a los que llega y se le ofrezcan condiciones para su alojamiento, salubridad, alimentación e higiene. También se han impartido instrucciones para que se planeen y ejecuten acciones encaminadas a proteger a la población desplazada y sus líderes en las regiones. La intención es que soldados y policías estén involucrados en el respeto a las poblaciones vulnerables.

El Comité Institucional de Alertas Tempranas (CIAT), es un acuerdo de voluntades entre varias instituciones y su propósito es servir como un componente de la política pública de prevención a la violación de derechos humanos, a través de la coordinación de las entidades que lo conforman: Vicepresidencia de la República, Departamento Administrativo de Seguridad, Ministerio del Interior, Acción Social y entidades territoriales.

En el tema de protección es importante enfatizar que el Comité es un esquema de apoyo y no supe las responsabilidades de las autoridades regionales y locales, y que frente al alcance de este, este se activa ante denuncias colectivas, nunca individuales. Es la Defensoría del Pueblo quien debe activar el sistema de alertas tempranas. Las medidas que se recomiendan tienen que ver con la prevención de futuros desplazamientos forzados.

El CIAT surge como respuesta al sistema de alertas tempranas de la Defensoría en el año 2001, con un concepto avanzado en prevención y atención de emergencias en plazos muy cortos de tiempo. Para el año 2002 se conforma en el Comité propiamente dicho, una herramienta de prevención sin antecedentes en otro lugar del mundo con conflictos internos. Hoy su enfoque es más civilista, orientado a los derechos humanos.

Es importante señalar las dificultades que ha enfrentado el CIAT. La primera es la demora en la valoración de los informes de riesgo, que son documentos que emite la Defensoría del Pueblo a través del Comité; esos informes son valorados a través de unos mecanismos que se han establecido con todas las entidades, para luego recomendar las acciones que en materia de prevención deben ser adoptadas y seguidas frente el riesgo que se cierne sobre las comunidades. Una segunda dificultad es cierta desestimación del riesgo, situación que se está superando, y puede decirse que es el principal avance que ha tenido el Comité. La tercera es que el Comité no está reglamentado; y por último, que las recomendaciones producidas no son obligatorias frente a terceros, aunque la ley 1106 de 2006 representa un avance pues advierte a los alcaldes y gobernadores acerca de tener en cuenta las recomendaciones, notas y valoraciones emitidas por el Comité¹.

El programa de protección de líderes es el resultado del esfuerzo realizado por la sociedad civil y por personas pertenecientes a grupos vulnerables, inicialmente líderes defensores de derechos humanos y sindicalistas. Para atención a población desplazada se adoptaron acciones puntuales como la creación de un comité de evaluación de

* Luis Alfonso Avella, profesional del Ministerio de Defensa.

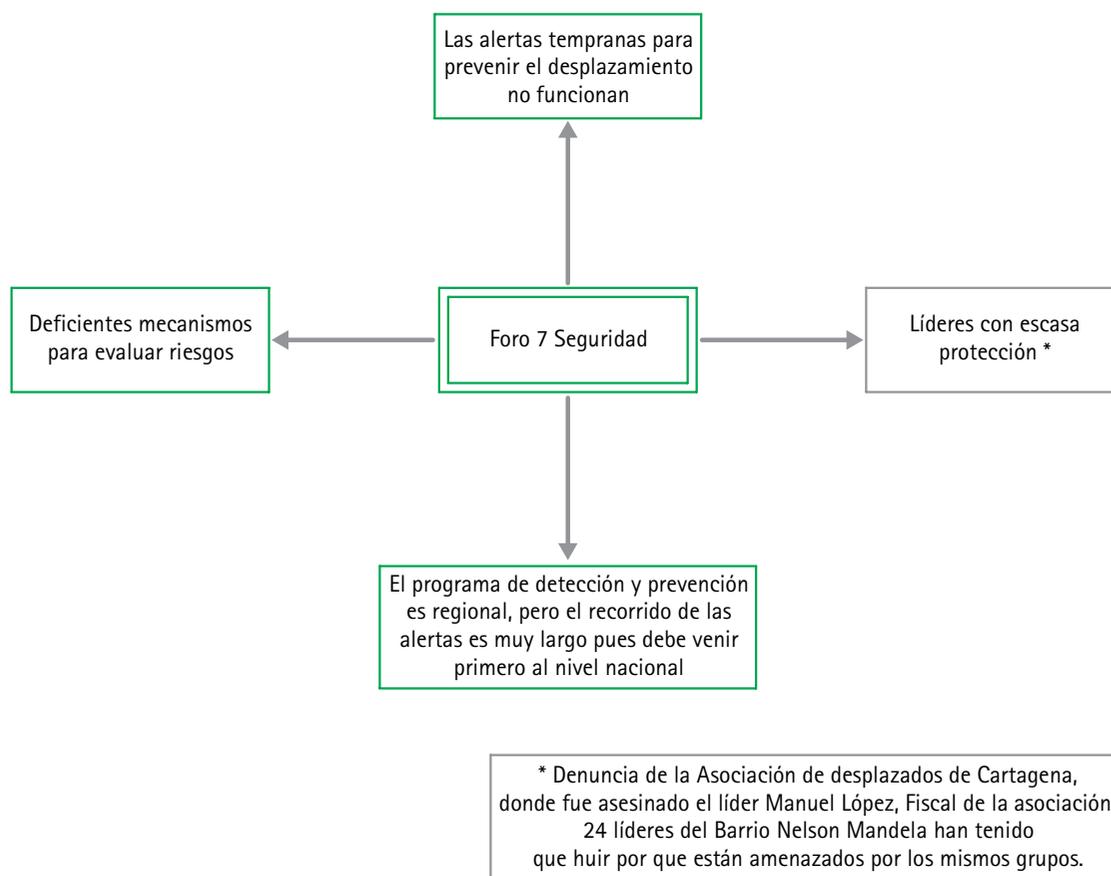
¹ El CIAT fue reglamentado mediante decreto 2862 de 27 de julio de 2007

riesgo para atender líderes en situación de desplazamiento con un enfoque diferencial. A través del programa se han atendido 238 líderes con niveles de riesgo importante y se han implementado 877 medidas de protección transitorias.

Para un volumen de requerimientos tan amplio, tres personas están dedicadas de lleno a este tema. Para lograr mayor agilidad en los estudios de riesgo, se encuentra en trámite la creación de un grupo conjunto entre el Departamento Administrativo de Seguridad y la Policía Nacional, y, de igual manera, se diseñó un formulario especial para registrar de forma diferenciada datos de población desplazada los cuales se han realizado en Mocoa, Barranquilla, Neiva, Santa Marta, Armenia y Medellín. También es importante destacar que se está haciendo un esfuerzo en la capacitación de funcionarios en derechos humanos.

Durante el año 2006, el programa entregó medios de protección a 422 líderes de población desplazada, y en lo corrido del año 2007 a 206. Los apoyos que se entregan son de protección personal, como chalecos antibalas, esquemas de seguridad, transportes terrestres, aparatos de comunicación, lugares de reubicación temporal, transportes terrestres, trasteos, tiquetes nacionales y, en caso de ser necesaria la salida del país, tiquetes internacionales. También se ha hecho una diferenciación de la atención por grupos vulnerables como mujeres, ancianos, indígenas y afrocolombianos.

Líneas de discusión



Prevención y protección: vida, integridad personal, libertad y seguridad personal

Conclusiones y recomendaciones frente a la pregunta orientadora: ¿Hacia dónde debe dirigirse la política pública de protección y prevención del desplazamiento para garantizar el goce efectivo de los derechos a la vida, integridad personal, libertad y seguridad personal?

1. Son necesarios mecanismos más eficaces de evaluación del riesgo para líderes de población desplazada.
2. Debe existir un mecanismo más efectivo para evitar que la población civil quede en medio de operaciones militares.
3. Debe darse un control efectivo de las acciones perpetradas por la delincuencia común emergente.
4. No hay una estrategia para la detección de situaciones que generen de alertas tempranas dentro de los mismos comités regionales.
5. Frente a los esfuerzos gubernamentales para garantizar y proteger los derechos y la integridad de las personas hay percepciones divididas. Si bien algunos reconocen avances, los líderes alegan no estar de acuerdo porque los estudios de riesgo no son efectivos, no se hace investigación a fondo y el gobierno no ha cumplido con la prevención y protección de la vida y la integridad de los líderes de la población desplazada.

Foro 8

Participación e integración social

Presentación / El trabajo de la Unidad Técnica Conjunta – UTeC*

La Unidad Técnica Conjunta inició actividades con las organizaciones de la población desplazada en el mes de marzo de 2004, cuando se abrieron espacios de interlocución e interacción en diferentes escenarios a nivel nacional. A raíz de esos acercamientos se unificaron criterios y se programó el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones de Población Desplazada, que se realizó en el año 2005. Un resultado importante de esta reunión fue la construcción colectiva de los criterios para la selección de los representantes y los mecanismos que se iban a utilizar en la elección. A ese encuentro, de dos días, asistieron 76 organizaciones de población desplazada de todo el país, representadas por 116 líderes. A partir de ese momento, se avanzó hacia la conformación de la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada, la cual se consolidó en el mes de julio de 2005.

Con el propósito de fortalecer la capacidad de planeación organizativa de la población desplazada y su articulación con las diferentes instancias del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la UTeC ofreció acompañamiento y apoyo técnico a las organizaciones para conformar las mesas en cada departamento bajo los criterios que, autónomamente, ellos establecían.

Con el objetivo de articular la oferta institucional del nivel nacional con la del nivel local e integrar a la población desplazada a las instancias de coordinación, se planearon y desarrollaron los talleres “Viajando con el SNAIPD por el territorio”, de los cuales se llevaron a cabo 14 eventos en los departamentos. La participación superó en promedio 1000 personas de la población desplazada provenientes de los diferentes municipios y

se logró romper la actitud de prevención mutua entre población desplazada y funcionarios gubernamentales; se logró, igualmente, mejorar las rutas de atención y se lograron resultados positivos, en términos de reconocimiento, de las instituciones de las diferentes mesas departamentales y municipales.

En el año 2007, la UTeC continúa apoyando seis mesas de organizaciones de población desplazada en los departamentos de Antioquia, Sucre, Cesar, Quindío, Santander y Norte de Santander. El fortalecimiento ha sido orientado hacia la conformación de las Mesas y sus representantes y la planeación participativa. Para orientar con criterios más sólidos la participación, se adelantan dos investigaciones que van a permitir conocer cuáles son realmente los hogares que pertenecen a las mesas, qué nivel de participación están teniendo frente a sus organizaciones y frente a las mismas mesas departamentales a las que dicen pertenecer. Igualmente, se está abordando la parte del enfoque diferencial desde los hogares que pertenecen a las mesas de fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada.

Acción Social*

Sobre la base del trabajo adelantado en la UTeC, la Subdirección de Atención a Población Desplazada de Acción Social diseñó a partir del año 2007 una estrategia para la atención y el acompañamiento de los procesos de la participación de la población en situación de desplazamiento. Esto se hizo con el propósito de lograr que la participación en diferentes instancias, como son los comités territoriales y las mesas temáticas en los territorios, fuera más efectiva y contara con líderes fortalecidos en el ejercicio de las actividades. La formación de los líderes incluye temas como liderazgo, formulación de proyectos, manejo y planeación financiera, entre otros, que se determinaron de manera conjunta con las organizaciones y entidades que van a contribuir para fortalecer estos procesos. Además, se incluyó ayuda logística para los comités y las organizaciones de población desplazada que se encuentran en el territorio.

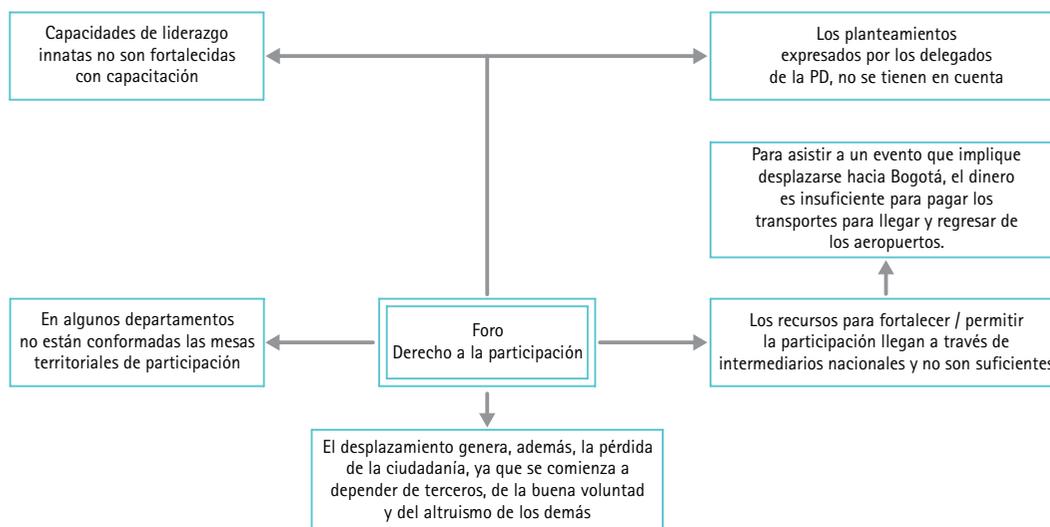
* Ángela Gómez, profesional de la Unidad Técnica Conjunta (Bogotá).

* Andrés Muñoz, profesional de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de Acción Social.

En un programa coordinado, la Subdirección estará en 24 departamentos, donde se va a trabajar intensamente en fortalecer las OPD, a sus dirigentes y a la población vinculada que desea participar activamente. Esa es la misión para el 2007 y 2008, con espacios ya fortalecidos, se trabajará en lograr mayor incidencia de estas organizaciones en el territorio a través de los planes integrales únicos (PIU), que son la instancia en la cual se define y se aplica la política pública. Los recursos que se aplicarán en este proyecto se ejecutan directamente por Acción Social, mediante las unidades territoriales a nivel nacional.

Por último el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y Acción Social, trabaja para precisar el rol de coordinador territorial como encargado de ejercer influencia sobre los gobernadores y los alcaldes. Esto es necesario para que se abra espacio a la población desplazada y se generen mecanismos que faciliten la participación efectiva en los escenarios en los que se discute la política pública y se toman decisiones, a nivel regional y local.

Línea de problemas



Línea de problemas frente al derecho de participación

Conclusiones y recomendaciones alrededor de la pregunta orientadora: ¿Qué criterios deberán tenerse en cuenta para garantizar la participación efectiva de la población en situación de desplazamiento?

Criterios que fomentan la participación, desde las organizaciones de población desplazada

1. Es necesario que las organizaciones estén constituidas legalmente para tener vocería y poder participar.
2. Los funcionarios que atienden en las diferentes dependencias a la población desplazada y sus organizaciones deben estar capacitados para que brinden una orientación ágil, cálida y oportuna. Para ello es conveniente desarrollar programas o talleres de formación orientados a la sensibilización sobre el proceso de desplazamiento forzado en Colombia, la cual debe ampliarse a la ciudadanía en general.
3. Los líderes deben contar con ciertas condiciones pero también es importante la formación; quienes asumen este rol deben aprender a ser propositivos y resolver las diferencias a través del diálogo y la discusión inteligente con propuestas. La formación debe tener un

enfoque hacia el liderazgo político en participación ciudadana y en restitución de derechos.

4. Además de los temas de capacitación para las OPD, es necesario incluir un soporte técnico, es decir proveer a las organizaciones de computadores y otras herramientas técnicas, para que no dependan de una oficina pública.
5. En el presupuesto debe existir un rubro específico para fortalecer los procesos organizativos de la población desplazada y desde ahí garantizar su participación, que cubra gastos de transporte y el conocimiento previo de la agenda para poder llevar propuestas elaboradas con anticipación.
6. La participación efectiva se trata no solamente de asistir a las diferentes instancias de interlocución, no solamente de la representación. Con la participación efectiva se trata de construir conjuntamente, y desde las bases, planes, programas, proyectos y acción integral para la población desplazada. No se trata solamente de garantizar la asistencia, la presencia en las instancias de interlocución, sino también, de garantizar la participación en la construcción.
7. Se utiliza constantemente el término de participación efectiva, pero es necesario eva-

luar los escenarios en los que participa la población desplazada para poder establecer qué tipo de participación es el que desarrolla. Para hacer esta reflexión, se identifican dos elementos claves a tener en cuenta: i) muchas comunidades no se sienten representadas por la mesa nacional, en cuyo caso es necesario dar la oportunidad a otras personas de que lideren los intereses reales. De lo contrario continuarán asistiendo a los comités personas con buena voluntad pero con poco poder de decisión entre la población. ii) Es necesario crear espacios para que las organizaciones se hagan visibles.

8. Las entidades del SNAIPD deben asumir el compromiso de buscar mecanismos para que los ciudadanos desplazados vuelvan a ser ciudadanos de primer orden y recuperen su autonomía, su capacidad de decisión, en últimas, que vuelvan a ser sujetos de deberes y de derechos.
9. En cuanto a los términos de integración local y participación, quedan dudas sobre su alcance real. Se ha hablado de la participación para perpetuar la condición de desplazado en términos de ser parte de la mesa o del comité. Pero poco se ha dicho sobre los criterios de igualdad que garanticen la participación democrática directa, de tal suerte que el individuo tenga las mismas oportunidades que las asociaciones.

Criterios que fomentan la participación a partir de la experiencia de Acción Social

A partir de la experiencia de Acción Social, se identifican siete criterios importantes para un proceso de participación e integración local:

1. Se tiene que organizar el SNAIPD en el territorio. Porque si no hay un conocimiento mutuo entre las entidades nacionales y las territoriales, si no se logra motivar la participación de las entidades en las mesas temáticas, en los comités municipales y departamentales, no se puede hablar de participación efectiva.
2. Tiene que haber un proceso de formación en la interpretación y aplicación de la norma, para que exista una sola perspectiva de las funciones, derechos y deberes de los diferentes actores que buscan unir esfuerzos para superar el problema del desplazamiento forzado en Colombia y lograr que quienes se encuentran en esta situación puedan alcanzar el goce efectivo de sus derechos.
3. La población desplazada necesita recursos. Porque mientras un funcionario cuenta con un soporte económico y con el apoyo institucional, una persona en condición de desplazamiento tiene que hacer grandes esfuerzos incluso para ir a las instituciones en busca de ayuda o asesoría. Afortunadamente, las entidades del sistema y las comunidades desplazadas son socios externos; entre otras cosas porque la Corte exige a las entidades hacer partícipes a las personas desplazadas de las diferentes actividades e iniciativas de atención humanitaria; a su vez, para la población desplazada los funcionarios son sus principales aliados, porque gracias a sus esfuerzos es que se logra dar soluciones a las necesidades básicas en pro del goce efectivo de los derechos.
4. Entonces, existe una relación de dependencia mutua, que se ha perdido de vista, con una base económica fundamental tanto para que las personas puedan participar de las iniciativas gubernamentales, como para que los funcionarios puedan prestar su servicio a la comunidad; porque aunque esto no se ha especificado en ninguna parte, tampoco hay alguien que asuma la responsabilidad de proveer recursos para el apoyo logístico a la población desplazada cuando se necesita su presencia en las mesas temáticas, comités o reuniones convocadas por cualquier entidad para poder sacar adelante sus proyectos. De manera que es necesario hacer claridad y énfasis en las obligaciones de las instituciones.
5. En cuanto a la representatividad, es necesario apoyar a las organizaciones de población desplazada para que hagan trabajo de base y permitan la participación de otras personas en el liderazgo de una comunidad, porque hay resistencia de muchos líderes que no quieren ceder el poder o parte del mismo.
6. En el tema de las secretarías técnicas, un solo líder asume la secretaría técnica y empieza a tomar la vocería sin representar efectivamente las necesidades del contexto total de

la población. Es necesario trabajar para que varios líderes formen un comité de impulso y que ese sea el que genere propuestas y haga que sus organizaciones asociadas consigan unos mínimos de discusión en cada uno de los temas de acuerdo con los PIU locales y departamentales y con el Plan Nacional. Es necesario que se trabaje más sobre el tema del goce efectivo de derecho.

7. Es necesario que las mesas y todas las organizaciones de participación cuenten con un reglamento operativo, para facilitar su regulación y el seguimiento con la entrega de informes de gestión con soportes documentales.

Foro 9

Reparación

Presentación / Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR*

Para iniciar la exposición de este tema de reparación, es necesario hacer la salvedad de que no atañe exclusivamente a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, sino que se trata de un tema de responsabilidad colegiada, en el que deben participar otros actores como Acción Social y el Ministerio del Interior, que son los encargados de hacer el seguimiento al cumplimiento de este derecho.

Dentro de los programas y proyectos que se han incorporado al trabajo de la Comisión, está el proyecto de restitución de Bienes y Tierras Patrimoniales de la población desplazada de Acción Social, que ha tenido un trabajo permanente con la CNRR.

Adicionalmente se pretende generar una discusión frente a qué parte de la atención que se brinda en los diferentes programas a la población desplazada ya hace parte de la reparación.

Lo primero a tener en cuenta es que la reparación debe ser entendida como un proceso integral, en el cual no solamente se considera el tema de la restitución de los derechos o la restitución de las tierras; de ahí se puede partir para decir que la población desplazada es también víctima del conflicto y evitar la diferenciación excluyente por la que se piensa que unas son las víctimas del conflicto y otras las víctimas del desplazamiento. No se puede entender la restitución de derechos o la restitución de tierras como la única forma de reparación para la población desplazada.

Desde la Comisión, específicamente a través del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas, se pretende hacer una política de intervención con las comunidades respecto al tema de reparación colectiva. Dicha política, desde luego, debe incluir la restitución de tierras, pero también la rehabi-

litación de los derechos, la rehabilitación socio-económica, y un proceso de atención psicosocial para reintegrar a la población a su tejido social. Esto incluye que los desplazados puedan decidir libremente si prefieren permanecer en la ciudad receptora o si quieren volver a su lugar de origen, obviamente bajo un sistema de compensaciones que también son comprendidas como parte de la reparación integral.

Entonces, si se tiene en cuenta que los desplazados son víctimas del conflicto, lo que podemos decir es que la única diferencia que hay entre ellos y el resto de las víctimas es la tierra y las propiedades abandonadas. Esto debido a que los desplazados han dejado su tierra y han ido a otra ciudad en la que no poseen tierras y en la que viven en condiciones poco favorables asociadas a problemas como el desarraigo cultural y la inasistencia alimentaria, entre otros.

Ministerio de la Protección Social*

Cuando se habla de reparación, se hace un reconocimiento de daños causados, no solamente pérdidas efectivas materiales, sino también afectivas, culturales y sociales. Visto desde la Dirección de Salud Pública, el enfoque psicosocial tiene solamente un contexto de salud mental, mientras que, desde la Dirección de Promoción Social el desarrollo psicosocial tiene carácter de protección social, ubicado dentro de un contexto de protección de los derechos que han sido vulnerados a la población desplazada, en términos de garantizar la atención integral en salud. Este es un enfoque reciente que redefine el aspecto psicosocial del desplazamiento.

Antes del año 2003, se entendía la atención psicosocial a la población desplazada en términos clínicos y se hacían los diagnósticos a través de una serie de entrevistas y de tests aplicados con las personas afectadas. La atención psicosocial era individual, y la atendía un profesional de la salud, trabajadora social, psicólogo y en algunos casos un psiquiatra. En el procedimiento, primero se identificaba algo en la población y, después, se garantizaba la solución de algún problema, inclusive de atención específica de salud mental.

* Diana Salcedo, profesional del Plan Piloto de Reparaciones Colectivas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

* Sofia Gutiérrez, encargada del tema de Intervención Psicosocial a Población Desplazada del Ministerio de la Protección Social.

Para asumir el nuevo enfoque, el Ministerio de la Protección Social parte de asumir que el conflicto no está afectando a una persona, sino a la familia y a la comunidad de maneras distintas, con impactos diferenciales y unas características similares en todos los grupos de población, como la ruptura del tejido social y de la confianza, es decir de la cohesión social, o la imposibilidad de acercarse a las instituciones, entre otras razones por falta de seguridad, pero también por desconocimiento. Por ello, las intervenciones deben ser colectivas.

Cuando se hacen intervenciones colectivas se trata de evitar la exclusión; las acciones colectivas de gestión social están posibilitando que el Estado responda como tal frente a la población desplazada que está registrada, pero también frente a aquella población que no está registrada y que también ha sufrido la violencia. En este sentido, lo psicosocial empieza a verse desde el punto de vista de la promoción social, para garantizar procesos de gestión interinstitucional.

Para hablar de reparación hay que reconocer que, además de la pérdida de territorio, existen daños psicológicos como el sufrimiento de las personas, el cual no tiene una cuantificación en términos de indemnización; por lo tanto, es necesario un reconocimiento social y político para que efectivamente se pueda hablar de una reparación integral, en la que exista una responsabilidad ética del Estado. En esto consiste la propuesta del Ministerio de la Protección Social.

La construcción de identidades sociales, desde la perspectiva de estrategias de intervención psicosocial, es fundamental en dos aspectos: genera confianza y solidaridad, perdidas ambas en las dinámicas de conflicto en los territorios.

Un ejemplo de atención integral a población desplazada, que incluye compromiso y la inclusión de las personas en su entorno y sus realidades sociales, es el caso de las intervenciones psicosociales en Valle Encantado, Córdoba, en donde las acciones del Ministerio de la Protección Social se combinaron con las desplegadas por varias ONG y las autoridades gubernamentales. Estas acciones abarcaron el acceso a cupos escolares para educación básica y media, la adecuación de la escuela construida por la comunidad, la asistencia alimentaria y el transporte para cientos de jóvenes, no todos registrados, de cinco veredas que quedan a tres horas a pie del colegio; simul-

táneamente se trabajó en la formación de docentes para el respeto a los derechos y deberes, en la habilitación de tierras para la producción de cultivos de pancoger, en la capacitación in situ para la producción y la comercialización, asesorías y otras alternativas económicas, y, desde luego, en las gestiones de servicios de salud, agua potable y acciones colectivas de fortalecimiento organizativo.

Con las intervenciones psicosociales se busca involucrar tanto a la población desplazada como a las poblaciones locales mediante acciones articuladas con las autoridades locales, las entidades de nivel nacional, las ONG y la cooperación internacional. El objetivo de estas intervenciones es concebir las realidades desde lo psicosocial, para incidir directa y positivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida y la convivencia. Esto ha significado, buscar un papel para cada uno de los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de su procedencia, en la sociedad, en un proceso que termina siendo de reparación, aunque la reparación como tal tiene que ser un proceso situado en la esfera jurídica y política.

Conclusiones y propuestas frente a la pregunta orientadora: ¿Qué implicaciones tiene la reparación para la población desplazada en comparación con la reparación a otras víctimas?

1. Bajo el criterio del Estado, se brinda asistencia a unas familias que han perdido mucho por el desplazamiento. Pero si a una familia le revierten sus pérdidas económicas, vuelve a ser autosuficiente y puede seguir su transcurrir de vida normal como lo tenía antes de ser víctima del desplazamiento, sin necesitar indicadores, ni gestores sociales.
2. El acceso a la justicia no basta para la reparación. Acceder a la justicia significa solamente un paso, sin tener en cuenta que uno de los mecanismos de impunidad es precisamente tramitar casos en la administración de justicia que quedan inconclusos; no se trata solamente de justicia judicial, sino de que esta tenga contenidos de justicia social, de justicia cultural, económica y política, como un gran horizonte de reparación.

3. Todos los elementos de la reparación deben estar sobre la base de un reconocimiento de la responsabilidad del Estado, en general, en la búsqueda de la responsabilidad individual de los victimarios y los perpetradores; es decir que aquí hay siempre una responsabilidad estatal, incluso cuando los victimarios y perpetradores son actores no estatales.
4. Se debe tener muy clara la diferencia entre restablecimiento, restitución, estabilización socioeconómica y reparación. En la ley 387 de 1997, se plantea el aspecto de restitución y reparación, que es un término judicial; los nueve indicadores de goce efectivo inician el proceso de reparación, pero la reparación como tal tiene que ser un proceso judicial.
5. Todas las personas que han sido víctimas del conflicto, o víctimas de cualquier delito de lesa humanidad a causa del conflicto, son víctimas; no se pueden separar porque la única diferencia que hay entre ellas es el derecho a la tierra. Por eso todas las personas víctimas tienen derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación.
6. El derecho a la verdad hace parte de la misma reparación, y esto también incluye que los funcionarios digan la verdad, no se limiten a mostrar unos números que no corresponden a la verdad, a la verdad de la que se habla en las comunidades y en los pueblos.
7. La reparación se compone de la reparación por vía judicial, la reparación por vía administrativa y la reparación colectiva. La CNRR se está enfocando en la reparación colectiva; el mandato de la Comisión es dar unos estándares y unas recomendaciones al Gobierno Nacional para que sea él el que diseñe el Plan Nacional de Reparación.
8. Para establecer los estándares y las recomendaciones, la CNRR realiza consultas sociales en todas las regiones del país, en las que se están recogiendo las iniciativas de las comunidades; por otro lado se está haciendo el diagnóstico de un Plan Piloto de Reparación Colectiva en 10 comunidades, en el cual se establece en qué condiciones están y qué es lo que necesitan para restablecer la condición que tenían antes del desplazamiento. Los encargados de reparar son el Gobierno y los actores armados, la reparación individual se debe hacer por vía judicial y por vía administrativa.
9. Los mecanismos jurídicos y sus procesos deben ser enseñados perfectamente a la población desplazada. La Procuraduría brinda capacitación a los funcionarios sobre ese aspecto, pero se requiere que la población conozca a profundidad cuáles son los mecanismos y las herramientas que tiene.
10. Con respecto al tema de la memoria, hay una memoria histórica que también tiene que ser reparada en algún momento futuro.
11. No se puede considerar como reparación la ayuda humanitaria, ni la atención a la población desplazada; la reparación empieza en el momento en que la persona ha logrado la estabilización.
12. La reparación no sólo debe ser judicial, debe ser integral e incluir lo social, lo cultural, lo económico y lo colectivo. No sólo se debe reparar a la población desplazada, sino a toda la sociedad que ha sido afectada por el conflicto.
13. Todos los actores deben aceptar la responsabilidad que les corresponde ya sea por acción o por omisión, incluido el Gobierno.
14. La actuación de los encargados de impartir justicia debe ser transparente, ya que la verdad hace parte de la reparación.

Foro 10

Enfoque diferencial

Presentación*

El enfoque diferencial atraviesa todo el sistema de atención a la población en situación de desplazamiento. La Constitución de 1991 establece que Colombia es un Estado social de derecho. La palabra social, a diferencia del esquema político anterior que era un Estado de derecho, cambia las condiciones y la visión del Estado frente a la atención a su población y a sus ciudadanos. Al unir este concepto con el artículo 13 de la Constitución Política que habla de la igualdad, se llega al enfoque diferencial, que no es otra cosa que reconocer la igualdad efectiva de todas las personas, de todos los grupos poblacionales. En consecuencia, la atención brindada por parte de las instituciones se debe ofrecer atendiendo las particularidades de la población, de acuerdo con la edad, el género y demás características propias de cada grupo poblacional.

Al abordar el tema del desplazamiento desde una perspectiva de enfoque diferencial, es importante tener clara la diferencia de este concepto con el de prelación de derechos. Es decir, cuando se habla de una prelación en los derechos se hace referencia al artículo 13 de la Constitución Política sobre la igualdad real y efectiva, mientras que, cuando se habla de enfoque diferencial, se habla de las características particulares de cada una de las personas.

El enfoque diferencial también está sustentado en el artículo 7 de la Constitución que reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación y establece la diferenciación positiva a favor de los grupos étnicos. Con este artículo, se reconoce en Colombia la existencia de poblaciones culturalmente diferenciadas para generar un impacto positivo en estas poblaciones, que debe redundar en mejorar sus condiciones de calidad de vida ofreciéndoles una atención particular y preferen-

cial que es precisamente la que se sustenta el enfoque diferencial frente a las poblaciones.

Actualmente existen grupos poblacionales que se encuentran en un estado de vulnerabilidad más grande que otros. Si el Estado quiere realmente hacer efectivo el mandato constitucional de la igualdad necesita reconocer estos grupos poblacionales y generar unas acciones preferenciales frente al resto de la comunidad, para poder nivelarlos en un mismo esquema de igualdad.

Estos conceptos se tienen que aplicar a la población en general. Pero en el tema puntual del desplazamiento, y teniendo en cuenta la vulneración de derechos que ha sufrido la población desplazada, es necesario implementar unas acciones preferenciales y diferenciales frente al resto de la población.

Las entidades que pertenecen al SNAIPD tienen la responsabilidad legal de formular política pública para los grupos poblacionales de especial protección, como los niños, las niñas, los y las adolescentes, las y los adultos mayores, las comunidades étnicas (comunidades indígenas y comunidades afro) y la población en situación de discapacidad. Frente a estos grupos, se encuentran diversas acciones afirmativas, pero no se tiene una política pública donde se fijen parámetros de atención específicos, acordes con los que la población necesita para ser atendida. Por tanto es necesario identificar las causas reales por las cuales no se dispone de esa política, y definir las acciones a realizar desde el orden nacional y territorial, para garantizarle a la población el goce efectivo de sus derechos.

La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera explícita ante todas las entidades para que realicen acciones concretas que permitan superar el estado de cosas inconstitucional, y la ejecución de una política clara con enfoque diferencial, que atraviese absolutamente cada una de las diferencias.

Ante la Corte, las entidades gubernamentales han desagregado información que permite demostrar que, de alguna manera, se están realizando algunas acciones afirmativas; pero también es evidente que, en su conjunto, no se está logrando un impacto significativo. Lo que se pone a consideración para la discusión es si hay un conocimiento sobre el tema. ¿Por qué se ha quedado únicamente en acciones afirmativas y no se ha podido configurar una política con enfoque diferencial?

*Discusión alrededor de la pregunta orientadora¹:
¿Qué acciones pueden desarrollarse frente a la*

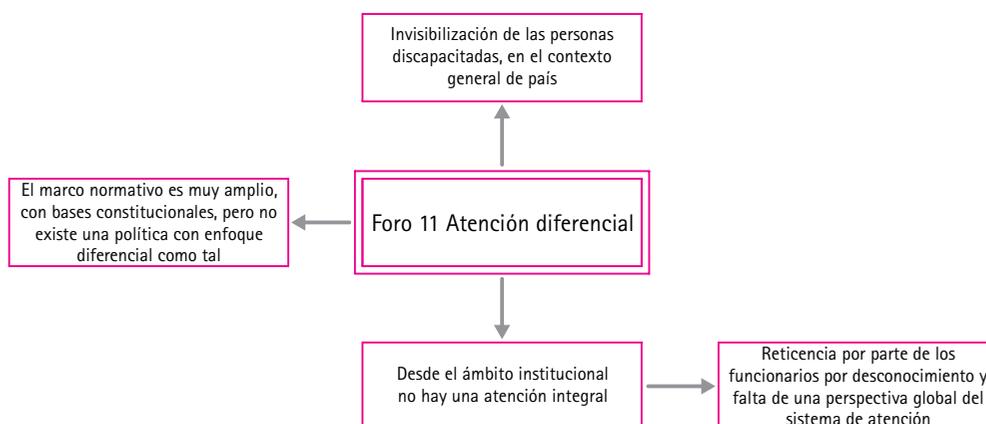
* Viviana Ferro y Juan Alberto Cortés, profesionales de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada, Acción Social.

responsabilidad y los retos del gobierno nacional para implementar el enfoque diferencial en la política pública?

Dentro de las entidades que conforman el SNAI-PD la pregunta orientadora se complementa con otras dos: ¿Qué medidas debe adoptar el Estado para afrontar el reto de construir una política diferencial que parta de la equidad e igualdad de los sujetos y las poblaciones, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento? y, ¿cómo generarla e implementarla cuando no hay un antecedente en el país? También esta otra, derivada de las anteriores: ¿Cómo pensar esta política en cumplimiento del ordenamiento jurídico y en concordancia con la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios?

¹ En este foro no hubo presencia de representantes de las OPD, únicamente se contó con la presencia institucional. En la edición, algunos de los planteamientos están enriquecidos con los aportes de los participantes.

Línea de problemas



Conclusiones y recomendaciones

- El reto es generar acciones coordinadas y articuladas en pro de la comunidad. Porque, más que la discusión de que no existe una política, es necesario establecer compromisos institucionales en el trabajo para avanzar e implementar todas las propuestas y acciones que se están definiendo desde el marco de las políticas y del enfoque diferencial.
- La atención diferencial atraviesa toda la atención sectorial de todo el sistema de atención a población desplazada.
- Existe un sistema para la atención a la población desplazada pero no hay una integridad en ese sistema.
- No existen metodologías ni formas de coordinación interinstitucional.
- Tampoco hay una capacitación a nivel institucional, ni funcionarios fijos para que clarifiquen y lleven la historia de la situación de desplazamiento y atención, etc.
- La ley 387 de 1997 es un gran avance pero hay que adecuar ciertos aspectos, como lo referente al registro, toda vez que debe dársele oportunidad a ciertas poblaciones que no se pudieron registrar, por desconocimiento o porque estaban lejos de los cascos urbanos para hacer la declaración.
- Debe darse una capacitación y sensibilización a la población afectada. Es diciente que en este Foro no haya presencia de población en situación de desplazamiento. Estas personas todavía enfrentan una dicotomía sobre cómo presentarse, si como personas en situación de desplazamiento o como discapacitados para lograr una atención más adecuada.
- La capacitación y la formación para brindar atención en la diversidad debe ser también para los funcionarios públicos, ya que el déficit en atención no siempre se debe a negligencia de parte del funcionario, sino a su desconocimiento de la normatividad.

Foro 11

Responsabilidad y coordinación territorial

Presentación / Responsabilidad de las entidades territoriales para la atención integral a la población desplazada*

El Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), conscientes de la responsabilidad que implica el pronunciamiento de la Corte Constitucional, quien deja en cabeza del Ministerio el tema de la coordinación territorial y la promoción de los esfuerzos de las distintas entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada, reflexionan de manera conjunta acerca de lo que significa coordinar en un país desde el nivel nacional, cuando la Constitución le confiere autonomía administrativa a los departamentos y municipios. Durante la realización de este ejercicio y siguiendo las recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación, ACNUR y otras entidades que hacen parte de la comisión de seguimiento, el Ministerio, Acción Social y el DNP se formulan la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las responsabilidades en torno a la atención y dónde están escritas?

La Ley 387 de 1997, en el artículo 7, establece la creación de los comités departamentales y municipales para la atención a la población desplazada con sus respectivas funciones y reglamentaciones. En la reglamentación de la Ley, el Decreto 250 insiste en el tema de la planeación y los esfuerzos presupuestales, pero sobre todo en la necesaria articulación del Gobierno Nacional con los territorios, y reclama otra articulación sumamente importante: la interregional.

Conforme a lo anterior, el Ministerio del Interior y de Justicia desarrolla una estrategia llamada “Estrategia de la promoción de los esfuerzos pre-

supuestales y administrativos con los entes territoriales”. Esta estrategia consiste en hacer un amigable llamado de atención para aunar esfuerzos con los entes territoriales, en la aplicación de los principios rectores. Los factores a enfatizar son:

1. La concurrencia es de doble vía. El Gobierno Nacional debe concurrir con los entes territoriales, pero también los entes territoriales deben concurrir con Gobierno Nacional, siguiendo el principio de inmediación. A pesar de que el Gobierno Nacional tiene una profunda responsabilidad en el tema de desplazamiento forzado, es un hecho innegable que la población se encuentra en los municipios. Cada uno de ellos es eje receptor o expulsor simultáneamente de la actual población desplazada. De acuerdo con todo esto, se propone el diseño de una política pública clara y bien planeada, con base en la normatividad existente. Esta es la mejor estrategia para aunar esfuerzos en materia de atención a la población desplazada.
2. La inclusión de partidas presupuestales es un ejercicio arduo. Por ello se hace un reconocimiento muy grande al esfuerzo presupuestal que hicieron los departamentos en el año 2006 para la ejecución en la vigencia del 2007, por lo cual se puede decir que los 32 departamentos, las 32 ciudades capitales y varios de los municipios¹ hicieron un esfuerzo considerable por atender a la población desplazada. En este sentido, se hace un llamado especial a los entes territoriales para volver más efectivos los comités que han sido creados en los municipios. La encuesta que se aplicó, identificó que en la mayoría de los municipios existen los comités, pero estos no se reúnen, no participan, ni aúnan esfuerzos, no planifican, no hacen acuerdos sobre el presupuesto ni tienen en cuenta las recomendaciones que surgen de la población desplazada. En definitiva, no están funcionando. El Ministerio del Interior

* Ana Silvia Olaya, Profesional de la Subdirección de Atención a Población Desplazada en Acción Social

¹ Se toma como base los 100 municipios declarados por ACNUR álgidos frente al desplazamiento.

y de Justicia, a partir de 2006, proyecta un plan de acompañamiento y apoyo técnico en especial a los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Este acompañamiento se va a realizar de manera conjunta con Acción social y bajo las indicaciones del Departamento Nacional de Planeación para articularlo con el programa de medición que realizan tanto los entes territoriales como el Gobierno Nacional.

3. Otro de los ejercicios que se está promoviendo es el de la participación efectiva de la población desplazada en los comités. La encuesta identifica que a pesar de que la mayoría de municipios confirman la existencia de comités y la participación de representantes de la población desplazada en los mismos, no es claro el nivel de participación. ¿Cuál es realmente el nivel de participación y compromiso? ¿Es efectiva la participación? ¿Se tienen en cuenta las recomendaciones de los representantes de la población en situación de desplazamiento? Si no es así, ¿se realiza concertación? Estas preguntas aún no tienen respuesta.
4. El tema más álgido, para poder cumplir con los requisitos de una medición, es la ausencia de una cultura de la información. La caracterización o lectura social es que se dispone de una información válida, pero secundaria. Es indispensable acceder a la fuente primaria de información que son la población desplazada y los entes territoriales. Se necesita saber cómo están, en qué van, qué necesitan, sólo así se podrá planificar efectivamente. Si no hay conocimiento es imposible planificar y avanzar.

Actualmente las gobernaciones de Meta, Nariño y Atlántico adelantan un ejercicio que apoya el cumplimiento de la normatividad con un esfuerzo presupuestal y administrativo, al que se pueden aunar esfuerzos para articular el territorio con la nación. Para 2008 se pretende replicar estos valiosos ejercicios, que han trascendido el nivel departamental hasta lograr articulación interregional e interdepartamental, quizás una de las necesidades más importantes que se encuentran en el tema de responsabilidad territorial.

Desde Acción Social, es importante aclarar que la articulación nación-territorio no es responsabilidad de una entidad, ni del Ministerio del

Interior, ni de Acción Social. Estas entidades simplemente sirven como orientadoras, asisten a los distintos entes territoriales, pero en ellas no recae la responsabilidad de tal articulación. La responsabilidad es de ambos escenarios (nacional-regional), para que el concepto, el trabajo y los mecanismos que utilizan en cada uno de los territorios puedan ser vinculados y así adoptar medidas más coherentes entre la realidad que se manifiesta por parte de la población desplazada y los lineamientos que surgen desde el ámbito nacional.

Para Acción social es muy importante que cada uno de los departamentos y municipios sepa cuáles son las responsabilidades que le atañen a cada una de las entidades que están en el sistema. Para el caso de las gobernaciones y los municipios, estos deben atender las problemáticas de la población desplazada desde el territorio, que es a donde llega la persona en situación de desplazamiento. En los departamentos y municipios expulsores, la protección y prevención debería ser una de las estrategias fundamentales de gestión local.

Es importante que los entes territoriales tengan cifras claras, e identifiquen plenamente la población que está en su territorio, pues gracias a la descentralización administrativa son los primeros beneficiarios de esta información. Cuando el Ministerio del Interior y de Justicia expide una circular y les pide a gobernadores y alcaldes que por favor envíen alguna información, es porque ésta sirve para todo el sistema. Se trata de remediar una situación ya conocida, y es que la población desplazada dice que a pesar de los esfuerzos que las entidades presentan en sus informes, estos no se ven en las regiones, no se ve la materialización de los esfuerzos.

El ente que genera la información primaria es el Ministerio del Interior. Es válido que Acción social ayude con algunas cifras e informaciones; sin embargo, las gobernaciones no deben dejar esta tarea a las entidades coordinadoras del sistema.

* Rafael Espinoza, Secretario del Interior del departamento de Bolívar.

Otra de las reflexiones que es importante hacer es la poca, baja o exigua presencia de los entes territoriales para atender un tema tan crucial como el del desplazamiento forzado. El desplazamiento no es abstracto, se presenta en un territorio y es importante transmitir a los municipios y departamentos la absoluta necesidad de tomar con mayor seriedad el tema del desplazamiento, para hacer efectiva y productiva la interlocución.

La visión departamental

*Departamento de Bolívar**

A nivel del departamento de Bolívar existe preocupación institucional frente a la poca articulación y la poca presencia de los representantes de los diferentes entes territoriales; también frente a la responsabilidad de la Nación en cuanto al tema del desplazamiento forzado. Es preocupante ver cifras en los distintos medios de comunicación masivos sobre población desplazada en el departamento, cuando a nivel interno no se tiene esta información. Acción Social no confirma las cifras, el departamento no tiene ningún manejo ni participó en la identificación y caracterización de la población desplazada. Tampoco se pueden hacer formulaciones de planes de acción a no ser que se remita a Acción Social.

Bolívar es un departamento que históricamente ha sido afectado por separaciones territoriales. De él se desprendieron los departamentos Bolívar, Córdoba y Sucre. Hoy se está ante la eventualidad de que se desprenda un cuarto departamento, el del Magdalena Medio, y ya se hacen evidentes fracturas como la de la jurisdicción territorial entre Acción Social del norte de Bolívar, por llamarla de alguna manera, y Acción Social del Magdalena Medio. Allí encontramos actores sociales que representan de por sí una división territorial.

Otro factor a mencionar en este esfuerzo es que la misma población desplazada no se daba las oportunidades de organización que se han ofrecido para ello. Hace sólo unos meses la Gobernación impulsó la designación formal de los representantes de la población desplazada. Esta formalización puso punto final a la situación

que se estaba presentando, por la cual a diario se presentaban de 15 a 20 personas que se autodenominaban desplazadas y representantes de las mismas organizaciones, lo cual no podía ser comprobado. Este proceso, que llegó a feliz término, no fue sólo una formalidad sino una necesidad, para poder definir a cuáles espacios de concertación estaban asistiendo los representantes reales de las organizaciones de desplazados.

El departamento de Bolívar está sometido a la ley 150, que lo limita en materia presupuestal y de la que espera salir en este año 2007. Los 350 millones de pesos asignados inicialmente en el 2007 se canalizaron casi todos al programa de seguridad alimentaria, lo cual obviamente no satisface las necesidades de la población desplazada. En este momento existe un compromiso por parte de los PIU para trabajar a través de las mesas temáticas.

*Departamento de Nariño**

El departamento de Nariño es uno de los territorios más afectados por el problema del desplazamiento forzado, producto de los conflictos que se viven diariamente en él y a los cultivos ilícitos que están ocupando casi el 70% del territorio del departamento. Uno de los problemas más importantes se relaciona con la población indígena. En territorios del departamento se asientan seis pueblos indígenas, los cuales vienen siendo desplazados por grupos al margen de la ley.

En los primeros meses del año se afrontó uno de los desplazamientos más grandes en el departamento, y para atender todas las etapas de la emergencia, han sido de vital importancia los recursos que se han recibido toda vez que los recursos del departamento son insuficientes. Por eso la insistencia de convocar a las entidades nacionales para que brinden su apoyo en la atención a la población desplazada. En este momento se están coordinando las últimas alertas, las cuales permiten suponer que se avecina un aumento gradual de esta población.

Varios aspectos entorpecen la atención a nivel local. El primero, es el desconocimiento de los procesos. Un ejemplo se presenta cuando se toman los datos por parte del personero, quien los envía a la Procuraduría, pero nunca a la Gobernación; entonces, cuando ya han pasado las 72 horas de atención primaria no se ha podido actuar. Se ve, entonces, la necesidad de un acom-

* María Inés Bacca Insuasty, Secretaria de Gobierno de la Gobernación de Nariño.

pañamiento más intensivo en la capacitación de los funcionarios de estos municipios

Otro aspecto que dificulta el proceso es el sistema de contratación. Es difícil lograr los recursos a tiempo. El trabajo se realiza a través de fiducias, pero adelantar un convenio demora entre 15 y 20 días; por lo tanto los recursos no llegan a tiempo, y no se puede atender oportunamente a la población. Es necesario buscar un mecanismo de contratación más efectivo que se ajuste a las necesidades actuales.

La demora en la atención humanitaria se debe, en otros casos, a que el 70% del departamento no cuenta con infraestructura vial ni fluvial y las vías que existen están controladas, en buena parte, por los grupos al margen de la ley. La población en muchas ocasiones está confinada en zonas a las que no se ha podido acceder porque se impide el acceso de la ayuda.

Por último dos aspectos positivos. El importante esfuerzo que ha hecho el departamento de Nariño, se refleja en la asignación de \$1.150 millones para el presupuesto del año 2007, de los cuales se han ejecutado más del 60 %. Los 350 millones restantes están a la espera de ser asignados, pues los desplazamientos que se avecinan parecen desbordar esta cifra. De otra parte, en Nariño se tiene una buena articulación y cohesión entre las diferentes entidades que apoyan a la población en situación de desplazamiento; es innegable que el departamento requiere la ayuda de estas entidades.

Conclusiones y propuestas alrededor de la pregunta orientadora: ¿Qué acciones pueden ser desarrolladas por los gobiernos locales, municipios y departamentos, para garantizar una oportuna articulación de las responsabilidades en la atención integral a la población desplazada?

- El apoyo más eficiente para la actuación se encuentra en el sistema normativo, las leyes, sentencias y fallos de la Corte Constitucional. De ahí es de donde se deriva la obligatoriedad para los departamentos y municipios para atender a la población desplazada sin depender del compromiso ni la voluntad política.
- A pesar de ello cada uno de los departamentos y municipios debería estar obligado a inscribir los proyectos de atención para población desplazada.
- Es necesario tener en cuenta que el tema del desplazamiento no es responsabilidad del Secretario de Gobierno, sino del Alcalde y el Gobernador, quienes deben presidir las acciones; pueden delegar, pero el delegado tiene que asumir sus responsabilidades. Es la planeación, no la permanencia, y una política pública, lo que va a garantizar continuidad y efectividad en los procesos.
- Las secretarías de despacho asumen el tema de los desplazados, pero sus funcionarios son temporales por cuanto obedecen a intereses políticos. Se debe pensar en que existan personas profesionales de carrera, con los nombres en la Procuraduría y unas funciones asignadas; entre otras: la elaboración de proyectos, aplicar oportunamente a las licitaciones, gestionar recursos constantemente, manejo de la agenda regional del tema, seguimiento y manejo de la información. El Ministerio del Interior debe hacerle seguimiento al profesional.
- El Ministerio de Interior y de Justicia, como ente coordinador y orientador de los procesos que se llevan a cabo en cada una de las unidades territoriales, debe ofrecer un mayor acompañamiento. Por ejemplo las matrices que envía son incomprensibles y excesivamente largas, no están construidas conjuntamente y de ahí que no exista una información fluida.
- Se solicita mayores espacios para la participación de los gobiernos departamentales en los diferentes niveles del consejo de atención a la población desplazada.
- Se solicita mayor información de doble vía. Tanto de los entes al gobierno nacional, como de éste hacia las unidades territoriales.
- Hay debilidad en los comités municipales. Se requiere mayor capacitación de cada uno de los comités.
- Es indispensable la comunicación entre los municipios y el departamento.
- Es indispensable que cada unidad territorial se apodere más de la caracterización de su población desplazada, para poder así hacer efectivos los principios de complementariedad.

- Se requiere un mayor apoyo técnico para formular los planes y atender a la población desplazada.



Conclusiones

Diego Andrés Molano

Director de Programas Presidenciales de Acción Social

En nombre de Acción Social, se presentan seis conclusiones:

- La ley 387 de 1997 que se busca evaluar, es reconocida como una ley que le ha dado a Colombia una de las legislaciones más avanzadas, para proteger y restituir los derechos de la población desplazada.
- La población en situación de desplazamiento, representada por sus líderes y organizaciones, elaboró documentos que dieron cuenta, en profundidad, de las experiencias y necesidades de la población en situación de desplazamiento, con un ánimo propositivo y constructivo. En la propuesta que se hace desde diferentes perspectivas para avanzar en la atención a las diferentes fases, el gobierno encontrará seguramente elementos que permiten avanzar en el diseño de la política pública.
- Aunque el tema del desplazamiento es complejo, se brindaron espacios que permitieron entender la diferencia entre lo que piensan los funcionarios y lo que piensan y sucede dentro de las organizaciones de la población desplazada.
- Los foros, como el realizado el año anterior con motivo del Plan de Desarrollo, permiten avanzar para cerrar la brecha existente. El tener claridad con respecto al cumplimiento de la ley permite garantizar el goce efectivo de los derechos, su restablecimiento y avanzar con conocimiento y confianza hacia la solución de los problemas a los que la población desplazada se enfrenta en el día a día. Ese es el reto fundamental para la sociedad colombiana y el gobierno.
- El gobierno nacional, por medio de sus funcionarios públicos, es responsable de garantizar el goce efectivo y la restauración de los derechos a partir de la ley, la política y los indicadores. Es importante crear las condiciones para que los beneficiarios puedan ejercer un control social sobre los encargados de ejecutar los planes y proyectos y, además, hacer un esfuerzo institucional para brindar un acompañamiento efectivo, en el desarrollo de la política y de los instrumentos concretos.
- En un hecho sin precedentes en la política pública colombiana, se ha logrado materializar los derechos en los indicadores de goce efectivo; para que esto se haga posible la Corte Constitucional, la población desplazada y las entidades gubernamentales deben continuar asumiendo las responsabilidades a partir de lo establecido en el Plan de Desarrollo. Una de las prioridades es instrumentalizar los procesos, y para ello serán un insumo valioso las reflexiones recogidas en cada uno de los foros temáticos. Los primeros instrumentos serán el manual y los procedimientos, que se discutirán dentro del sistema, donde se podrán realizar los ajustes necesarios.

Andrés Dávila Ladrón de Guevara

Director de Seguridad y Justicia del Departamento Nacional de Planeación - DPN

Las conclusiones del ejercicio realizado reflejan que, aunque todavía falta mucho por hacer, existe un aprendizaje no solamente del gobierno y de las entidades sino también de las organizaciones de población desplazada y de la sociedad en la búsqueda de soluciones a un problema que se ha venido afrontando desde hace varios años.

Desde Planeación Nacional, el trabajo que se ha realizado en cuanto a la construcción de la batería de indicadores, refleja un cambio cualitativamente importante en el desarrollo de la política pública, el cual plantea un reto significativo para que en los próximos años los resultados obtenidos se puedan medir frente a los recursos que se están invirtiendo en el camino de superar la situación del desplazamiento. En este sentido, al cumplirse 10 años de la ley 387, se está encontrando la ruta de salida para la superación del problema del desplazamiento forzado en Colombia.

Diego Roberto Rosero

Jefe Nacional de Unidad de Protección de ACNUR

Este congreso ha sido un proceso de evaluación de los avances, falencias y lecciones aprendidas durante los últimos 10 años luego de la expedición de la ley 387 de 1997 que marca el inicio de un movimiento hacia la resolución de los problemas de la población desplazada en Colombia. En cuanto a los avances, se resaltan algunas líneas de consenso que han aparecido a lo largo de las presentaciones y de las discusiones de los foros con las personas desplazadas.

El primer avance consiste en el desarrollo normativo que no existía antes de esta ley, y que por algunos años no tomó fuerza de aplicabilidad; en esto hay que tener muy en cuenta la sentencia T-025 de 2004 expedida por la Corte Constitucional, y otras resoluciones que han venido a complementar la implementación de la ley 387.

En segundo lugar, hay un avance en el desarrollo de indicadores específicos, que son importantes para medir la aplicación de la ley y que esta no permanezca como letra muerta. Efectivamente, Colombia ha ido avanzando en este tema con el desarrollo de los indicadores, un avance bastante técnico en comparación con otros países.

En tercer lugar, hay avances en cuanto a la estructura institucional, que ha logrado disminuir la indiferencia frente al tema del desplazamiento en Colombia, por medio del desarrollo de varias instituciones como Acción Social, que permite al Estado ejecutar acciones para la implementación de la ley.

En cuarto lugar, la participación de la población desplazada, que antes era tratada con indiferencia, ha logrado ganar espacio y enriquecer este tipo de discusiones. Sin embargo, existen muchos espacios por llenar, para hacer más efectiva su participación.

En cuanto a los retos, en la perspectiva de las Naciones Unidas que promueve la paz como base de su filosofía, está la resolución de las causas del desplazamiento. Mientras se mantenga latente el conflicto, se producirán más desplazamientos, y todos los modelos que se utilicen y los avances que se vayan alcanzando, se van a quedar cortos respecto al número de desplazados; por ejemplo, se mencionó que cada año el número de desplazados se incrementa en 2.000 personas, lo cual

dificulta la planeación de estrategias efectivas de satisfacción de las necesidades de las personas en situación de desplazamiento desde hace varios años.

Una de las falencias reconocidas a lo largo de este evento es que el estado de cosas inconstitucional se mantiene, aun cuando se han obtenido mejoras en algunas áreas. El trabajo a realizar en el sentido de superar esta situación constituye un gran reto para todos los actores partícipes de este fenómeno.

A pesar de los esfuerzos del gobierno colombiano, aún hay una enorme brecha en cuanto a la satisfacción de las necesidades de la población desplazada, y, mientras esa brecha se mantenga, el problema seguirá latente, aunque se debe tener en cuenta que un problema de esta magnitud sólo se puede solucionar paulatinamente.

Otro de los problemas identificados, y que es reiterativo, es la ruptura de canales de comunicación entre los esfuerzos del gobierno nacional y las entidades regionales y los municipios. A pesar de que existen algunos programas exitosos en Antioquia, Nariño, Santander, Bogotá y Medellín, hace falta realizar más acciones, especialmente en los municipios y regiones de las zonas de conflicto.

La escasez de recursos, evidenciada por la inconformidad de la población desplazada con respecto a los pobres resultados que existen en cuanto a implementación de vivienda, devolución de tierras, generación de ingresos, etc., constituye un gran reto para un país como Colombia, en cuanto a la consecución de fondos y la forma como se va a priorizar la inversión de los recursos del Estado para satisfacer las necesidades que están pendientes. Este panorama se torna aún más preocupante, al considerar la situación planteada por la Contraloría, que, haciendo una proyección de lo presupuestado y de las necesidades, duda de que se pueda llegar a los resultados esperados para el año 2010.

Por otra parte, se presenta un problema de acceso al registro, tal como algunas poblaciones lo han denunciado dando lugar al sub-registro en una relación de causa-efecto. Mientras no se conozca la magnitud del problema, no será posible atacarlo de manera proporcional.

Para terminar, y ante los problemas evidenciados, se puede prever que no se lograrán todos los resultados planeados. Esto lleva a pensar hasta qué punto el derecho a la vida se sigue respetando en

Colombia. Por supuesto, esto es parte de un conflicto irresuelto y, por lo tanto, mientras el conflicto siga siendo tal, se continuará discutiendo sobre el mismo problema.

Carlos Holguín Sardi

Ministro del Interior y de Justicia

La forma de expresión de distintos sectores de la comunidad para planear su problemática, para buscar soluciones en conjunto, para construir por la vía del diálogo y la solidaridad esas soluciones, es algo que ennoblece a Colombia y en particular al gobierno del Presidente Álvaro Uribe, que se ha dedicado día a día a propiciar, a estimular y a apoyar ese tipo de encuentros entre la comunidad, los organismos del gobierno y las fuerzas militares para hacer una mejor identificación de los problemas y una mejor búsqueda de las soluciones.

Por las relaciones que han hecho las diferentes mesas de trabajo, se han encontrado falencias y situaciones críticas. Ante ellas, siempre ha existido la voluntad y la manifestación propositiva de soluciones, que debe ser el enfoque para enfrentar muchos de los problemas que afligen a la patria, entre los cuales el desplazamiento forzado es uno de los más dramáticos y que más golpea a la sociedad en su conjunto.

Gracias a la Política de Seguridad Democrática se ha avanzado, logrando la disminución en la cantidad de personas desplazadas, pasando de 400 mil personas en el año 2002 a un poco más de la mitad en la actualidad. Que este avance sustancial continúe, dependerá de la identificación de las causas que originan el desplazamiento forzado, de que se remueva la situación de violencia, el narcotráfico y la lucha por el territorio donde se encuentran los cultivos ilícitos. Sin esa decisión de remover esas causas, de dar esa lucha para extirpar la violencia, el terrorismo y el narcotráfico, no se podrá llegar a feliz término.

Se encuentra como estímulo, que durante cuatro años de política sostenida y direccionada, se haya logrado reducir por lo menos a la mitad lo que se ha venido acumulando a lo largo de 30 o 40 años, para llegar a las cifras registradas a comienzos de este siglo. Debemos seguir estimulados para continuar en esta lucha, con decisión y compromiso con la seguridad democrática, para combatir los problemas que aquejan al país y que son la causa del desplazamiento.

Se ha avanzado en el tema de atención a la población desplazada; después de la experiencia como gobernador por segunda vez hasta el año 1994, no se conocían situaciones de desplazamiento. Luego, como senador en el año 1998 ya existía la ley 387 del año inmediatamente anterior, pero aún en ese entonces el tema no tenía el suficiente reconocimiento, mientras que en estos cuatro años el avance ha sido sustancial. Si durante los cuatro años anteriores se invirtieron 500 mil millones, aproximadamente, en atención a la población desplazada, en los cuatro años del gobierno del Presidente Uribe la cifra se ha cuadruplicado, alcanzando un aproximado de un billón 800 mil millones pesos en atención a la población desplazada. Actualmente, se tiene el compromiso, con el Plan Nacional de Desarrollo, de duplicar de nuevo el presupuesto y llegar a cuatro billones, que es el equivalente al costo del aparato judicial durante este periodo.

Un aspecto curioso con respecto a las conclusiones de los foros temáticos, fue la ausencia de la referencia al tema del retorno, tal vez por la falta de garantías de seguridad; sin embargo, no se solicitan dichas garantías para hacer efectivo el retorno. La población que ha retornado, por ejemplo en muchos sitios del departamento de Magdalena, lo ha hecho dentro de un proceso. Para eso existe una política de fondo que tiene que ser asumida en consenso con la población desplazada, de acuerdo con sus necesidades y expectativas; esta población debe reubicarse en los municipios y poblaciones receptoras o retornar a sus sitios de origen, de forma tal que se logre garantizar el goce efectivo de los derechos y la restitución de los mismos, para superar su condición de desplazada y que sea reconocida como un grupo de personas que cuentan con el estatus de reubicados, y que gozan de atención como víctimas de un conflicto.

Otro aspecto que llamó la atención fue la ratificación por parte de las OPD de su interés por acceder al fortalecimiento ofrecido por el Ministerio de Justicia; brindaremos este apoyo para que esas OPD tengan una efectiva participación en el diseño de las políticas, con bases reales y con claridad en el fortalecimiento de las metas para el retorno o la reubicación. Para ello el gobierno realizará grandes esfuerzos presupuestales y fiscales y continuará cumpliendo con dicho fortalecimiento.

Con este ejercicio de participación se reafirma el compromiso que asume el gobierno a través de Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior y de Justicia, para hacer el seguimiento de las recomendaciones que serán socializadas dentro del gobierno.

ZETA PUBLICIDAD MERCADEO & LOGÍSTICA

IMPRESO EN EL MES DE MARZO DE 2008
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA