



# EL RETO

ante la tragedia  
humanitaria del  
desplazamiento  
forzado

## Superar la exclusión social de la población desplazada II

Comisión de seguimiento a la política  
pública sobre desplazamiento forzado

Proceso nacional de verificación  
Luis Jorge Garay Salamanca. *Director*

vol. 11

Con el apoyo de:



Koninkrijk  
der Nederlanden

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA  
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:

SUPERAR LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA  
POBLACIÓN DESPLAZADA II

---



COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA  
SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA  
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:

SUPERAR LA EXCLUSIÓN SOCIAL  
DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA II

VOLUMEN 11

Preparado por:

Luis Jorge Garay Salamanca

DIRECTOR

Fernando Barberi Gómez

COORDINADOR

Clara Ramírez Gómez • Yamile Salinas Abdala  
Cecilia López Montaña • María Angélica Gómez • Gloria Helena Henao  
Francisco Taborda • Diego Grueso Ramos • Juan Carlos Betancur

INVESTIGADORES

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA  
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:  
SUPERAR LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LA  
POBLACIÓN DESPLAZADA II

© Comisión de seguimiento a la política  
pública sobre desplazamiento forzado

© Consultoría para los Derechos  
Humanos y el Desplazamiento, Codhes

**ISBN: 9978-958-57325-6-8**

**Proceso Nacional de Verificación:**  
Luis Jorge Garay Salamanca, Director  
Fernando Barberi Gómez, Coordinador

Investigadores:

Clara Ramírez Gómez  
Yamile Salinas Abdala  
Cecilia López Montaña  
María Angélica Gómez  
Gloria Helena Henao  
Francisco Taborda  
Diego Grueso Ramos  
Juan Carlos Betancur

Preparación editorial:

Fernando Vargas Valencia

Diseño editorial:

Torre Gráfica / Ricardo Alonso

Portadilla Gráfica

Ilustración

Claudia García  
de la serie: *Un único paisaje*, 2007

Corrección editorial:

Bibiana Castro Ramírez

Impresión: Corcas Editores

Impreso en Colombia

Febrero de 2012

Integrantes de la Comisión de seguimiento

a la política pública sobre desplazamiento forzado:

Eduardo Cifuentes Muñoz • Luis Jorge Garay Salamanca • Monseñor Héctor Fabio Henao  
Rodrigo Uprimny Yepes • Patricia Lara Salive • Marco Romero Silva • Pedro Santana Rodríguez  
Fanny Uribe Idárraga • Olga Amparo Sánchez • José Fernando Isaza • Jorge Enrique Rojas  
Luis Evelis Andrade • Rosalba Castillo • Orlando Fals Borda (q.e.p.d.).

Observadores nacionales: Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA)

Con el acompañamiento internacional de Rigobera Menchú y Roberto Meier.

Organización Nacional Indígena de Colombia, Onic

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes

Corporación Viva la Ciudadanía

Secretariado Nacional de Pastoral Social

Casa de la Mujer

**Agradecimientos**

El director del Proceso Nacional de Verificación, Luis Jorge Garay Salamanca, agradece de manera muy especial la colaboración prestada a la realización de este informe por Fernando Barberi Gómez, coordinador académico y administrativo, y a la investigadora Clara Ramírez Gómez, encargada de la consolidación y edición de la primera parte y de los análisis compartidos en la segunda parte del presente volumen.

De manera especial, se valora la colaboración de los expertos que contribuyeron a la realización de la primera parte del presente volumen con la elaboración de los documentos que le sirvieron de base: Yamile Salinas y Francisco Taborda para el Auto 004 de 2009, Juan Carlos Betancur y Diego Grueso para el Auto 005 de 2009, Cecilia López Montaña para el Auto 092 de 2008, María Angélica Gómez y Gloria Helena Henao para el Auto 251 de 2008.

Se agradece también el apoyo financiero brindado oportunamente por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid y la Organización Internacional para las Migraciones, OIM y la Embajada del Reino de los Países Bajos en Bogotá.

A los demás miembros de la Comisión de Seguimiento se agradece la confianza depositada, así como los comentarios realizados sobre este informe.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado y no compromete a las agencias cooperantes.

Se permite la reproducción de este texto, siempre y cuando se cite como fuente.

## CONTENIDO

Primera parte	15
APORTES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL: SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004 Y SUS AUTOS DIFERENCIALES	15
Introducción	17
La situación de los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado: Autos 004 de 2009 y 382 de 2010	19
Introducción	19
Las órdenes de la Corte Constitucional	20
El Programa de Garantías	22
La difusión del Auto 004 de 2009	24
El diagnóstico inicial	24
La implementación del acuerdo metodológico	25
Hacia un balance de la implementación del Programa de Garantías	30
Los planes de salvaguardia étnica	32
Avances a junio de 2011	32
Programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas	36
Lineamientos y recomendaciones	39
Conclusiones	44
El cumplimiento de los derechos fundamentales de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado o del confinamiento: Auto 005 de 2009	46
Introducción	46
Las órdenes de la Corte Constitucional	47
Antecedentes: situación de las comunidades afrocolombianas	50
Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria afrocolombiana	50
El derecho al territorio: titulación colectiva y demarcación de los territorios tradicionales	52
Consejos comunitarios y consultivas regionales y nacional de comunidades negras: encrucijadas de la representación de la población afrodescendiente, consultas previas y diálogos con el Estado	55

Las órdenes específicas	58
El Plan de Caracterización de Territorios Colectivos	58
La ruta étnica	60
Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrocolombiana, con la participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus autoridades constituidas, y de las autoridades territoriales concernidas	63
Los planes específicos de protección y atención para 62 comunidades afrocolombianas	64
Diseño de una estrategia para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa	66
El proceso de participación	69
La consulta previa e informada	69
Lineamientos y recomendaciones	74
Caracterización territorial	74
Ruta étnica	79
Los planes de protección y atención	80
Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó	81
Censo y caracterización de las comunidades	81
Plan de prevención contra el desplazamiento y protección colectiva e individual	82
Aplicación de la ruta étnica de protección	83
Conclusiones	83
Los derechos de niños, niñas y adolescentes	85
Introducción	85
Infancia y enfoque de derechos	86
La especial protección constitucional	87
Víctimas de delitos de lesa humanidad	87
Hacia un enfoque diferencial	88
El Auto 251 de 2008	89
Las órdenes de la Corte Constitucional	90
El proceso institucional liderado por Acción Social	90
Valoración inicial del proceso	91
Los proyectos piloto	91
Enfoque diferencial en el territorio, distinción de responsabilidades y competencias para determinar los niveles de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia	92
El enfoque programático diferencial para el reconocimiento de derechos individuales y colectivos	92
Enfoque diferencial en respuesta a los riesgos especiales y los problemas transversales de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado a nivel territorial	93
Enfoque diferencial para el registro y análisis de información, y algunas conclusiones	93
Los proyectos piloto de prevención	94
Los proyectos piloto de atención	96

Programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado, “Mis derechos primero”	97
El diseño del programa	99
Valoración de la ruta de atención integral Mis derechos primero	101
Los interrogantes	101
Etapas para la vinculación, la atención y el seguimiento	102
Relaciones entre los Autos expedidos por la Corte Constitucional el Auto 251 de octubre de 2008 y los Autos 004, 005 y 006 de enero de 2009	104
Participación y seguimiento de las organizaciones sociales al cumplimiento del Auto 251 de 2008	106
Lineamientos y recomendaciones de política diferencial	107
Sobre el registro de la población	108
Sobre los acuerdos interinstitucionales	109
Sobre la participación de niños, niñas y adolescentes	109
Sobre la promoción de sinergias y la conformación de redes	110
Sobre la sociedad civil	110
Propuestas de programas de generación de ingresos para las mujeres desplazadas	112
Introducción	112
Los mandatos de la Corte Constitucional	113
Caracterización y posibilidades de la mujer desplazada	117
Caracterización de las mujeres desplazadas	118
Situación del sector rural	120
Contexto urbano	123
Mercado laboral urbano	123
Empleo femenino urbano	123
Contexto social urbano	124
A manera de conclusión	125
Diseño de políticas para mujeres desplazadas	126
Contexto general para políticas dirigidas a la mujer desplazada	127
La política social en los planes de desarrollo 2002-2011	129
Bases para el diseño de estrategias para las mujeres desplazadas	131
Elementos de una política pública con enfoque de derechos	133
Política en materia de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento	135
Algunas conclusiones	138
Recomendaciones de políticas públicas e incentivos con enfoque de derechos para mujeres víctimas de desplazamiento	139
Elementos del diseño de la propuesta	140
Empresas para la transición de desplazados (ETD)	143
Elementos para la construcción de las ETD	145
Programa de empleos de última instancia	147

Segunda parte	149
EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS PARA LAS POBLACIONES AFROCOLOMBIANA E INDÍGENA	149
Introducción	151
Rasgos característicos del desplazamiento forzado según pertenencia a grupos étnicos	153
La afectación diferencial por grupo étnico	153
Número de desplazamientos sufridos	154
Periodo de desplazamiento	155
Área de expulsión	157
Motivo del desplazamiento	158
Modalidad de desplazamiento	159
Presuntos autores del desplazamiento	160
Intención de retorno	162
Características sociodemográficas de la población indígena desplazada	165
Tamaño promedio de los hogares	165
Composición de los hogares	165
Jefatura del hogar	167
Distribución de la población por sexo y edad	168
Sexo	168
Edad	170
Factores adicionales de vulnerabilidad	171
Tasa de dependencia económica	174
Observancia de los derechos	177
Derecho a la atención humanitaria	177
Ayuda inmediata	177
Atención humanitaria de emergencia	180
Derecho a la identidad	184
Derecho a la educación	186
Acceso a la educación	186
Obligatoriedad	189
Accesibilidad económica (gratuidad)	192
Permanencia	194
Calidad sentida	196
Derecho a la salud	197
Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud	197
Atención en salud	200
Apoyo psicológico	202

Promoción y prevención	202
Conclusiones: grado de realización del derecho a la salud	206
Derecho a la alimentación	207
Indicadores de seguridad alimentaria	207
Indicador de cuidado infantil	213
Acceso a programas alimentarios	215
Derecho a la vivienda digna	217
Tenencia de la vivienda	217
Acceso a servicios públicos domiciliarios	221
Materiales de la vivienda	223
Ubicación de las viviendas	224
Grado de realización del derecho a la vivienda digna	225
Acceso a los subsidios de vivienda para la población desplazada	229
Derecho a la generación de ingresos	231
Acceso al mercado laboral	231
Condiciones laborales	235
Líneas de pobreza e indigencia	242
Conclusiones	243
Rasgos del desplazamiento	244
Características sociodemográficas	245
Subsistema de derechos a la atención	245
Subsistema de derechos a la autosostenibilidad	248
ANEXOS	251
ANEXO 1. Estado del avance de los planes de salvaguardia étnica	251
ANEXO 2. Territorios de comunidades negras e indígenas del país que han presentado solicitudes de protección por ruta étnica	257
ANEXO 3. Estado de las declaratorias de protección sobre territorios colectivos de comunidades negras, por la ruta colectiva de protección en el departamento de nariño	259
ANEXO 4. Planes específicos ordenados en el Auto 005 de 2009	262
ANEXO 5. Situación del cumplimiento de las órdenes relacionadas con el territorio de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó	264
ANEXO 6. Revisión de la implementación de los trece programas ordenados por la Corte Constitucional	267
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	273

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Mercado laboral rural por sexo (abril-junio de 2010)	122
Cuadro 2.	Comparación de la situación de las mujeres en Colombia	125
Cuadro 3.	Corredores representativos del desplazamiento forzado	142
Cuadro 4.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico	153
Cuadro 5.	Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1980, por condición de inscripción en el RUPD, según grupo étnico y año del primer o único desplazamiento	156
Cuadro 6.	Distribución porcentual de grupos familiares desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según modalidad del primer o único desplazamiento	160
Cuadro 7.	Distribución porcentual de grupos familiares desplazados a partir de 1980, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según intención de retorno, reubicación o permanencia en el lugar actual de asentamiento	162
Cuadro 8.	Distribución porcentual de grupos familiares desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según motivo principal de no regreso al lugar de donde fueron desplazados	163
Cuadro 9.	Distribución de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD por grupo étnico y sexo, según parentesco con el jefe de hogar	166
Cuadro 10.	Porcentaje de hogares desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según sexo del jefe de hogar	167
Cuadro 11.	Tasas de analfabetismo de las personas desplazadas a partir de 1998, de 15 años de edad o más, inscritas en el RUPD por grupo étnico y sexo, según grupo de edad	172
Cuadro 12.	Promedio de años de escolaridad de las personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico y sexo, según parentesco con el jefe de hogar	174
Cuadro 13.	Tasa de dependencia económica de los hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo del jefe de hogar, según grupo étnico	175
Cuadro 14.	Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según tipo de ayuda inmediata recibida	177
Cuadro 15.	Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico y modalidad de desplazamiento, según tipo de ayuda inmediata recibida	180
Cuadro 16.	Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico según tipo de ayuda humanitaria de emergencia recibida	181
Cuadro 17.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, que tienen el documento de identidad adecuado a su edad y sexo	185
Cuadro 18.	Tasa bruta de escolarización de la población de 5 años o más, desplazada a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según nivel educativo	188
Cuadro 19.	Tasa neta de escolarización de la población de 5 años o más, desplazada a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según nivel educativo	190
Cuadro 20.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según afiliación o vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud	198
Cuadro 21.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, que han solicitado y recibido atención psicosocial	202
Cuadro 22.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, mayores de un año y menores de 5 años de edad, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según aplicación de la primera dosis de la vacuna triple viral	203
Cuadro 24.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 mayores de un año y menores de 5 años de edad, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según aplicación de las tres dosis de la vacuna pentavalente	204
Cuadro 25.	Porcentaje de personas menores de 5 años de edad desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según control de crecimiento y desarrollo, diagnóstico de bajo peso y tratamiento recibido	205
Cuadro 26.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según indicadores de insuficiencia alimentaria	208

Cuadro 27.	Porcentaje de personas menores de cinco años, desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según persona con la que permanecen o institución a la que asisten la mayor parte del tiempo entre semana	214
Cuadro 28.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, que reciben alimentos de algún programa o institución, por grupo étnico, según grupos de edad	216
Cuadro 29.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998 e inscritos en el RUPD, por jefatura de hogar y grupo étnico, según tipo vivienda	220
Cuadro 30.	Promedio de personas por cuarto para dormir en hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, jefatura de hogar y grupo étnico, según tipo de vivienda	221
Cuadro 31.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según ubicación de la vivienda	225
Cuadro 32.	Porcentaje de hogares con personas afrocolombianas, desplazadas a partir de 1998, que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según indicadores de tenencia y condiciones de la vivienda	226
Cuadro 33.	Porcentaje de hogares con personas indígenas, desplazadas a partir de 1998, que habitan en vivienda tipo casa o apartamento por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según indicadores de tenencia y condiciones de la vivienda	227
Cuadro 34.	Porcentaje de hogares con personas no afrocolombianas ni indígenas, desplazadas a partir de 1998, que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según indicadores de tenencia y con	228
Cuadro 35.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998 e inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según solicitud de subsidio de vivienda familiar, subsidio complementario y asignación de los subsidios	229
Cuadro 36.	Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta	231
Cuadro 37.	Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD por grupo étnico y parentesco con el jefe de hogar, según actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta	233
Cuadro 38.	Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, que están ocupadas, por sexo y grupo étnico, según posición ocupacional	235
Cuadro 39.	Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, ocupadas, por grupo étnico y sexo, según tipo de afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales y posición ocupacional	237
Cuadro 40.	Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, que están ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico, cuyo ingreso laboral corriente en el mes anterior a la encuesta fue igual o fue igual o superior a un salario mínimo legal vigente en 2010 (\$515.000)	240
Cuadro 41.	Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, que están ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico, cuyo ingreso total en el mes anterior a la encuesta fue igual o superior a fue igual o superior a un salario mínimo legal vigente (\$515.000)	241
Cuadro 42.	Tasa de informalidad de las personas desplazadas a partir de 1998, ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico	242
Cuadro 43.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según condición de pobreza e indigencia por ingresos totales	243

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y pertenencia étnica, según número de desplazamiento sufridos	155
Gráfica 2.	Distribución de grupos familiares desplazados a partir de 1980 por condición de inscripción en el RUPD y periodo del primer o único desplazamiento, según grupo étnico	157
Gráfica 3.	Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados a partir de 1998 incluidos en el RUPD, por grupo étnico según área geográfica del primer o único desplazamiento	158
Gráfica 4.	Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados a partir de 1980, incluidos en el RUPD, por grupo étnico, según motivo principal del primer o único desplazamiento	159
Gráfica 5.	Distribución de grupos familiares desplazados a partir de 1980, incluidos en el RUPD, por grupo étnico, según presunto autor del desplazamiento	161
Gráfica 6.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, con jefatura femenina por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según existencia de cónyuge y de hijos menores de 18 años	168
Gráfica 7.	Distribución de la población desplazadas a partir de 1998 por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según sexo	169
Gráfica 8.	Distribución de las personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUP, por grupo étnico y sexo, según grupos de edad	170
Gráfica 9.	Edad promedio de las personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD por parentesco con el jefe del hogar, según grupo étnico	171
Gráfica 10.	Tasas de analfabetismo de los jefes de hogar desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y sexo, según condición de inscripción en el RUPD	173
Gráfica 11.	Tasas de dependencia económica de los hogares desplazados a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por grupo étnico según periodo del primer o único desplazamiento	176
Gráfica 12.	Porcentaje de grupos familiares desplazados a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según componente de ayuda inmediata solicitado y recibido	179
Gráfica 13.	Porcentaje de grupos familiares desplazados a partir de 1998 inscritos en el RUPD, que han recibido algún componente de ayuda humanitaria de emergencia, por grupo étnico, según año del primer o único desplazamiento	182
Gráfica 14.	Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, incluidas en el RUPD, que recibieron AHE en dinero, solicitaron prórroga de la AHE y les fue otorgada dicha prórroga, según grupo étnico	183
Gráfica 15.	Porcentaje de grupos familiares desplazados a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por acción que emprendieron y persona u organización a la que recurrieron para tener acceso a la AHE, según grupo étnico	184
Gráfica 16.	Porcentaje de personas de 5 a 17 años, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, que estudian y no tuvieron que realizar ningún pago por concepto de matrícula, de pensiones escolares o de gastos complementarios, por nivel educativo, según grupo	192
Gráfica 17.	Porcentaje estudiantes desplazados a partir de 1998 entre 5 y 17 años de edad, inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según elementos que necesita y recibe para asistir al colegio	193
Gráfica 18.	Porcentaje de personas entre 5 y 17 años, desplazadas a partir de 1998, que no asisten a un establecimiento educativo, por condición de inscripción en el RUPD, según grupo étnico	195
Gráfica 19.	Distribución de las personas entre 5 y 17 años, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, que no asisten a un establecimiento educativo, por grupo étnico, según causa agregada de inasistencia	195
Gráfica 20.	Porcentaje de personas entre 5 y 17 años, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por etnia, según principales problemas que se presentan en el establecimiento educativo	197
Gráfica 21.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, afiliadas al SGSSS, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según año del primer o único desplazamiento	200
Gráfica 22.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según existencia de enfermedad, necesidad de hospitalización y atención médica solicitada y recibida	201

Gráfica 23.	Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años, desplazados a partir de 1998 e inscritos en el RUPD, que sufrieron diarrea en los 30 días anteriores a la encuesta, según grupo étnico	206
Gráfica 24.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, por grupo étnico y grupo de edad, según síntoma de insuficiencia alimentaria sufrido en la semana anterior a la encuesta	210
Gráfica 25.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en RUPD, que presentan alguno o todos los síntomas de insuficiencia alimentaria, por grupos de edad y grupo étnico	211
Gráfica 26.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en RUPD que presentan alguno, o todos los síntomas de insuficiencia alimentaria, por grupos étnico, según año del primer o único desplazamiento	212
Gráfica 27.	Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según número de desayunos, almuerzos y comidas dejados de consumir durante la semana anterior a la encuesta, por falta de alimentos o de dinero para comprarlos	213
Gráfica 28.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritos en el RUPD por jefatura y grupo étnico, según gran grupo de tenencia de la vivienda	218
Gráfica 29.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por jefatura y grupo étnico, según tipo de tenencia de la vivienda	219
Gráfica 30.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998 por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según servicios domiciliarios de que disponen	222
Gráfica 31.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según el material de las paredes exteriores y de los pisos de la vivienda	223
Gráfica 32.	Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según destino que le dieron a los subsidios	230
Gráfica 33.	Porcentaje de personas de 12 años o más de edad desplazadas a partir de 1998, e inscritas en el RUPD por sexo y grupo étnico, según actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta	232
Gráfica 34.	Porcentaje de personas de 12 años o más de edad desplazadas a partir de 1998, e inscritas en el RUPD, ocupadas, por sexo y grupo étnico, según rama de actividad	234
Gráfica 35.	Porcentaje de personas de 12 años o más de edad, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, ocupadas, por sexo y grupo étnico, según duración de la jornada laboral semanal	236
Gráfica 36.	Porcentaje de personas de 12 años o más de edad, desplazadas a partir de 1998, que están ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según número de personas de la empresa o negocio	238
Gráfica 37.	Porcentaje de personas ocupadas de 12 años o más de edad, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD por sexo y grupo étnico, según el lugar de trabajo	239

## CONTENIDO CD ADJUNTO

DISEÑO Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PARA LAS MUJERES DESPLAZADAS EN COLOMBIA

ESTADO DE LAS ÓRDENES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL MARCO DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL (ECI), SOBRE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE DESPLAZADA. UN ENFOQUE DESDE EL TERRITORIO. AUTO 05 DE LA SENTENCIA T-025

APORTES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL: SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004, DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA AUTO 004 DE 2009 – PUEBLOS INDÍGENAS

PERSPECTIVA DEL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL AUTO 251

DOCUMENTO BALANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA –GENERAL Y DIFERENCIAL– DIRIGIDA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO CON ÉNFASIS EN OBSERVACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS AUTOS 004 DE 2009 Y 382 DE 2010

INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL GOBIERNO NACIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL AUTO 005 DE ENERO DE 2009



## Primera parte

# Aportes de política pública para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional: seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos diferenciales<sup>1</sup>

---

1 El presente apartado tiene como base los documentos entregados al Equipo Nacional de Verificación por diferentes expertos y las discusiones grupales realizadas con ellos, para lo cual se contó con el apoyo financiero de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Usaid, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Los expertos que participaron en este proceso fueron: Yamile Salinas y Francisco Taborda, para la situación de los pueblos indígenas; Juan Carlos Betancur y Diego Grueso, para las comunidades afrocolombianas; Cecilia López, para las mujeres; y María Angélica Gómez y Gloria Helena Henao W., para niños, niñas y adolescentes.



## Introducción

Ante la violación sistemática y reiterada de los derechos constitucionales de las víctimas del desplazamiento forzado, y la responsabilidad estatal por la falta de prevención de este fenómeno y la inadecuada e incompleta asistencia y protección a los afectados, la Corte Constitucional declaró en la Sentencia T-025 de 2004 la existencia de un estado de cosas inconstitucional, y ordenó al Gobierno tomar acciones para la superación de dicho estado y garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas.

Como parte del seguimiento a dicha sentencia, la Corte ha establecido el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en grupos de especial protección constitucional, como los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, los niños y las niñas y las mujeres, en especial las indígenas en situación de desplazamiento. Es, precisamente, frente a la situación de las mujeres desplazadas que la Corte expide el primer Auto de enfoque diferencial, seguido después por otros, en torno a la situación de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, de los niños, las niñas y los adolescentes y de las personas en condición de discapacidad.

No obstante las órdenes expresas de la Corte, son limitados los avances para garantizar el goce efectivo de las víctimas del desplazamiento, y para prevenir y evitar que se continúen vulnerando los derechos. Por ello, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado busca contribuir al seguimiento de la política pública en uno de los componentes que presenta especiales problemas: el desarrollo de enfoques diferenciales y el cumplimiento de los Autos emanados por la Corte Constitucional a este respecto.

Para ello ha iniciado un proceso de trabajo de análisis de las órdenes de obligatorio cumplimiento mediante la metodología de mesas de expertos, a fin de valorar los avances en el cumplimiento de los Autos y la presentación de los aportes que de este trabajo se derivan.

Durante el primer semestre de 2011 —con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)— se avanzó en el análisis de las políticas diferenciales dirigidas a la población desplazada y particularmente a los pueblos indígenas, a las comunidades afrocolombianas, a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes, partiendo de lo planteado por la Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Los documentos presentados por cada uno de los expertos y las discusiones con el grupo son el insumo principal de este informe, que se divide en cuatro grandes partes: en la primera, se aborda la situación de los pueblos indígenas; en la

segunda, la de las comunidades afrocolombianas; en la tercera, la problemática de niños, niñas y adolescentes; y en la cuarta, la de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

## La situación de los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado: Autos 004 de 2009 y 382 de 2010<sup>2</sup>

### Introducción

Para proteger a los grupos étnicos víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento, la Corte Constitucional ordenó, por medio de la Sentencia T-025, el desarrollo de un *enfoque diferencial* para garantizar sus derechos, y puso en evidencia su carácter de sujetos de especial protección constitucional. Posteriormente, ante los pocos avances y considerando que algunos grupos de personas, comunidades y pueblos sufren una especial afectación por el desplazamiento y el conflicto, la Corte Constitucional profirió el Auto 218 de 2006, mediante el cual ordenó el diseño e implementación de una *perspectiva diferencial concreta*, que partiera de reconocer que el desplazamiento forzado afecta de forma distinta a niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, grupos étnicos y personas con discapacidad.

En el citado Auto, la Corte señaló el impacto más que proporcional del desplazamiento sobre los grupos étnicos, así como las circunstancias especialmente críticas que sirven de marco a dicho impacto. Además, estableció que el desplazamiento de grupos indígenas y afrocolombianos afecta no solo los derechos individuales de los que son titulares, sino sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. De este modo, el fenómeno se convierte en una amenaza para su supervivencia.

En el año 2009, por medio del Auto 004 de 2009, esta corporación ordenó la adopción de medidas de protección para garantizar los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado, y resaltó su condición de grupos con necesidad de especial protección constitucional. Finalmente, y debido a que en este Auto no se analizó la situación de la etnia hitno o macaguán, la Corte expidió un nuevo Auto, el 382 de 2010, en el cual evidenció la grave afectación de los derechos individuales y colectivos de esa comunidad tradicional y ordenó incluirla dentro de aquellas que se encuentran en riesgo de desaparición, establecidas en el Auto 004 de 2009.

En estas decisiones, la Corte Constitucional constata que: 1) los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas sufren mayores riesgos de ser desplazados

---

2 Esta parte se basa en los documentos realizados para la Comisión de Seguimiento por Yamile Salinas Abdalá, “Aportes de política pública para la superación del ECI, enfoque diferencial indígena” y Francisco Taborda, “Balance de la política pública —general y diferencial— dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado, con énfasis en la observación del cumplimiento de los Autos 004 de 2009 y 382 de 2010”.

de sus territorios y de que se les vulneren sus derechos individuales y colectivos en el marco del conflicto armado con respecto a la población mayoritaria; 2) que estos riesgos, aunque emanan del conflicto armado, se conectan con otros factores relacionados con intereses por la tierra —como proyectos mineros, agroindustriales, portuarios, entre otros—, y agudizan situaciones históricas de marginación, pobreza y discriminación<sup>3</sup>; y 3) que los impactos de las violaciones individuales y colectivas a estos pueblos son desproporcionados y muy graves. La Corte, adicionalmente, confirma la ausencia de registro y de información sobre la situación de estos grupos, lo cual dificulta aún más su atención, así como las acciones tendientes a prevenir que sean vulnerados.

En su análisis, este organismo identifica los impactos desproporcionados que en su mayoría recaen sobre los derechos colectivos de los pueblos y amenazan con debilitar o destruir su integridad cultural o étnica. Entre estos impactos, señala: 1) la vulneración de los derechos territoriales —partiendo de la base de que el territorio (ancestral, tradicional y constituido formalmente) es un elemento esencial para la integridad cultural de estos grupos—; 2) la desestructuración social y organizativa; 3) el debilitamiento cultural; y, en general, 4) la agudización de las condiciones históricas de exclusión y discriminación<sup>4</sup>.

### ***Las órdenes de la Corte Constitucional***

La Corte, luego de un detallado diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad de los pueblos indígenas y de su riesgo de extinción, ordenó que, de manera coordinada, se implementaran por parte de las entidades responsables las siguientes medidas:

1. Un *programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento*, a ser adoptado, junto con el cronograma de implementación y seguimiento, dentro de los de seis meses siguientes a la notificación del Auto.

---

3 La Corte Constitucional resalta factores transversales que inciden en el desplazamiento de las poblaciones afro e indígenas, tales como la exclusión estructural, la existencia de procesos mineros y agrícolas que imponen fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales, y la baja protección jurídica e institucional con que cuentan los territorios colectivos y ancestrales. La Corte constata que el interés por la tierra y sus recursos es un factor subyacente al desplazamiento y que “el conflicto armado en general empeora la situación preexistente de muchos pueblos indígenas” (Corte Constitucional, Auto 004 de 2009).

4 En los Autos 004 y 005 la Corte expone cómo pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes sufren impactos desproporcionados de desintegración cultural y, por ello, de desaparición como pueblos y comunidades. Enumera algunos riesgos extraordinarios de sufrir impactos de vulneración de los derechos territoriales, destrucción de la estructura social y de la cultura, agudización del racismo, discriminación racial, entre otros.

Dicho programa deberá tener componentes de prevención y atención y respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el Auto. En el diseño de este programa habrá que aplicar los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de los líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento. Los responsables de diseñar e implementar esta orden son el director de Acción Social y el ministro del Interior y de Justicia —con la participación de la directora del ICBF, la ministra de Educación, el ministro de la Protección Social, el ministro de Defensa y el director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal—<sup>5</sup>.

2. *Planes de salvaguardia étnica* (PSE) ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para 34 pueblos. Estos deberán ser formulados e iniciada su implementación dentro de los seis meses siguientes a la notificación del Auto. Los pueblos identificados para los cuales la Corte ordena un PSE son: el wiwa, el kankuamo, el arhuaco, el kogui, el wayúu, el emberá-katío, el emberá-dobidá, el emberá-chamí, el wounaan, el awá, el nasa, el pijao, el koreguaje, el kofán, el siona, el betoy, el sikuani, el nukak-makú, el guayabero, el u'wa, el chimila, el yukpa, el kuna, el eperara-siapidaara, el guambiano, el zenú, el yanacóna, el kokonuko, el totoró, el huitoto, el inga, el kamentzá, el kichwa y el kuiva. La responsabilidad por el desarrollo de estos planes está en cabeza de las mismas personas o entidades señaladas en el programa de garantías y se dispone también que en el cumplimiento de la orden deberán tener participación efectiva las autoridades legítimas de los pueblos indígenas. Los PSE deben responder tanto a la prevención del desplazamiento como a la atención a sus víctimas; tienen que ser consultados previamente con las autoridades de cada etnia, atender a los derechos fundamentales de las víctimas, incluir un componente de protección de líderes y autoridades tradicionales, prever herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social de cada etnia, contener un ingrediente de protección de los territorios tradicionales y respetar los elementos de racionalidad, señalados taxativamente por la Corte.
3. *Órdenes complementarias*. Mediante el Auto 382 de 2010, la corporación ordena medidas de especial protección para los pueblos hitnu o macaguán, entre las cuales se destacan las de hacer extensiva las órdenes del Auto 004 de 2009 a estos pueblos, entre otras el diseño e implementación, con carácter urgente, de

---

5 Véase Corte Constitucional, Auto 004 de 2009.

un programa de intervención y atención en salud, nutrición y seguridad alimentaria, por parte del ministro de Protección Social, el gobernador de Arauca y el director de Acción Social. Ordena, asimismo, al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría de Educación Departamental de Arauca prestar asistencia técnica y apoyo financiero para la formulación del proyecto etnoeducativo de estos pueblos. En el Auto 092 de 2008 se ordena la formulación e implementación de un programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas, por considerar que “sufren un triple proceso de discriminación, por ser mujeres, por haber sido desplazadas y por pertenecer a grupos étnicos”. Finalmente, hay que tener en cuenta que por medio del Auto 008 de 2009, al ordenar la reformulación de la política de tierras y territorios, la Corte establece que se debe incorporar el enfoque diferencial de etnia y medidas especiales para la protección de los territorios colectivos de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En esta primera parte se presentan, entonces, los avances y obstáculos en el diseño, la adopción y la implementación de los programas y planes señalados.

### **El Programa de Garantías<sup>6</sup>**

Las bases metodológicas para la construcción de los contenidos y la consulta del Programa de Garantías se acordaron en la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y en la Mesa Regional Amazónica (MRA)<sup>7</sup>, en mayo de 2009. Estos espacios

6 Esta parte retoma, con algunas modificaciones, el documento de Francisco Taborda Ocampo, “Balance de la política pública —general y diferencial— dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado con énfasis en la observación del cumplimiento de los Autos 004 de 2009 y 382 de 2010”, presentado a la Comisión de Seguimiento en el marco del proyecto ya citado.

7 La Mesa Permanente de Concertación fue creada mediante el Decreto 1396 de 1997. Está conformada, del lado del Gobierno, por representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Incoder, del Ministerio del Interior y de Justicia, de Planeación Nacional y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Del lado indígena, por los presidentes de la Organización Nacional Indígena de Colombia, de Autoridades Indígenas de Colombia, de la Confederación Indígena Tairona y de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía. Además, cuenta con un delegado por cada macrorregión Corpes y, como invitados permanentes, los senadores y exconstituyentes indígenas.

De otra parte, Artículo 2. “La Mesa Regional Amazónica está conformada por representantes del Gobierno Nacional, del Ministerio del Interior y de Justicia, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Ministerio de Educación Nacional o su delegado, del Ministerio de la Protección Social, del Departamento Nacional de Planeación, del Incoder, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; del gobierno local, los gobernadores o sus delegados de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, Corpoamazonia, y otros como el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas., la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico, CDA. De los represen-

tienen entre sus funciones el diálogo y la concertación sobre algunos temas generales de interés para los pueblos indígenas, pero no están definidos a priori como un espacio de consulta previa para todo tipo de medidas legislativas o administrativas. Sin embargo, la Mesa Permanente de Concertación se ha convertido en el principal espacio para la definición de la metodología de la consulta previa para medidas legislativas; la definición de la metodología para abordar el Auto 004 fue su primera experiencia importante de alcance nacional. Posteriormente, también en la MPC se concertó la metodología para la consulta del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, 2010-2014 (Ley 1150 de 2001) y la del decreto con fuerza de ley de reparación y atención a víctimas indígenas que se debe expedir de acuerdo con lo establecido en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011.

En estos dos espacios se lograron acuerdos para abordar la consulta del Programa de Garantías, que han garantizado una importante participación de los pueblos y comunidades. La primera preocupación fue la concertación de un plan de actividades de socialización y difusión del Auto 004 y la construcción del contenido del Programa de Garantías. Dicho plan proponía la realización de setenta y dos encuentros preparatorios, veintisiete encuentros departamentales, cinco macrorregionales y el encuentro de las naciones indígenas.

Adicionalmente, se estableció la creación de una comisión temática, con cinco representantes de las organizaciones nacionales, uno de cada macrorregional y el gobierno. Esta comisión acompañaría el proceso, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, Acnur y Naciones Unidas<sup>8</sup>.

Asimismo, se acordó que los procesos de consulta del Programa de Garantías se desarrollaran en forma independiente para los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta (wiwa, kankuamo, arhuaco y kogui), conjuntamente con los pueblos yukpa y chimila, bajo la coordinación administrativa de la Confederación Indígena Tayrona (CIT); y para los cincuenta y seis pueblos indígenas de los departamentos del Amazonas, Guainía, Guaviare, Caquetá, Vaupés y Putumayo. Sobre estos últimos se acordó que la Mesa Regional Amazónica llevaría a cabo veintitrés reuniones de socialización del Auto 004 y una de la Mesa Regional Amazónica Ampliada,

---

tantes indígenas, el presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana, OPIAC, dos delegados las organizaciones indígenas por cada uno de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés y los delegados indígenas ante el Consejo Directivo de Corpoamazonia y CDA. Adicionalmente, se cuenta con invitados permanentes que son la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, El Defensor Delegado para Indígenas y Minorías Étnicas y El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, o su delegado”. Mesa Permanente de Concertación (MPC). Informe de julio de 2010, 672-676.

8 Mesa Permanente de Concertación, Acta del 22 de mayo de 2009.

con tres delegados de cada uno de los cincuenta y seis pueblos<sup>9</sup>, en la que se protocolizaría el Programa de Garantías. En los dos casos se definió que los respectivos programas serían presentados ante la Mesa Permanente de Concertación. Sin embargo, la división de la formulación del Programa de Garantías en tres procesos no previó la complejidad de las realidades de los pueblos indígenas, la forma como los afectan el conflicto armado y las violencias ni la manera en que los tres procesos independientes se unirían al final.

### ***La difusión del Auto 004 de 2009***

La difusión del Auto 004 de 2009 fue concebida como la etapa inicial de la construcción del Programa de Garantías. Para asegurar la adecuada difusión y apropiación del Auto, la etapa de difusión, además del conocimiento de los autos de seguimiento y de la Sentencia T-025 por parte de las comunidades, buscaba: 1) definir estrategias conjuntas entre las organizaciones indígenas del orden nacional, regional y los pueblos para garantizar que en el Programa de Garantías se tuvieran en cuenta los principios ancestrales; 2) fortalecer las organizaciones indígenas y su autonomía; 3) garantizar condiciones de seguridad y logística adecuadas para el desarrollo de las actividades acordadas; 4) incorporar conceptos que los pueblos indígenas han desarrollado en instrumentos, como *planes de vida*, *planes de etnodesarrollo*, *planes propios*, que toman en cuenta el territorio; 5) recolectar insumos de diagnóstico y propuestas para llevar a los encuentros departamentales.

### ***El diagnóstico inicial***

Para la construcción de la propuesta de difusión del Auto 004, se partió de la identificación de algunos elementos de diagnóstico sobre la situación humanitaria y social de los pueblos indígenas. Se identificaron los siguientes aspectos:

1. Relacionados con el territorio: baja adjudicación de tierras, problemas de saneamiento y titulación de resguardos, conflictos permanentes por reconocimiento de tierras ante proyectos de alto impacto, conflictos territoriales generados por la expansión urbanística no planificada y conflictos generados por el impacto en zonas fronterizas de políticas económicas internacionales, como las derivadas de actividades que tienen que ver con combustibles.
2. Relacionados directamente con la violencia y el desplazamiento forzado: desplazamiento de familias indígenas hacia los centros urbanos por razones de orden público e incursión de grupos armados en los territorios indígenas; masacres de

---

9 Mesa Regional Amazónica, Acta del 28 y 29 de mayo de 2009.

familias indígenas; desapariciones forzadas; y desplazamiento en áreas fronterizas por incursión de grupos armados.

3. Relacionados con aspectos políticos: conflictos generados por falta de una política nacional en materia de representación y registro de autoridades tradicionales; intromisión del Gobierno Nacional en los asuntos internos de las comunidades indígenas y conflictos generados por la falta de articulación entre el Ministerio del Interior y la secretaría u oficinas de asuntos indígenas departamentales o municipales.
4. Relacionados con los servicios sociales: falta de coordinación en la atención en salud por parte de las empresas prestadoras de dicho servicio y de las administradoras del régimen subsidiado y conflictos generados por políticas inconsultas de saneamiento básico en municipios donde no se toma en cuenta la opinión de los pueblos indígenas.

El universo de víctimas indígenas, tanto desplazadas como en riesgo de desplazamiento forzado, para la implementación del Programa de Garantías, lo componen ciento dos pueblos indígenas ubicados en treinta departamentos del país. La Comisión Temática decidió como criterio guía de actividades el de la *unidad* de las organizaciones indígenas. La representación inicial quedó conformada por delegados de las organizaciones CIT, OPIAC, AICO y ONIC.

Del trabajo realizado entre mayo y agosto de 2009, se llegó a un acuerdo metodológico y de cronograma de desarrollo del proceso de difusión del Auto 004 de 2009, suscrito el 6 de agosto de 2009, entre la Organización Nacional Indígena de Colombia, Onic, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana, Opiac y el Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo de la delegación de Autoridades Indígenas de Colombia, Aico.

### ***La implementación del acuerdo metodológico***

En diciembre de 2009, como actividad inicial para el desarrollo del Programa de Garantías, se llevaron a cabo catorce reuniones preparatorias en distintas zonas del país, con el fin de socializar el Auto 004, definir el alcance del programa, elaborar un diagnóstico local sobre los factores de afectación señalados por dicho Auto y tomar en cuenta otras situaciones de afectación existentes.

Aunque durante buena parte de 2010 —enero a julio— el Gobierno nacional no cumplió con los compromisos, aduciendo razones como que la ley de garantías electorales le impedía contratar a un operador para desarrollar la parte logística de

los encuentros y facilitar los viajes del equipo de trabajo. Este último, por iniciativa propia y apoyo de organizaciones no gubernamentales, realizó y participó en actividades de fortalecimiento del proceso y búsqueda de información. Una primera actividad fue la elaboración de un documento matriz sobre la situación del desplazamiento forzado, un instrumento de recolección de información básica sobre violación de derechos, afectaciones, infracciones al derecho internacional humanitario y de identificación de acciones para superar tales situaciones, como insumo para la construcción del Programa de Garantías. Una segunda actividad fue la realización de un taller interinstitucional para identificar los alcances y el grado de cumplimiento de los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025. Asimismo, coordinó y participó en un seminario nacional sobre el impacto del desplazamiento en los territorios étnicos, en junio de 2010, realizado en la Universidad de los Andes.

En mayo de 2010, se reactivó el proceso, se recompuso el equipo de trabajo por parte de las organizaciones indígenas y se acordó con el gobierno la realización simultánea, durante el segundo semestre de 2010, de los talleres preparatorios y encuentros faltantes sesenta talleres, veintisiete encuentros departamentales, cinco macrorregionales y un encuentro nacional para validar el contenido final del Programa.

En los cincuenta y dos talleres preparatorios realizados, un factor común fue la ausencia o poca participación de las autoridades locales, quienes no atendieron la invitación del Gobierno nacional.

En cuanto a los veinticuatro encuentros departamentales realizados (se excluyeron los de Cesar y Magdalena por solicitud de la CIT), es necesario señalar que la participación de los gobernadores fue exigua ya que solo asistió el de Amazonas y que las convocatorias de las personas encargadas de la atención al desplazamiento forzado tampoco fue exitosa. Buena parte de los funcionarios que se presentaron no conocían ni la problemática indígena ni la del desplazamiento forzado. Sin embargo, sirvieron como escenario de intercambio entre pueblos indígenas sobre sus realidades y sus experiencias organizativas.

En lo que respecta a los encuentros macrorregionales, se destaca la cohesión de los pueblos indígenas y la importancia de contar con espacios como estos para realizar intervenciones y proponer posturas frente al desplazamiento, al exterminio y al grave riesgo de extinción física y cultural. La perspectiva macrorregional permite hacer una lectura de las acciones propuestas con un carácter más integral y tener una mirada de conjunto de pueblos con cosmovisiones muy diversas. Entre los resultados de estos encuentros pueden señalarse:

1. En la macrorregional del occidente, donde viven veintiun pueblos indígenas en diez departamentos, se presentaron un total de seiscientos cincuenta y dos propuestas, las cuales reflejan una compleja situación en derechos humanos,

educación y territorio, temas que se convirtieron en los más destacados en el conjunto de propuestas con destino al programa de garantías.

2. En la macrorregional del Caribe participaron los pueblos indígenas mokaná, wayúu, zenú y emberá, que habitan en cuatro departamentos<sup>10</sup>. Ellos identificaron trescientas cuarenta y cuatro propuestas para el Programa de Garantías entre las cuales sobresalen asuntos relacionados con derechos humanos, educación y salud.
3. En la macrorregional de centro-oriente, con diez pueblos indígenas que habitan en cuatro departamentos, el ejercicio arrojó doscientas sesenta y siete propuestas con temas prioritarios iguales a los de la macro del Caribe, es decir, educación, territorio y salud.
4. En la Región Amazónica, que reunió a veintiocho pueblos indígenas en cuatro departamentos se presentaron un total de novecientas sesenta y una propuestas, con prioridades relacionadas con los temas de territorio, fuerza pública y salud.
5. En la Orinoquia, con veintiseis pueblos indígenas ubicados en cuatro departamentos, se registraron doscientas trece propuestas, cuyos temas están relacionados con territorio, derechos humanos y educación.

Una vez realizadas cada una de las actividades señaladas en los acuerdos del 6 de agosto de 2009 entre el Gobierno nacional y la Mesa Temática, el equipo de trabajo abordó, en enero de 2011, la tarea de clasificar, revisar y distribuir las propuestas presentadas por los pueblos indígenas en el marco de los encuentros regionales. Las propuestas fueron organizadas en treinta y dos temas, que reflejan las expectativas de los pueblos.

Como fruto de esta revisión surgió una primera conclusión consistente en que para la formulación de las acciones de política que conduzcan a hacer realidad las exigencias de los pueblos indígenas, en cuanto a la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales, se requiere de un soporte técnico y estadístico oficial. El equipo de trabajo consideró la necesidad de convocar interinstitucionalmente a las entidades del orden nacional para que puedan oficializar la existencia de información estadística sobre los pueblos indígenas.

---

10 Los seis pueblos indígenas restantes de la Sierra Nevada y de los departamentos del Cesar y Magdalena estuvieron integrados al proceso autónomo de la CIT.

Como resultado de los encuentros macrorregionales, el equipo nacional presentó ante las organizaciones indígenas el documento denominado *Plan de 100 días*, que proponía la realización de una serie de actividades para lograr el compromiso de la Mesa Nacional de Concertación y de los entes de representación indígena en el contexto nacional y presentar al Gobierno nacional las exigencias en materia técnica, logística y de apoyo al recurso humano requerido para la fase final de construcción del Programa de Garantías. Para este fin, el Gobierno nacional contrató entre febrero y abril de 2011 un equipo de diez personas y brindó el apoyo adicional de un coordinador estadístico para la fase final de recolección de información en medio magnético. Con estos apoyos, se sintetizaron los contenidos del Plan de Garantías en diferentes temáticas.

Se partió de un total de dos mil cuatrocientos treinta y siete propuestas (sin incluir el proceso de la Sierra Nevada de Santa Marta). Entre las temáticas se destacan: derechos humanos, educación, territorio, salud y medicina tradicional, consulta previa, autonomía, Sistema General de Participaciones y fondos, jurisdicción especial, producción propia, desplazamiento, seguridad alimentaria, fuerza pública y familia.

Como resultado de este proceso de clasificación y organización de la información, se entró en la fase de discusión de la estructura del documento, ejercicio que concluyó en la elaboración de un borrador de tabla de contenido del Programa de Garantías, el cual contaría con dos partes divididas en dieciocho ejes temáticos: derechos humanos; territorios, autonomía y gobierno propio; derechos sociales, económicos y culturales, los cuales se desagregaron en salud, educación, trabajo y vivienda; fondos para el desarrollo económico; sistemas de información, registros y estadísticas; familia y mujer; participación; consulta previa y reparaciones, entre otros. La necesidad de una readecuación institucional fue una constante en todas las temáticas. Regionalmente, las temáticas propuestas pueden agruparse, en forma reducida, como se muestra en la tabla 1.

Al mismo tiempo, reconociendo que los registros estadísticos y poblacionales son el soporte de cualquier planeación, el equipo de trabajo estableció que eran necesarios la convocatoria y el desarrollo de un taller interinstitucional con participación de todas las instancias que tienen la competencia en materia de información poblacional. El taller se realizó durante los días 28, 29 y 30 de marzo de 2011. De allí se pudo concluir que persiste el desorden institucional respecto de la información sobre pueblos indígenas y que dicha información no es confiable para proyectar y planificar una política pública con enfoque diferencial, de cara a la salvaguarda y la protección de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia.

**TABLA 1. Temáticas propuestas regionalmente**

Macrorregional	Pueblos	Departamento	Número de propuestas	Temas según orden en los talleres
Caribe	Wayúu, zenú, emberá y mokana	Guajira Córdoba Atlántico Sucre	344	Derechos humanos (94) Educación (45) Salud (32) Territorio (30) Consulta previa (22) Autonomía (19) Seguridad alimentaria (16) Infraestructura (14) Garantías internas (13) Jurisdicción especial (12) Otros temas (47)
Occidente	Nasa, misak, totoroés, emberá, chami, tule, zenú, kokonuko, inga, pastos, siapadara, wounan, ambalo, dujo, katío, quillacingas, pijao, kisguenos, polindara, yanacona	Valle Cauca Chocó Huila Risaralda Caldas Quindío Antioquia Nariño	652	Derechos humanos (93) Educación (67) Territorio (59) Fondos y Sistema General de Participaciones (57) Jurisdicción especial (52) Salud y medicina tradicional (49) Autonomía (38) Producción propia (30) Estructural (30) Desplazamiento (29) Otros temas (148)
Centro-oriente	Kamentzá, pijao, inga, muisca, u'wa, bary, misak, emberá, huitoto	Tolima Cundinamarca Boyacá Norte de Santander	267	Educación (69) Territorios (31) Salud y medicina tradicional (30) Derechos humanos (27) Seguridad alimentaria (16) Jurisdicción especial (15) Fondos y Sistema General de Participaciones (15) Autonomía (12) Familia (12) Saneamiento básico (12) Otros temas (28)
Orinoquia	Piapoko, puinave, sikuani, piaroa, kubo, sáliva, macaguán, curripaco, amorua, jiwi, achagua, nasa, emberá, guanano, huitoto, hitnu, u'wa, wamone, kuiva, tsiripú, yaruro, yamalero, wipiwi	Casanare Vichada Arauca Meta	213	Territorios (36) Derechos humanos (30) Educación (17) Salud (16) Desplazamiento (16) Consulta previa (15) Autonomía (13) Fondos y Sistema General de Participaciones (8) Medio ambiente (8) Censos y registros (7) Otros temas (47)

Macrorregional	Pueblos	Departamento	Número de propuestas	Temas según orden en los talleres
Amazonia	Tikuna, cocama, yauna, ocaina, miraña, tucano, yukuna, huitoto, emberá, emberá-katío, emberá-chami, nasa, siona, kofán, muinane, koreguaje, inga, pijao, andoke, kamentzá, awa, murui, korebaju, kubeo, barasana, bora, kawiyarí, makuna, yuri, karijona, tanimuka, tiriano, letuama	Amazonas Caquetá Guaviare Putumayo	961	Educación propia (104) Territorios (99) Fuerza pública (93) Salud y medicina tradicional (88) Gobierno propio (77) Derechos humanos (69) Consulta previa (63) Producción propia (59) Estructural (54) Cultura (29) Otros Temas (226)

### *Hacia un balance de la implementación del Programa de Garantías*

Tanto el proceso de consulta previa de un programa de garantías para pueblos indígenas como orden emanada de la Corte Constitucional, como el de la consulta de instrumentos legislativos (por lo menos hasta la pasada experiencia del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) son inéditos, ya que hasta el momento la consulta se ha adelantado sobre proyectos concretos de extracción de hidrocarburos o de obras de infraestructura, entre otros.

Hasta ahora se ha adelantando una parte importante del proceso de construcción del Programa de Garantías en cuanto a la recopilación de la información. Sin embargo, hace falta una sistematización más adecuada de las propuestas de los pueblos indígenas y una definición de las acciones de superación de las problemáticas encontradas, lo cual sería la parte sustantiva del Programa de Garantías.

Asimismo, hace falta la consolidación de la información obtenida por los grupos de organizaciones que han trabajado en su construcción<sup>11</sup>, de tal manera que se logre un texto unificado para la discusión con el Gobierno.

El apoyo brindado por el Gobierno nacional al equipo indígena para terminar de sistematizar toda la información recaudada ha sido irregular, lo cual ha incidido en que en la última fase se haya dificultado la obtención del resultado final: un programa operativo, con componentes específicamente detallados y con responsables y tiempos claramente establecidos, que prevea el seguimiento que se le hará y las entidades responsables de la verificación de su cumplimiento.

11 Solo hasta el 16 de agosto de 2011, las organizaciones estaban definiendo, en una reunión en la sede de la ONIC, cómo se realizaría este proceso de ajuste y consolidación de la información en un solo documento de Programa de Garantías.

Ha faltado liderazgo de parte del Ministerio del Interior en el diálogo con los pueblos indígenas, pues aunque la ventaja del proceso que se ha desarrollado es que ha sido en gran parte autónomo de los pueblos, la labor de concertación no se ha realizado durante el proceso, y puede ser más complejo llevarla a cabo en la fase final con el documento consolidado.

Adicionalmente, durante todo el proceso, el Gobierno no ha tomado medidas suficientes y adecuadas de protección de derechos de los pueblos indígenas y en distintas regiones del país se siguen presentando violaciones de derechos humanos contra muchos de ellos. De algunos aspectos como los anotados anteriormente ha dado cuenta la Corte Constitucional en uno de sus más recientes Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, al recoger en sus considerandos la comunicación dirigida al Tribunal Constitucional por la Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chami y Tule del departamento del Chocó (Orewa)<sup>12</sup>.

Las organizaciones indígenas, por su parte, deben lo más pronto posible organizar, planificar y acordar la metodología y el desarrollo de la convocatoria a las naciones indígenas para la validación del documento final del Programa de Garantías que se presentará al Gobierno nacional.

Una vez concertado el Programa de Garantías, el Gobierno debe hacer un esfuerzo por articularlo a los demás Autos de enfoque diferencial que tengan relación con los pueblos indígenas, particularmente a los referidos a las mujeres (092), a la niñez (251) y a tierras y territorios (008), con el fin de dar cumplimiento a los parámetros establecidos por la Corte, en especial al que precisa que el Programa de Garantías “deberá contener componentes de prevención y atención, así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente Auto y en otros donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural”<sup>13</sup>.

Finalmente, debe buscarse la articulación del programa de garantías con el decreto con fuerza de ley para la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rom y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, previsto por la Ley 1448 de 2011.

12 Corte Constitucional, Auto 100 de 2011. “[Considerando] 5. Que mediante escrito del 14 de diciembre de 2009, la Asociación de Cabildos Indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chami y Tule del Departamento del Chocó – OREWA, ha solicitado ante la Corte Constitucional apertura de incidente de desacato contra el Director de Acción Social, el Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersona, por el incumplimiento de las órdenes dadas por esta Corporación en el Auto 004 de 2009 [...]”.

13 Véase Corte Constitucional, Auto 004 de 2009, segundo ordinal de la parte resolutive.

## Los planes de salvaguardia étnica<sup>14</sup>

La Corte Constitucional se refirió al riesgo de extinción física y cultural de treinta y cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y sus alrededores<sup>15</sup>, y en defensa de la supervivencia de los pueblos, ordenó formular y aplicar, para cada uno, un Plan de Salvaguardia Étnica (PSE).

Como en el caso del Programa de Garantías, la Mesa Permanente de Concertación estableció acuerdos sobre aspectos metodológicos para la formulación de los planes, tendientes a independizarlos del proceso de construcción del Programa de Garantías y a buscar la especificidad de cada uno.

Un primer punto de acuerdo fue que las consultas previas para los PSE solo se iniciarían una vez realizados los encuentros departamentales del Programa de Garantías, proceso que culminó en diciembre de 2010. El segundo punto de acuerdo establecía el desarrollo de un proceso de consulta para cada pueblo, que respetara sus características tradicionales; además, se acordó que las organizaciones nacionales cumplirían un papel de acompañamiento y que se consultaría no solo a las autoridades registradas, sino a las tradicionales.

Se establecieron, también, las etapas para la formulación de los PSE: socialización (instalación e información); elaboración del diagnóstico; análisis interno del diagnóstico; elaboración de la propuesta de plan; definición a través de la consulta; protocolización e; implementación y seguimiento<sup>16</sup>.

### *Avances a junio de 2011*

Hasta esa fecha no se había adoptado ningún PSE. La mayor parte de los que se encuentran en elaboración están en sus etapas iniciales, de socialización, diagnóstico interno o formulación de propuestas<sup>17</sup>. El informe del Gobierno nacional de marzo de 2011 presenta una tabla con los avances con respecto a cada pueblo, en

---

14 Esta parte retoma el documento realizado por Yamile Salinas Abdalá para la Comisión de Seguimiento, “Aportes de política pública para la superación del ECI, enfoque diferencial indígena”.

15 Wiwa, kankuamo, arhuaco, kogui, yukpa y chimila; así como de otros pueblos que habitan en diferentes regiones del país: wayúu, emberá (katío, dobidá y chamí), wounaan, awá, nasa, pijao, koregaje, kofán, siona, betoy, sikuani, nukak-makú, guayabero, u’wa, Kuna, eperara-siapidaara, guambiano, zenú, yanacona, kokonuko, totoró, huitoto, inga, kamentzá, kichwa y kuiva (Auto 004 de 2010). Posteriormente, en el Auto 382 de 2010, incluyó al pueblo hitnu.

16 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), *Informe del Gobierno nacional* (julio de 2010), 676-689.

17 En el informe del Gobierno nacional de julio de 2010 se indica que los que los procesos de consulta se postergarán “hasta finales de 2011” (689).

la cual no es muy fácil identificar la etapa exacta en la que se encuentra el proceso de formulación de los planes. En algunos casos se señala que se instaló la consulta previa; en otros se indican otras etapas, sin explicitar qué sucedió con la instalación de la consulta, de manera que no es claro si esta se hará después o si ya se realizó.

En el mismo informe de marzo de 2011, cuando se busca dar cuenta de los avances con cada pueblo, se deja por fuera al pueblo guambiano y se confunde al pueblo betoye, identificado por el Auto 004, con el pueblo hitnu, del Auto 382 de 2010.

Puede afirmarse, entonces, que con ningún pueblo se ha realizado consulta previa sobre los contenidos del plan y que ningún PSE ha sido adoptado. Se ha dado un acercamiento con todos los pueblos, salvo los u'wa, los pijao, los kuiva y los kuna, con quienes se iniciaría en el segundo semestre del 2011. Con respecto a los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, así como a los pueblos yukpa y chimila, en el citado informe se expresa que aún no habrían decidido si se abordarían los planes de salvaguarda de manera conjunta —como lo hicieron con el Programa de Garantías— o separada.

Por lo demás, hay información de avances con varios pueblos. Explícitamente se señala la instalación de la consulta con los pueblos totoroéz (31 de julio de 2009), kokonuko (22 de abril de 2009), yanacona (20 de septiembre de 2009), cofan (27 de noviembre de 2009), nasa (3 y 4 de diciembre de 2009) y siona (abril de 2010). Sin embargo, son pocos los registros sobre actuaciones posteriores a la instalación.

El Gobierno informa que algunos pueblos están en proceso de realización del diagnóstico y de la consulta interna (por ejemplo, los nukak<sup>18</sup>, los kokonuko y los yanacona). Otros, como los pueblos sikuani y guayabero, habrían avanzado en el diagnóstico con el apoyo de Acnur, Codhes, la Defensoría del Pueblo y la Pastoral Social<sup>19</sup>. Y algunos más ya formularon su diagnóstico y concertaron con el Gobierno pautas para el proceso de consulta, como es el caso de los awá, cofán y totoroéz. Los dos primeros ya publicaron una propuesta de Plan de Salvaguarda que está a la espera de ser concertada y aprobada.

Hay que resaltar, sin embargo, que en estos tres casos, que son los que se encuentran en una etapa más adelantada, no se registran desarrollos importantes entre julio de 2010 y marzo de 2011. En el caso del pueblo awa<sup>20</sup>, la última actuación data

18 Documento “Diagnóstico situación de los pueblos indígenas nukak y jiw (Guayabero)” (s. f.).

19 Documento “La situación actual del pueblo jiw, pueblos indígenas nukak y jiw (Guayabero)” (s. f.).

20 El proceso de construcción del Plan de Salvaguarda del pueblo awa (cincuenta resguardos localizados en los departamentos de Nariño —Mallama, Ricaurte, Barbacoas, Roberto Payán, Samaniego, Santa Cruz Guachavez y Tumaco— y Putumayo —Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel, Dorada, Orito, Puerto Caicedo, Villa Garzón—) se inició el 6 de marzo de 2009, en el corregimiento El Diviso, municipio de Barbacoas, Nariño, día en que la Unidad Indígena del Pueblo Awa, Unipa,

de junio de 2010<sup>21</sup>. El último informe se refiere a que “se concertó [la] propuesta para mejorar técnicamente las líneas de acción, así como para desarrollar una etapa de presentación del plan y concertar intersectorialmente las líneas de acción y formular en este mismo marco los programas y proyectos correspondientes”.

En el caso del pueblo totoroéz, en julio de 2010 se reportó que el 17 y 18 de marzo de ese año se había avanzado en el informe pero se requerían recursos para adelantar otros encuentros<sup>22</sup>. Un año después, se menciona como última actuación la formulación del diagnóstico, pero se guarda silencio sobre el desarrollo de la etapa de consulta.

Sobre el pueblo cofán<sup>23</sup>, en el informe de julio de 2010 se menciona que se había acordado el plan de trabajo y el presupuesto para la consulta previa<sup>24</sup>, pero en el informe de marzo de 2011 se indica como última actuación una etapa previa a la consulta, esto es, la de la evaluación comunitaria e institucional del diagnóstico. En el informe de julio de 2011, se dice que en el segundo semestre de 2011 se surtirá la fase de formulación técnica de programas y proyectos y que se espera tener protocolizado el plan en diciembre del mismo año.

Resulta preocupante que, frente a varios pueblos, el Gobierno sujete el desarrollo de la concertación a condiciones como la capacidad técnica y la dispersión geográfica, pero no establezca mecanismos para superarlas. En este sentido, en el informe de marzo de 2011 se expresa reiteradamente que la concertación avanza “de acuerdo a la capacidad técnica y en el contexto de las dinámicas de concertación y dispersión geográfica de cada pueblo indígena<sup>25</sup> y el desarrollo de actividades de cada sector, así como de las entidades territoriales”<sup>26</sup>. En los informes

---

Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awa del Putumayo, Acipap y Cabildo Mayor Awa de Ricaurte, Camawari presentaron al Gobierno la propuesta metodológica. Miembros del pueblo awá habitan en Ecuador.

21 SNAIPD, *Informe del Gobierno*, 680.

22 SNAIPD, *Informe del Gobierno*, 681-682.

23 El pueblo cofán habita en cinco cabildos y cinco resguardos localizados en los municipios de Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel —Bocana de Luzón, Villanueva, Santa Rosa de Sucumbíos, Santa Rosa del Guamuez, Yarinal, Afilador-Campoalegre, Tshenene, Nueva Isla, Ukumari Kankhe—, en el departamento del Putumayo; Ipiales, en el departamento de Nariño; y un cabildo en Cali. También tienen presencia en Ecuador.

24 SNAIPD, *Informe del Gobierno*, op 683.

25 Según el Gobierno, los 34 pueblos definidos en el Auto 004 abarcan 4.075 comunidades, localizadas en 309 municipios en 27 departamentos del país.

26 SNAIPD, *Pronunciamento del Gobierno nacional sobre la política pública para la población víctima del desplazamiento forzado* (informe del 16 de marzo de 2011).

consecutivos del Gobierno no se reportan la continuidad, ni los progresos de los procesos, ni los esfuerzos por mejorar la capacidad técnica de las instituciones y funcionarios para afrontar la consulta. Tampoco hay claridad sobre la apropiación de recursos para las consultas y menos aún para la implementación de los planes, muchos de los cuales han debido ser reformulados por considerar que los costos son muy elevados.

De otra parte, dos asuntos relacionados con la definición y el alcance de los planes de salvaguarda merecen especial atención. En primer lugar, porque no fueron objeto de consulta; y en segundo lugar, porque podrían limitar el objetivo de los planes de garantizar la pervivencia de los pueblos. Estos asuntos son los siguientes: el Gobierno ha determinado que cuando los pueblos tengan presencia en varios departamentos se abordarán capítulos departamentales; y, en segundo término, que “los 34 planes de salvaguarda con sus respectivos diagnósticos serán articulados e implementados dentro de los planes integrales únicos de atención (PIU)”<sup>27</sup>.

Si bien es cierto que es importante involucrar a las entidades territoriales en la formulación y especialmente en la implementación de los planes de salvaguarda, deben buscarse mecanismos para que la coordinación institucional sirva y se adapte a la unidad de los pueblos y no al revés. Justamente uno de los riesgos que ha amenazado la integridad de los pueblos consiste en la pérdida de unidad y el fraccionamiento de las organizaciones. Además, al incorporar los planes a los PIU traslada su efectivo cumplimiento a los entes territoriales, sin tener en consideración las carencias presupuestales, de personal e infraestructura existentes en muchos de ellos, así como tampoco las dificultades de la articulación entre nación y territorio, aspectos ampliamente referenciados por la Corte en varios de sus pronunciamientos, particularmente en el Auto 383 de 2010.

Del anterior recuento se concluye que si bien existen avances con respecto a varios pueblos, a dos años y medio de expedido el Auto 004 no se ha surtido el proceso de consulta para la adopción de los treinta y cuatro planes de salvaguarda étnica ordenados por la Corte. Asimismo, puede afirmarse que los mayores avances en la formulación de los PSE se relacionan con la destinación de recursos públicos (pueblos awá y cofán) o con el apoyo de organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos (diagnósticos pueblos nukak y jiw).

En cuanto a las expectativas de adopción de los PSE, el Gobierno, en su informe de julio de 2011, muestra un cronograma proyectado, según el cual espera protocolizar durante 2011 ocho planes de salvaguarda étnica de los pueblos cofán, kichwa, awa, sikuni, jiw, kokonuko, yanacona y totoroéz (Anexo 1).

---

27 SNAIPD, *Pronunciamiento del Gobierno nacional*.

## Programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas

La Corte Constitucional, en el Auto 092 de 2008, realiza un diagnóstico extenso y profundo sobre la situación de las mujeres en situación de desplazamiento. Identifica dieciocho facetas que afectan “de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres” y diez riesgos que enfrentan en el marco del conflicto. Dentro de estos se encuentran la violencia sexual, el despojo de tierras y de su patrimonio, y la persecución, asesinato o desaparición de su proveedor económico, así como de sus redes de apoyo material y social. Todos estos riesgos se agudizan por “la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes”.

Para la Corte, la invisibilidad del “impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres” es agravado por patrones estructurales de violencia y discriminación y por la “inexistencia de una política pública y específica” que dé respuesta de manera efectiva a esta situación, más grave aún para las mujeres indígenas, quienes “sufren un triple proceso de discriminación por ser mujeres, por haber sido desplazadas y por pertenecer a grupos étnicos” (Auto 092 de 2008).

Entre las medidas ordenadas por el tribunal se encuentran la formulación, adopción e implementación de trece programas específicos entre los cuales se encuentra el Programa Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas<sup>28</sup>, y la incorporación del subenfoque de etnia en los otros trece programas.

---

28 Los trece programas ordenados por la Corte son: 1) el Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado; 2) el Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; 3) el Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas; 4) el Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas; 5) el Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada; 6) el Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años; 7) el Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas; 8) el Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas; 9) el Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas; 10) el Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que Adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos; 11) el Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición; 12) el Programa de Acompañamiento Psicosocial de las Mujeres Desplazadas; y 13) el Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

A mediados de 2009<sup>29</sup>, el Gobierno presentó como avances, en lo que respecta a las mujeres indígenas: 1) la formulación del Programa y su socialización con mujeres indígenas convocadas por la ONIC; 2) la conformación de la Mesa Coordinadora Nacional (MCN) encargada de coordinar la formulación del programa, en la que participan las representantes de las cuatro organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación (MPC); y 3) la adopción de la metodología de trabajo presentada por la citada mesa, avalada por la MPC, que se compone de cuatro fases: primera, la preparación de la estrategia general y la conformación del equipo nacional; segunda, la realización de ciento diecisiete talleres locales; tercera, la realización de veinte y siete talleres departamentales; y cuarta, la realización de un encuentro nacional en el que participarían las mujeres indígenas y las entidades estatales, y en el que se definiría el programa. Sin embargo, la puesta en marcha del plan de trabajo quedó supeditada a la consecución de recursos de cooperación internacional.

En el informe de marzo de 2011, en el que el Gobierno se compromete a formular y aplicar una “nueva política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia”<sup>30</sup>, se expresa que la incorporación del enfoque de género se desarrollará en el Plan Integral para la Prevención y Atención Integral del Impacto Desproporcionado del Desplazamiento sobre las Mujeres en Colombia (Plan Integral), en el que subsumirán los trece programas ordenados en el Auto 092 de 2008.

Este plan hará parte de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para Garantizar los derechos Humanos Integrales e Interdependientes de las mujeres y la Igualdad de Género, prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>31</sup>, que se proyecta adoptar en marzo de 2012<sup>32</sup>, y en cuya formulación participan la

29 SNAIPD, *Informe del Gobierno*, 626-630.

30 SNAIPD, *Informe conjunto del Gobierno nacional* (marzo de 2011), pp. 33 y ss. Los lineamientos de la nueva política se definen en el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 (Ley 1450 de 2011).

31 Artículo 177. “EQUIDAD DE GÉNERO. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. // Esta política pública será construida de manera participativa bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (ACPEM), la cual será fortalecida institucional y presupuestalmente para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades y funciones. // PARAGRAFO: La política pública asegurará el cumplimiento del Estado colombiano de los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos de las Mujeres con un enfoque multisectorial y transversal”.

32 Véase Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, “Avances en el proceso de acuerdos

Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer<sup>33</sup>, así como organizaciones de mujeres con el apoyo de ONU Mujeres.

En lo que respecta a la protección de las mujeres indígenas desplazadas o en riesgo de serlo, las medidas se encuentran condicionadas a la adopción de la Política Pública Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, prevista en el artículo 179 de la Ley 1450 de 2011<sup>34</sup>, y en la reglamentación de la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

En el informe de marzo de 2011 se indica que las medidas de prevención, atención y reparación integral de las mujeres indígenas en riesgo o en situación de desplazamiento se deben formular y adoptar luego de la realización de procesos de participación y consulta previa. Estos, conforme a lo señalado atrás, se surtirán en el marco del decreto con fuerza de ley previsto en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Posteriormente, en el informe de julio de 2011, se señala que el 23 de noviembre de 2010 se firmó un acuerdo con mujeres delegadas de cuatro organizaciones indígenas, AICO, Opiac, CIT y ONIC, integrantes de la MPC, para desarrollar un plan de acción de tres fases. En la primera se conformaría un equipo indígena con representación de todos los pueblos y el desarrollo de setenta y un talleres locales<sup>35</sup> y cuatro encuentros nacionales. Estos talleres se desarrollarían entre abril y julio de 2011 y los encuentros nacionales, en agosto. A la fecha del informe, sin embargo, se habían desarrollado solamente doce talleres. No es claro, entonces, cómo se articulan la dinámica propuesta en el informe de marzo de 2011, de replanteamiento total

---

para la participación en el proceso de construcción de la Política Pública Nacional de Mujer para la Equidad de Género” (abril de 2011), presentación en PowerPoint.

33 SNAIPD, *Informe conjunto*, 311.

34 Artículo 179. “POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE PREVENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, que deberá acoger las recomendaciones de los organismos internacionales de protección de los DD.HH. y las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Esta política deberá ser concertada con las organizaciones de mujeres”.

35 No es claro cuántos son los talleres: en la página 83, se habla de 57 talleres locales; en el cuadro de la página 86, se listan 68; y posteriormente se agregan tres más.

de los programas, con el desarrollo de las acciones sobre las cuales se informa en el documento de julio de 2011.

### **Lineamientos y recomendaciones**

La plena realización de los derechos de los indígenas que han sido víctimas, individual o colectivamente, de violaciones así como de los que están en riesgo de serlo no puede supeditarse a la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, puesto que el deber de garantía, protección y respeto de los derechos humanos de los indígenas radica en el Estado colombiano.

Por lo anterior, para la formulación, concertación, adopción e implementación de los instrumentos mencionados, así como de otras medidas administrativas y legislativas, se requiere:

1. El fortalecimiento de los equipos de consulta y concertación del Gobierno nacional. Es urgente garantizar la vinculación directa por parte del Gobierno de los integrantes del grupo de consulta del Ministerio del Interior. En la actualidad la mayoría son contratados a través de un convenio con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entidad con intereses propios en las consultas.
2. La consecución oportuna de recursos suficientes para adelantar procesos de sensibilización, capacitación y formación de servidores de todas las entidades nacionales y territoriales, en torno a los derechos de los pueblos indígenas y la situación actual de riesgo en que se encuentran.
3. La búsqueda de soluciones y alternativas de coordinación entre los departamentos y la nación, especialmente en los casos en que un pueblo indígena habite en más de una jurisdicción territorial.
4. La apropiación inmediata de recursos para los procesos de consulta (contratación de expertos, realización de reuniones, entre otras tareas), de manera que se garantice su disponibilidad oportuna, condición esencial para adelantar y dar continuidad y rigurosidad a los procesos<sup>36</sup>. Es evidente que las organizaciones indígenas no cuentan con la disponibilidad y experticia de servidores en las entidades públicas que puedan atender las diversas y especializadas temáticas,

---

36 En este sentido, el pueblo awa en su propuesta de plan de salvaguarda narra cómo, a pesar de que presentaron su propuesta conjunta entre las tres organizaciones a principios de marzo de 2009, el presupuesto que les fue asignado tan solo fue una tercera parte de lo solicitado. Además, los convenios para su entrega se firmaron tres meses después y de manera fraccionada.

así como el volumen de las medidas legislativas y administrativas que requieren adelantar procesos consultivos.

5. El apoyo con recursos económicos y técnicos a los pueblos indígenas para hacer los diagnósticos de la manera más participativa e integral posible. Este ejercicio de introspección de la situación en derechos humanos, reconstrucción colectiva de la memoria y reflexión de medidas hacia el futuro es de un inmenso valor para los pueblos indígenas. En este sentido, el pueblo awá manifiesta que el plan de salvaguarda no es “una suma de palabras sino la revisión colectiva de nuestra memoria sobre las violaciones a nuestra integridad como pueblo, así como el conjunto de nuestras decisiones, que hemos definido para garantizar futuras y ojalá abundantes generaciones de nosotros los awá”.
6. El aprovechamiento de los diagnósticos de los PSE y del Programa de Garantías como insumos para la caracterización de los territorios indígenas y sus pobladores, componente esencial para la construcción e implementación de políticas públicas diferenciadas, entre ellas, la Política de Tierras y Territorios (PTT). las que se desprenden de los acuerdos y las que no fueron objeto de consulta en el proceso del PND, así como de las iniciativas legislativas que se derivan de dicho plan, a las que se hizo referencia atrás. Los diagnósticos elaborados por los pueblos indígenas abonan conocimientos para la adopción de medidas y acciones que aseguren la realización de los derechos fundamentales a la participación, la autonomía y la identidad cultural, entre otros. Además, permiten avanzar en el conocimiento sobre las situaciones de las mujeres, los niños, las niñas, los adolescentes y los adultos mayores, requisito esencial para el diseño e implementación de medidas afirmativas a su favor.
7. La formulación, concertación, adopción e implementación de los programas especiales para los indígenas, así como de los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo y de las medidas de reparación y atención a las víctimas indígenas, al igual que de otras iniciativas legislativas, teniendo en cuenta que su objetivo consiste en garantizar la pervivencia de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y autoridades dentro de sus territorios<sup>37</sup>. En consecuencia, las autoridades competentes deben tener en consideración la situación fáctica descrita por la Corte sobre los pueblos indígenas, las mujeres indígenas y las vulneraciones de sus derechos territoriales, que trascienden el conflicto ar-

---

37 Artículos 7, 63, 329 y 330, entre otros, de la Constitución Política.

mado e involucran agentes legales e ilegales. Asimismo, deben velar para que el contenido y la implementación de las leyes, políticas y planes estén orientados a superar la vulneración de derechos y a evitar su repetición.

8. La consideración de que los pueblos indígenas han hecho énfasis en la importancia de los planes de salvaguarda para su pervivencia, siempre que se construyan a partir de su cosmovisión y de sus leyes de origen. Lo anterior, por ejemplo, en el Plan Awá se expresa de la siguiente manera:

Hemos recopilado la esencia de nuestra cultura y la hemos querido plasmar en el presente Plan de Salvaguarda Étnica. Hemos querido encontrar la sustancia de este plan, como dicen nuestros mayores, haciendo énfasis en que el cuidado de nuestras comunidades indígenas debe ser de carácter especial, así como el cuidado que se tiene con una semilla antes de sembrarse: la semilla del maíz debe protegerse de los insectos, ponerse en un lugar que cuente con la luz necesaria y no debe dejarse a la intemperie, así se tiene una semilla fortalecida y se protege la fuerza del embrión: en él se forma una coraza, pero una coraza que después permite el crecimiento. Entonces esa es la zona de protección de la semilla.

El Plan de Salvaguarda debe ser para la protección del embrión de nuestra cultura, de lo que somos nosotros. El propósito es que vayamos formando una coraza para fortalecernos como pueblo en la práctica de nuestra cultura y en la “apropiación” de los cambios que están trayendo estos tiempos. Esta coraza nos permitirá mantener y defender el ejercicio de nuestro gobierno propio y nos mantendrá unidos dentro de nuestro territorio. Entonces, el Plan de Salvaguarda es como un escudo, una herramienta para conservar lo que somos y para defendernos de las amenazas y lograr la prevención de las violaciones a nuestros derechos fundamentales como pueblo indígena y como seres humanos que habitamos en un Estado social de derecho.

9. La consideración de que la garantía efectiva del derecho a la participación está estrechamente vinculada con la realización del derecho a la autonomía política y jurídica, puesto “que solo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural” y física de los pueblos indígenas<sup>38</sup>. Ello implica, en los términos de la Corte, que al adoptar decisiones administrativas o legislativas y rutas de actuación se debe maximizar la autonomía y, por lo tanto, minimizar las restricciones que puedan atentar contra el reconocimiento constitucional de

---

38 Corte Constitucional, Sentencia T 349 de 1996.

la diversidad étnica<sup>39</sup>. Para ello, deberán seguirse, además de los criterios dados, los siguientes:

- a. Garantía de que en la adopción e implementación de todas las medidas administrativas y legislativas se aseguren las condiciones para la materialización del derecho fundamental a la participación de los pueblos indígenas a través de procesos de consulta libre, informada y previa, con miras a obtener su consentimiento. Precisamente la exigibilidad de este derecho, entendido como un mecanismo dirigido a preservar la integridad social, económica y cultural de dichos pueblos, debe ser el marco para definir los alcances de las materias objeto de la consulta, así como las metodologías, los cronogramas y los presupuestos de los procesos consultivos. Solo así podrán evitarse las dilaciones y problemáticas en la formulación y adopción del Programa de Garantías y de los planes de salvaguarda étnicos (PSE). No sobra señalar que reiteradamente los pueblos y las organizaciones indígenas han reclamado la realización plena de su derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlos, en los términos previstos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.
- b. Consideración de la integralidad de todos los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, de acuerdo con sus costumbres y leyes de origen, lo que impide su fraccionamiento o atomización. En palabras del pueblo cofán:

Es necesario especificar que, aunque la Corte Constitucional hace la distinción entre exterminio físico y cultural, para el pueblo cofán no es posible dividir estas dos dimensiones, ya que hay una interrelación permanente entre las dos, por lo cual es imposible hablar de la muerte de personas pertenecientes al pueblo cofán sin que tenga implicaciones en la vida cultural y en la continuidad y pervivencia de las familias y comunidades en el tiempo y en el territorio. *Lo anterior ratifica el principio de integralidad e indivisibilidad de los derechos, entendiendo que la afectación a uno solo de los derechos de los pueblos indígenas tiene efectos y consecuencias en el conjunto de derechos como un todo que se interrelaciona permanentemente.*<sup>40</sup>

---

39 Corte Constitucional, Sentencia T 349 de 1996.

40 Plan de Salvaguarda, pueblo cofán, “Ingi Atesw’pama ñuña’he”.

Por ello, en las propuestas de PSE de los pueblos awá y cofán se hace énfasis en varios pilares o dimensiones. Para el primero, los pilares consisten en el territorio, la cultura, la autonomía, y la unidad y minga (“la minga es expresión de nuestra fuerza y unidad”); y para el segundo las dimensiones son la cultural, la espiritual, la integridad física, el gobierno propio y la organización social.

Ante esta cosmovisión tradicional propia de los pueblos indígenas, que sustenta el multicitado principio constitucional de diversidad étnica y cultural, la división de derechos en distintas categorías o la distribución de competencias entre entidades nacionales, regionales o locales no pueden ser límites infranqueables a los cuales los pueblos indígenas deban someterse. Por el contrario, en los procesos consultivos es importante contar con todo el esfuerzo y creatividad para lograr la manera más adecuada de proteger la integridad de derechos, necesaria para su protección y materialización efectiva.

- c. Protección, por medio de los procesos consultivos, no solo de los derechos colectivos al territorio y de la integridad étnica y cultural, sino también de la integridad política y organizativa de los pueblos indígenas, así como de su autonomía política y jurídica. Esta se expresa en la capacidad “para gobernarse y ejercer funciones jurisdiccionales dentro del ámbito de sus territorios”<sup>41</sup>, en el derecho a definir sus planes de vida y, por ende, en el derecho a expresar la aceptación o negación de iniciativas que puedan atentar contra su pervivencia.

Lo anterior cobra especial relevancia frente a la existencia de pueblos que se encuentran geográficamente dispersos dentro y fuera de Colombia y que pueden haber adoptado matices culturales distintos. Es a través de la expresión de su autonomía que se fortalece la *coerción social* de sus autoridades legítimas y, por ende, la preservación de sus usos y costumbres<sup>42</sup>. Por lo tanto, se hace necesario aplicar medidas tendientes a que prime la unidad de los pueblos frente a su fragmentación o división. En particular, si bien es necesario involucrar a las entidades territoriales, es importante encontrar mecanismos desde el nivel central encaminados a que no se generen tratos diferentes e injustificados a las comunidades de un mismo pueblo,

41 Corte Constitucional, Sentencia C 795 de 2000.

42 Corte Constitucional, Sentencia T 254 de 1994.

según el departamento o el municipio en donde estén ubicadas. De igual forma, en la política de desarrollo fronterizo<sup>43</sup>, que debe formularse para que garantice el derecho a la participación, se requiere incorporar medidas que den continuidad e integralidad de derechos a los pueblos indígenas localizados en las fronteras ambientales de Colombia, los que representan el 22% de la población fronteriza<sup>44</sup>.

## Conclusiones

En los últimos años se han dado importantes avances en la visibilización de la grave situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que padecen los pueblos indígenas, y que amenazan con su exterminio cultural y físico en más del 50% de los pueblos que existen en Colombia.

Sin embargo, esto no se ha traducido en la formulación y aplicación de políticas efectivas que conduzcan a garantizarles el goce efectivo de sus derechos fundamentales colectivos e individuales y el logro de la igualdad real. Prueba de ello es que no se ha adoptado el Programa de Garantías, ni un solo plan de salvaguarda, ni la política diferencial de mujeres indígenas, ni la política de tierras y territorios indígenas. Además, la incorporación del enfoque diferencial en normas y políticas, particularmente en la de Atención y Reparación de Víctimas, no deja de ser un mero formalismo.

En desarrollo de las órdenes de la Corte se han generado nuevas maneras de acercamiento con los pueblos indígenas en torno al deber de consultar de manera previa, adecuada e integral, y de obtener el consentimiento previo, libre e informado, que aunque insuficientes, son interesantes y susceptibles de ser mejoradas. De un lado, porque el cumplimiento de las órdenes ha dado lugar a la puesta en marcha de metodologías y planes de trabajo concertados para la realización de procesos consultivos. De otro lado, porque se han realizado en espacios creados de común acuerdo por la Mesa Permanente de Concertación. De las primeras y de los segundos es posible extraer lecciones.

Ahora bien, la permanencia de estos espacios y el mejoramiento de las metodologías dependen de múltiples factores, varios de ellos expresados atrás. El esfuerzo realizado señala la voluntad de avanzar en procesos que conduzcan a salvaguardar

---

43 Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Bases Plan Nacional de Desarrollo*, 2010 pp523-535.

44 En el PND se dividen las fronteras ambientales, así: con Venezuela: 1) La Guajira – Estado de Zulia, 2) Norte de Santander – Estado de Táchira y 3) Arauca – Estado de Apure; con Venezuela, Brasil y Perú, las doce áreas no municipalizadas (antiguos corregimientos departamentales); con Ecuador, Putumayo –Sucumbíos; y con Panamá, Juradó, Riosucio, Unguía y Acandí – región del Darién panameño.

la existencia y pervivencia de los pueblos indígenas y la generación de condiciones que aseguren la credibilidad y confianza entre las partes, que no puede verse quebrantada por cambios o incumplimientos en las reglas y acuerdos o por el desconocimiento de los lineamientos impartidos por la Corte Constitucional para asegurar la efectiva realización del derecho fundamental a la participación y al consentimiento libre, previo e informado.

Finalmente, solo a través de la armonización y la racionalidad de las leyes y políticas se superarán los antagonismos entre las que buscan garantizar los derechos de los pueblos indígenas y las que sustentan la planeación y ejecución de proyectos de desarrollo o la aplicación de medidas de seguridad en los territorios colectivos que menoscaban dichos pueblos. Como se desprende del Auto 004 de 2009 y de otras providencias, como la Sentencia T-129 de 2011, el fin superior de garantizar la pervivencia de los grupos étnicos demanda la construcción de un modelo de desarrollo justo e incluyente que respete las distintas visiones de desarrollo.

## El cumplimiento de los derechos fundamentales de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado o del confinamiento: Auto 005 de 2009

### Introducción<sup>45</sup>

El desplazamiento y el confinamiento forzado de la población afrocolombiana han conducido a una destrucción progresiva de sus comunidades, territorios, patrimonio y cultura. La Corte Constitucional, en seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004, con el propósito de responder a esta crisis humanitaria y proteger los derechos fundamentales de la población afrocolombiana profirió, en enero de 2009, el Auto 005.

En este capítulo se busca presentar un panorama de la situación de los derechos territoriales de las comunidades negras del país, frente a las obligaciones del Estado en el marco de la atención, protección y restitución de sus territorios como comunidades desplazadas o confinadas. Se hace especial énfasis en el estado de las órdenes expedidas por la Corte Constitucional en materia de la población afrocolombiana, en particular, sobre la situación en que se encuentra la implementación institucional de las contenidas en el Auto 005 de 2009 de la sentencia T-025 de 2004.

Teniendo en cuenta la importancia que para la supervivencia de los grupos étnicos tiene el territorio, la Corte Constitucional ha reiterado en diferentes fallos el carácter de derecho fundamental que este tiene para los pueblos indígenas y afrodescendientes<sup>46</sup>. Siguiendo esta línea la Corte ordena, en el Auto 005 de 2009, una serie de programas y acciones estatales para salvaguardar y materializar este derecho fundamental.

En el citado Auto se reiteran las obligaciones del Estado en la materia. De ahí que, en el caso de las comunidades negras, el eje de las órdenes proferidas sea la materialización del derecho al territorio para las comunidades desplazadas y para aquellas que se encuentren en riesgo o confinadas.

La conclusión general es que para la población afrocolombiana no se ha implementado una política diferencial de atención integral y que las órdenes complejas del Auto 005 de 2009, que comprenden el diseño y la implementación del Plan General de Prevención, Atención y Protección ordenado por la Corte para garantizar

45 Esta parte se basa, aunque no únicamente, en los documentos presentados por Juan Carlos Betancur y Diego Grueso a la Comisión de Seguimiento, en agosto de 2011.

46 Varias sentencias de la Corte Constitucional reconocen el carácter de derecho fundamental de los territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes. Entre otras, las sentencias T-188 de 1993, la T-380 de 1993 y la T-652 de 1998.

el goce efectivo de derechos (GED) de esta población, no se han cumplido. Se presentarán, entonces, elementos para la evaluación de la política hasta ahora implementada para el cumplimiento del Auto 005, teniendo en cuenta los indicadores de evaluación de cumplimiento institucional en los términos presentados por la Corte Constitucional en los Autos 185 de 2004 y 008 de 2009.

Adicionalmente, para presentar las valoraciones sobre la implementación del Auto 005 de 2009 y valorar el proceso de participación, se realizó un conjunto de entrevistas a algunas de las organizaciones afrocolombianas e instituciones que han hecho seguimiento a esta providencia<sup>47</sup>.

### **Las órdenes de la Corte Constitucional**

En el Auto 005 la Corte Constitucional, además de constatar las particularidades de la crisis humanitaria afrocolombiana y el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del desplazamiento forzado interno sobre las comunidades afrocolombianas y sobre la protección de sus derechos individuales y colectivos, reiteró:

Que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos.

Para corregir esta situación, la Corte Constitucional declaró en la parte resolutive del Auto 005 que las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas. Asimismo, ordenó a las instituciones del Gobierno nacional responsables de la política de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, entre otras, al Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social, la adopción de una serie de medidas tendientes tanto a la protección de los derechos territoria-

---

47 Dada la localización regional de algunas de las organizaciones mencionadas por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, no fue posible realizar entrevistas a todas las organizaciones citadas en la providencia. Se realizaron entrevistas con las siguientes organizaciones: la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados, Afrodes, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Cnoa, el Proceso de Comunidades Negras, Pcn), Asomujer y Trabajo, y Cimarrón. También se realizaron entrevistas y se recibieron aportes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, la Comisión Intereclesial Justicia y Paz, la Comisión Colombiana de Juristas, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

les de las comunidades afrocolombianas, como a la protección de los derechos de las comunidades y de sus miembros, en tanto víctimas del desplazamiento forzado y del confinamiento. Entre las primeras medidas, ordenó:

1. El diseño e implementación de un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, que permitiera determinar aspectos como: “(i) la situación jurídica de los predios señalados como territorios colectivos —titulados o en proceso de titulación— y ancestrales; (ii) las características socioeconómicas de las comunidades asentadas en dichos territorios; (iii) la situación fáctica y jurídica en que se encuentran los consejos comunitarios y las autoridades locales constituidas en dichos territorios; (iv) los riesgos y potencialidades para la protección de los territorios; (v) los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de dichos territorios; y (vi) los mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios cuya propiedad haya sido transferida con violación de lo que establece la Ley 70 de 1993, incluido el establecimiento de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre dichos territorios sin el cumplimiento de lo ordenado por la Constitución y la Ley 70 de 1993”. Dicho plan debería haber estado diseñado en octubre de 2009 y haberse implementado en julio de 2010.
2. Para la protección de los territorios colectivos constituidos o no, pero que son ocupados ancestralmente —exista o no solicitud de titulación—, se ordena poner en marcha, “a más tardar el 30 de octubre de 2009, la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio”. La Corte define las situaciones en las cuales la aplicación de la ruta será obligatoria.

Entre las segundas medidas, la Corte ordenó:

3. El diseño de un “Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana, con la participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus Autoridades constituidas, y de las Autoridades territoriales concernidas”. La Corte estableció doce componentes que deberá, como mínimo, contener el plan, entre los cuales se destacan los siguientes: i) la realización de una caracterización adecuada de la población afrodescendiente desplazada o confinada en el territorio; ii) un plan de prevención del desplazamiento y del confinamiento, por departamento, que tenga en cuenta las condiciones específicas y las propuestas de los consejos comunitarios; iii) la adopción de medidas de fortalecimiento de las autoridades locales y de los consejos comunitarios;

- iv) una estrategia para combatir la discriminación contra la población afrocolombiana desplazada y garantizar su acceso a los distintos componentes de atención; v) planes específicos de vivienda y de generación de ingresos. El plan debería estar diseñado en enero de 2010.
4. Diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención para cada una de las sesenta y dos comunidades afrocolombianas identificadas
  5. Diseñar una estrategia que le permita adoptar, en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables.

Tanto para el desarrollo de las órdenes de la Corte Constitucional relacionadas con el derecho fundamental al territorio de las comunidades negras y contenidas en el Auto 005 de 2009 como para el seguimiento de su cumplimiento, es necesario entender que las órdenes tienen vínculos estrechos entre sí: deberes de caracterización del territorio; programas específicos de prevención al desplazamiento en más de 62 comunidades y aplicación de medidas de protección contra el despojo del territorio por la llamada ruta étnica. Además, están relacionadas con otras órdenes contenidas en diferentes Autos de la Corte Constitucional en el marco del ECI, por ejemplo los Autos 218 de 2006, 092 de 2009 y 008 de 2009.

Es importante señalar que la Corte Constitucional al ordenar “el diseño e implementación de un plan general” como mecanismo integral de la política, y requerir para su diseño e implementación la “participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus Autoridades constituidas”, logró integrar bajo un mismo objetivo y mecanismo la interacción del Gobierno con la población afrocolombiana y su proceso organizativo. De esta forma, estructuró uno de los fundamentos para la correcta implementación del enfoque diferencial en el marco del Auto 005 de 2009. Con el *plan general* la Corte Constitucional logró articular en la estructura política del Estado requerimientos angulares del Convenio OIT 169 (Ley 21 de 1991) sobre la obligación de los Estados de garantizar la participación, la consulta y el consentimiento de los grupos étnicos con relación a todo lo relativo a sus derechos, tal como lo estipulan los artículos 2 y 6 del Convenio.

Además, para garantizar una política sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y a los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada en sus derechos, la Corte reiteró al Gobierno nacional la obligación de in-

corporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas (Auto 005 de 2009, ordinal segundo). También precisó la necesidad de introducir enfoques diferenciales para garantizar, en cumplimiento a lo ordenado en los Autos 251 y 092 de 2008 y 006 de 2009, la protección de niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas con discapacidad pertenecientes a la población afrocolombiana desplazada o confinada.

Para la implementación del *plan general* que estructura el Auto 005 de 2009, y las demás órdenes impartidas, la Corte Constitucional identificó instituciones y responsables, el cronograma y los criterios de cumplimiento.

### **Antecedentes: situación de las comunidades afrocolombianas**

#### ***Subregistro de la dimensión de la crisis humanitaria afrocolombiana***

La dimensión demográfica es crucial para comprender el impacto nacional y las afectaciones que sufren las comunidades a causa del desplazamiento forzado. En el diagnóstico de la situación, la Corte señaló que, dada la precaria información disponible sobre población afrocolombiana, era muy difícil cuantificar la magnitud del problema y de la crisis humanitaria que enfrentaba. Tal carencia genera también serias dificultades para el diseño e implementación de cualquier política, pues impide tener en cuenta las particularidades de su desplazamiento forzado, confinamiento y resistencia. Ahora bien, en este punto es importante precisar que aún no ha sido superada esta falla estructural de la política, pues *persiste la indeterminación estadística de la crisis humanitaria de la población afrocolombiana*.

Si bien es cierto que el último censo de población realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en 2005 avanzó en la superación de la invisibilización demográfica de la población afrocolombiana, y sus resultados mostraron que esta población no era el 1,5% reportado en el censo de 1993 sino el 10,5% del total de colombianos, es probable que esta cifra esté aún subestimada. En palabras de la experta sobre cuestiones de las minorías de las Naciones Unidas, Sra. Gay MagDougall:

Según el Censo del 2005, los afrocolombianos corresponden al 10,62% de la población (4.311.757 personas). Sin embargo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Defensoría del Pueblo reconocen deficiencias en la recopilación de los datos y sostienen que esta cifra se acerca en realidad al 25%, o 10,5 millones de personas. El censo no logró reflejar fielmente la situación demográfica y socioeconómica de la población afrocolombiana. Al determinarse que determinadas zonas afrocolombianas eran inaccesibles, se usaron estimaciones demográficas, en lugar de estadísticas verificadas.<sup>48</sup>

48 ONU, Asamblea General. Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall. Misión a Colombia (A/HRC/16/45/Add.1, 25 de enero de 2011), 3.

Con relación a las cifras de desplazamiento forzado de la población afrocolombiana, las estimaciones no son más seguras. Así, el sistema de información oficial del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) señala que 3.711.745 personas han sido desplazadas por la violencia en Colombia a marzo de 2011, y que 333.764, es decir el 9% de los registros, corresponden a víctimas afrocolombianas. Cabe destacar que al contrario de la tendencia nacional de descenso constante del número de personas desplazadas desde el año 2006, la población afrocolombiana desplazada a nivel nacional aumentó, y los picos más altos se dieron entre los años 2007 y 2008.

De acuerdo con las estimaciones de la III Encuesta Nacional de Verificación adelantada por la Comisión de Seguimiento en 2010 (III ENV-2010), el porcentaje de población afrocolombiana desplazada por la violencia correspondería más bien al 22,5% del total de desplazados del país.

Las organizaciones afrocolombianas también han llamado la atención sobre esta falla estructural en la política. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados señaló, en su más reciente informe de derechos humanos, que si bien los reportes oficiales señalan que son 300.000 los desplazados afrocolombianos, tal cifra queda puesta en entredicho si tan solo se analizan los datos oficiales en perspectiva territorial, pues solo de los 50 municipios con *territorios colectivos afrocolombianos* se han desplazado 516.867 personas (RUPD, corte junio 2010). Además, si el análisis se amplía a los demás territorios ancestrales (para un total de 142 municipios), se estima que la cifra total de expulsados de estos territorios sería de más de 1,2 millones de personas, equivalentes al 37% del total de desplazados del país<sup>49</sup>.

Así las cosas, es difícil establecer con certeza el peso demográfico del total de la población afrocolombiana, cuántos de ellos han sido desplazados por la violencia y cuál es su estructura demográfica. Adicionalmente, se han señalado profundas fallas en el registro oficial dados los altos niveles de rechazo de inscripción y reconocimiento de la población desplazada, rechazo que en muchos casos es arbitrario y desconoce causas del desplazamiento, como las fumigaciones o los macroproyectos.

Por su parte, la Corte Constitucional ya había señalado en el Auto 005 de 2009 serios problemas en el registro de la población afrocolombiana en los casos en que: 1) los afrocolombianos prefieren quedarse en su territorio, debido a su estrecha relación ancestral con el mismo, como una forma de resistencia al desplazamiento y al destierro; 2) las comunidades afrocolombianas están confinadas por las causas de

49 Afrodes, *Bicentenario: ¡Nada que celebrar!* Informe sobre los derechos humanos de las comunidades afrocolombianas en el marco de la “celebración” de los doscientos años de vida republicana en Colombia. Afrodes, Global Rights y Altavoz Editores Bogotá(2010), 25.

violencia armada y control militar simétricas a las que generan el desplazamiento forzado; 3) cuando los desplazamientos afrocolombianos son de corta duración y los desplazados retornan sin condiciones de seguridad; y 4) cuando los desplazamientos afrocolombianos son intraurbanos e intraveredales, de corta duración y no son registrados.

De manera que, a pesar de que la información estadística es condición para el diseño y la aplicación efectiva de políticas con enfoque diferencial, no se evidencia, en los informes del Gobierno nacional, que se haya avanzado en la superación de estas fallas. Tal vez por eso mismo, en los referidos informes, no hay información concreta atinente a la caracterización de la población afrocolombiana desplazada y confinada. Esta situación conduce a que las políticas para responder a la crisis humanitaria de los afrocolombianos se diseñen sin contar con la dimensión real de los problemas poblacionales, territoriales y contextuales afrontados por este grupo étnico.

Tales afirmaciones pueden ser corroboradas en el último informe de cumplimiento del Auto 005, presentado por el Gobierno nacional en julio de 2011, según el cual:

[...] con el deseo de realizar un trabajo con celeridad, eficiencia, validez, con respaldo de garantía de certificación de calidad estamos en diálogos con el DANE, para que mediante un memorando de entendimiento, puedan prestarnos la asistencia técnica para el diseño del registro en territorios de comunidades negras, hacer la planeación, seguimiento y control, establecimiento de metodología para todo el plan, al igual que capacitar al personal para el desarrollo de la caracterización de la población de que trata la orden cuarta del ya citado Auto, de conformidad con la plantilla que adjuntamos en el informe pasado.<sup>50</sup>

### ***El derecho al territorio: titulación colectiva y demarcación de los territorios tradicionales***

El reconocimiento de los territorios tradicionales de las comunidades negras en Colombia se inicia con la aprobación del Convenio 107 de 1957 sobre la protección e integración de las comunidades indígenas y tribales, incluido en la legislación nacional por la Ley 31 de 1967, y reemplazado por el Convenio 169 de 1989 (Ley 21 de 1991), ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos convenios son reconocidos internacionalmente como el marco mínimo de las obligaciones de los Estados con los pueblos indígenas y tribales<sup>51</sup>. De modo que

50 SNAIPD, *Informe del Gobierno nacional* (julio de 2011). Anexo “Auto 005 de 2009: protección de los derechos de las comunidades negras afectadas por el desplazamiento”, 3.

51 Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Convenio 169 de la OIT “es el instrumento internacional de derecho humanos específico más relevante para los derechos de los

los instrumentos nacionales, los proyectos de ley, los decretos y las normas constitucionales sobre territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes tienen como fuente principal de interpretación las normas sustantivas del Convenio 169 de la OIT, las cuales no pueden ser contrariadas, so pena de violar el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre el derecho de propiedad.

Con la expedición de la Ley de Comunidades Negras o Ley 70 de 1993 y el Decreto reglamentario 1745 de 1995, se inicia el proceso administrativo de implementación en las comunidades negras de la costa pacífica del reconocimiento de la propiedad colectiva y comienza el proceso de titulación de los territorios tradicionales de dichas comunidades; tales normas se constituyen en la única posibilidad de formalización de la propiedad de la tierra en las zonas de reserva forestal del Pacífico (Ley 2 de 1959). En 1997 se expiden los primeros títulos colectivos y es también el año en que la costa pacífica entra definitivamente a la geografía de la guerra.

En Colombia, según un balance nacional de 2009, realizado por la Agencia Presidencial Acción Social, las comunidades negras rurales organizadas en ciento cincuenta y cinco consejos comunitarios, en los departamentos de Antioquia, Chocó, Risaralda, Cauca, Valle del Cauca y Nariño, son propietarias colectivas de 5.231.883,31 hectáreas (según área cartográfica), es decir, el 4,6% del territorio del país. Dichas comunidades, al momento de la titulación, estaban conformadas por 61.639 familias<sup>52</sup>.

Este proceso de titulación colectiva en la cuenca del Pacífico y el manejo ambiental de esta región requirieron grandes esfuerzos de coordinación interinstitucional, la creación de grupos especiales para la concertación con las organizaciones de comunidades negras regionales y locales, así como la suscripción de un crédito con el Banco Mundial por 39 millones de dólares, por parte del Estado colombiano. De estos, millones de dólares fueron destinados específicamente al proceso de titulación colectiva de los territorios de las comunidades negras, cuya fase de implementación más importante tuvo lugar entre los años de 1994 y 2000<sup>53</sup>.

---

indígenas”, por lo cual es directamente pertinente para la interpretación del alcance de los derechos de los pueblos indígenas y tribales y sus miembros, en particular bajo la Declaración Americana. En *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09).

52 Acción Social. *Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia* (2010).

53 E. Sánchez Gutiérrez y R. Roldán Ortega, *Evaluación de los componentes de titulación colectiva de tierras a las comunidades indígenas y afrocolombianas del Pacífico, y de comités regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia* (2002).

El Proyecto de Protección de Tierras y Territorios de la Población Desplazada de Acción Social realizó un cruce entre los 150 municipios más expulsores del país y la existencia de territorios étnicos. Se obtuvo como resultado que:

En el caso de las tierras colectivas tituladas, de los 155 títulos colectivos de comunidades negras que existen en el país 129 se encuentran en jurisdicción de 20 de los 150 municipios más expulsores de población. Un dato relevante es el hecho de que 83% de las tierras colectivas de las comunidades negras se ubiquen en el grupo de los 150 municipios más expulsores. En términos de hectáreas, en Colombia se han reconocido a las comunidades negras 5.198.887 hectáreas. De estas hectáreas el 44% está en jurisdicción de los municipios analizados.<sup>54</sup>

Por su parte, los procesos de demarcación son acciones del Estado previas o simultáneas a los procesos de titulación colectiva, que tienen como fin garantizar el derecho a la ocupación ancestral de un grupo étnico. Aunque el artículo 39 del Decreto 1746 de 1995 ordena al Gobierno nacional la apropiación de recursos para que las comunidades negras identifiquen las zonas con condiciones similares a las que se refiere el artículo 1° de la Ley 70 de 1993 y para que desarrollen los procesos de investigación y consulta concernientes a precisar la realidad territorial, económica, sociocultural y ambiental de las comunidades negras en dichas áreas, la norma no ha sido cumplida. Este proceso de invisibilización como sujetos colectivos se da tanto porque en muchos casos los consejos comunitarios no son reconocidos ante las entidades locales o nacionales, como porque el trámite de las solicitudes de titulación colectiva es usualmente lento o luego ellas son desestimadas por el Incoder<sup>55</sup>.

Cabe anotar que existen cuatro capítulos de la Ley 70 de 1993 que luego de dieciocho años de su expedición no han sido reglamentados (los referidos a temas forestales, hidrocarburos, minería y fomento), y son causa de constantes tensiones de competencias entre las juntas de los consejos comunitarios, las autoridades locales (municipios, inspectores, jueces), ambientales o mineras y las personas naturales o jurídicas. En este caso el vacío legal opera en contra de los derechos de las comunidades negras, situación que se agrava al permanecer en situación de desplazamiento forzado, riesgo o confinamiento.

---

54 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Enfoques y propuestas de la política de tierras para la población desplazada* (Bogotá, marzo de 2008).

55 Según Enrique Márquez, líder del proceso de titulación de la comunidad de Palenque de San Basilio, Departamento de Bolívar: “De cerca de cincuenta consejos comunitarios del Caribe colombiano, solo cuatro tienen reconocimiento mediante el Registro Único de Consejos Comunitarios del Ministerio del Interior; y entre 2006 y 2010 se negaron siete solicitudes de titulación colectiva provenientes de estos consejos comunitarios” (entrevista a Enrique Márquez, enero de 2011).

En los casos de las comunidades negras con títulos colectivos, el desplazamiento forzado pone en entredicho, más allá de la propiedad legal (escritura pública inscrita en un folio de matrícula inmobiliaria), el uso y aprovechamiento por los miembros de la comunidad, y quiebra el control y el ejercicio de la justicia propia por parte de las autoridades de los consejos comunitarios, ambos componentes fundamentales de la propiedad colectiva.

De otro lado, las ambigüedades del ordenamiento territorial local, expresadas en las dificultades que tienen las autoridades de los consejos comunitarios para hacer valer sus planes de administración o de manejo del territorio, frente a los planes o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios, desdibujan las posibilidades de autonomía territorial, lo cual se agrava con la imposibilidad o limitación de actuación de sus autoridades.

En muchos casos, los planes de ordenamiento territorial municipal y las reglamentaciones ambientales siguen ordenando el territorio sin consideración del abandono forzado y del despojo de extensos territorios de comunidades rurales (indígenas, negras y campesinas)<sup>56</sup>.

***Consejos comunitarios y consultivas regionales y nacional de comunidades negras: encrucijadas de la representación de la población afrodescendiente, consultas previas y diálogos con el Estado***

Las diferentes instancias y los espacios de representación de las comunidades frente a la institucionalidad se encuentran en tensión en la actualidad y son fuente de fuertes discusiones sobre la representación de las comunidades por las consultivas departamentales y por la nacional, de un lado, y de otro, por los consejos comunitarios y sus asociaciones de segundo nivel y las organizaciones de base.

La legislación nacional sobre grupos étnicos estableció en 1997 espacios de diálogo y concertación con los pueblos indígenas del país, mediante la Mesa Nacional de Concertación y la Mesa Nacional de Derechos Humanos (Presidencia de la República, 1997). Para el caso de los afrocolombianos se establecieron espacios de concertación entre las comunidades y el Estado, con representación de diferentes entes territoriales, entidades públicas y ministerios y las consultivas regionales de comunidades negras, las cuales eligen a los miembros de la Consultiva Nacional<sup>57</sup>.

56 El *Informe nacional de desarrollo humano* del PNUD señala que, para el caso de las comunidades negras que ocupan territorios de la cuenca del Pacífico: “El total del área rural de los municipios, en la mayoría de casos, corresponde al área titulada en forma colectiva, razón por la cual reconocer los derechos de manejo y control de los resguardos y los consejos comunitarios es fundamental para proteger los derechos étnicos y territoriales”.

57 Decreto 3770 de 2008, artículo 5, el cual deroga parcialmente el Decreto 1248 de 1995, que fue decla-

Según sus funciones, las consultivas son espacios permanentes de diálogo entre las comunidades y el Estado, las cuales sin embargo no reemplazan las funciones de las autoridades de los consejos comunitarios<sup>58</sup> en su interacción local, regional y nacional con el Estado.

El Decreto 1745 de 1995 reglamenta la forma en que son tituladas las tierras y la organización de los consejos comunitarios que los administran como sus autoridades propias. El registro nacional de juntas y representantes legales de los consejos comunitarios, es administrado por la Dirección Nacional de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior. Los requisitos de inclusión en dicho registro han sufrido cambios, y en 2008 se expidió el Decreto 3770 que ordena, que para que un consejo comunitario sea registrado, los siguientes requisitos: 1) haber obtenido el certificado del registro ante la alcaldía en la cual conste la elección de la junta del consejo comunitario; y 2) tener el título colectivo sobre su territorio o haber iniciado el proceso administrativo de titulación ante Incoder.

La vigencia de este aspecto del decreto limita las posibilidades de representación ante las autoridades públicas de los consejos comunitarios con territorios

---

rado nulo por el Consejo de Estado en sentencia del 5 de agosto de 2010, por considerar que se lesionan los derechos de los consejos comunitarios, al darles a las organizaciones de base derechos de representación de las comunidades negras. “Es notoria, entonces, la sustitución o desplazamiento de las comunidades negras, por una forma organizativa distinta de ellas, en el ejercicio del derecho que les otorga el inciso segundo del artículo 55 de la Constitución Política, y 5º, y concordantes de la Ley 70 de 1993, para hacer parte de la comisión especial o consultiva que aquel ordena, y que desarrolla la citada ley, en los niveles nacional o de alto nivel y las territoriales (departamentales, distritales, municipales y regionales)” Así mismo la Consultiva Nacional tiene dentro de sus funciones actuales, entre otras: “1. Servir de instancia de diálogo, concertación e interlocución entre las comunidades que representan y el Gobierno Nacional. [...] 5. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades y entidades nacionales y territoriales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales de las comunidades que representan. [...] 7. Servir de espacio para el debate de los proyectos; de decretos reglamentarios de la Ley 70 de 1993, antes de que los mismos sean sometidos a la consideración del Gobierno Nacional. *A ese efecto la Comisión deberá promover la difusión y consulta de tales proyectos con las organizaciones de base de las comunidades negras*” (resaltado fuera de texto).

58 Los consejos comunitarios, como forma de representación de las comunidades negras rurales, surgen en el marco de las discusiones adelantadas en el proceso de reglamentación del artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991, entre el Gobierno colombiano, la Comisión Especial de la Ley 70, creada para concertar su aplicación, y las propuestas provenientes de las organizaciones afrodescendientes nacionales y regionales. “El Decreto 1745 que reglamenta este capítulo [el de propiedad], nace de las propuestas que la ACIA y otras organizaciones del Pacífico venían trabajando sobre cómo titular el territorio, a partir de las costumbres de las comunidades” (Medio Atrato, Territorio de Vida, Asociación Campesina Integral del Atrato [Hacia] y Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República [Bogotá, 2002]).

ancestrales, que no han iniciado procesos de titulación y que se encuentran en situación de desplazamiento forzado o confinamiento. Por ello se presenta un obstáculo legal para la reclamación en procesos de protección y restitución de tierras y territorios<sup>59</sup>.

Otra situación que contribuye a profundizar los conflictos internos de representación de las comunidades negras es la interpretación hecha por el Ministerio del Interior sobre la vigencia de las juntas de los consejos comunitarios, establecida en el artículo 8° del Decreto 1745 de 1995, que reza: “Conformación y periodo de la Junta del Consejo Comunitario. El periodo de la Junta del Consejo Comunitario vence el 31 de diciembre de cada tres (3) años a partir del primero de enero de 1996”.

Esta norma fue interpretada por una circular del Ministerio del Interior y de Justicia en la cual estableció que: “el 1 de enero de 2011 entrarán en ejercicio las nuevas juntas directivas de los consejos comunitarios, por lo cual es necesario disponer lo necesario para que la elección de las mismas se cumpla en diciembre del presente año”<sup>60</sup>. Sin embargo, un mes después una circular aclaratoria del mismo Ministerio, fechada el 30 de noviembre de 2011, dejó “en efecto suspensivo”<sup>61</sup> la circular anterior argumentando la debilidad de los consejos comunitarios en su organización interna, y estableciendo la vigencia de las juntas existentes hasta diciembre de 2013.

De esta forma, el Ministerio ha creado una gran confusión sobre la vigencia de las juntas de los consejos comunitarios e invadido esferas internas de los mismos, contrario al espíritu de la Ley 70 de 1993 y del Decreto 1745 de 1995. Este punto tiene especial relevancia pues pone en cuestión la concertación y la consulta previa de leyes y decretos, así como la implementación de sentencias, programas y proyectos que tienen que ver con la población afrodescendiente, como el Plan de Desarrollo 2010-2014, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el cumplimiento de las órdenes del Auto 005 de 2009 y los nuevos proyectos de ley anunciados por el Gobierno, como el de desarrollo rural.

---

59 Decreto 3770 de 2008, artículo 15. “REGISTRO DE CONSEJOS COMUNITARIOS. Para la inscripción de los Consejos Comunitarios se requiere: a) Diligenciar el Formulario Único de Registro, el cual será suministrado por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y de Justicia; b) Copia del acta de elección de la Junta del Consejo Comunitario, suscrita por el Alcalde, o certificación del registro de la misma en el libro que para tal efecto lleva la Alcaldía respectiva, de conformidad con el parágrafo 1o del artículo 9o del Decreto número 1745 de 1995; c) Copia de la resolución de adjudicación del respectivo territorio colectivo o certificación en que conste que la solicitud de adjudicación del mismo se encuentra en trámite”.

60 Ministerio del Interior y de Justicia, Circular OFI1 040391 0230DCN del 27 de octubre de 2010.

61 Ministerio del Interior y de Justicia, Circular aclaratoria del 30 de noviembre de 2010.

Esta tensión, además, se traslada a las instancias gubernamentales, como quiera que en el propio informe presentado por el Gobierno nacional en julio de 2011<sup>62</sup> se aprecian dificultades de coordinación en el seno del gobierno central que afectan el proceso de cumplimiento del Auto 005 de 2009. Esto se desprende no solamente de la forma separada en que las dos instituciones líderes —Ministerio del Interior y Acción Social— presentan dicho informe sino en la justificación del bajo grado de cumplimiento:

Los avances registrados desde el 16 de marzo de 2011 a la fecha implican compromisos del Gobierno Nacional con las comunidades afrocolombianas que no se han podido cumplir a cabalidad por razones diversas que implican dificultad en los procesos administrativos de las instituciones del Gobierno Nacional involucradas en el cumplimiento del Auto 005, pero *se identifica como principal obstáculo la ruta de consulta señalada por el Ministerio del Interior y Justicia. Como expresó Acción Social en la respuesta del Auto 100 de 2011 enviada a la HCC el día 15 de junio de 2011, encontramos que la ruta de consulta indicada por el Ministerio del Interior y Justicia ha limitado los espacios de interlocución y concertación a la Comisión Consultiva de Alto Nivel a través de la Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos, lo cual ha supuesto llevar el tema del Auto a una única instancia nacional que no ha permitido el diálogo y la coordinación con otros sectores representativos de la población afrocolombiana, siendo este un escenario donde constantemente se ha visto dilatado el proceso, al tiempo que obstaculiza el contacto de manera expedita con las comunidades directamente beneficiarias de los planes específicos.* (Cursivas fuera de texto)

### **Las órdenes específicas**

Los informes rendidos a la Corte Constitucional por el Gobierno nacional sobre el cumplimiento del Auto 005 de 2009 evidencian en su conjunto los pocos avances alcanzados, en especial, el informe conjunto presentado el 16 de marzo de 2011, en el cual el nuevo gobierno debía, a solicitud de la Corte Constitucional (Autos 383 y 385 de 2010), valorar el estado de avance de la política pública de respuesta al desplazamiento forzado presentada por el gobierno anterior, y presentar los ajustes y avances realizados a partir de su posesión en agosto de 2010.

#### ***El Plan de Caracterización de Territorios Colectivos***

La orden 4 del Auto en referencia conmina al ministro del Interior y de Justicia a diseñar, a más tardar para el 30 de octubre de 2009, un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población

---

62 SNAIPD, *Informe del Gobierno nacional* de marzo 16 de 2011 p. 10.

afrocolombiana, de acuerdo con los lineamientos señalados en la sección VIII del Auto.

Los procesos de caracterización territorial son fundamento de los procesos de reconocimiento territorial de los grupos étnicos, en los cuales la participación de las comunidades debe ser garantizada. Además, estos procesos de caracterización deben ser parte integral de mecanismos de titulación colectiva en situaciones normales<sup>63</sup> y cobran mayor importancia en programas de protección de tierras, territorios en situaciones de conflicto y en proyectos de restitución de tierras a comunidades indígenas y negras.

Además, esta orden es componente fundamental y presupuesto para el cumplimiento de las demás órdenes del Auto: adopción de programas específicos de prevención, implementación de la ruta étnica de protección del territorio y las órdenes especiales para el caso de las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó.

La Corte Constitucional ordenó que el plan de caracterización<sup>64</sup> estuviera diseñado para el 30 de octubre de 2009, fecha en la cual el ministro del Interior y de Justicia debía enviar a la Corte un informe con el plan diseñado, junto con el respectivo cronograma de implementación, para lograr la efectiva caracterización de los territorios que han sufrido privaciones en el marco del conflicto o situaciones relacionadas con él.

No obstante, en el informe de dicha fecha<sup>65</sup> se encuentra solamente información sobre reuniones realizadas sin que se presenten conclusiones o acuerdos. Aunque menciona esfuerzos para levantar la línea de base, no se presenta el avance logrado en dicha construcción; aunque se informa sobre la realización de un sondeo con municipios y departamentos sobre la existencia de registros de autoridades indígenas o consejos comunitarios de autoridades negras, no se señalan las conclu-

63 Véase Decreto 174 de 1995, en el que la participación de las comunidades a través de sus autoridades es obligatoria.

64 El plan debe ayudar a determinar por lo menos: 1) la situación jurídica de los territorios colectivos; 2) las características socioeconómicas de las comunidades asentadas en dichos territorios; 3) la situación fáctica y jurídica en la que se encuentran los consejos comunitarios y las autoridades locales constituidas en dichos territorios; 4) los riesgos y potencialidades para la protección de los territorios; 5) los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de esos territorios; y 6) los mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios.

65 Corte Constitucional, Informe Auto 005 de 2009, “Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima de desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004”, elaborado por el Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (30 de octubre de 2009).

siones de dicho sondeo o el conocimiento adquirido sobre la situación nacional del registro de los consejos comunitarios.

El Ministerio del Interior y de Justicia esperó nueve meses y el vencimiento del primer plazo ordenado por la Corte para empezar a socializar el Auto en consideración y a sensibilizar sobre su importancia. Además, surgió la inquietud sobre la existencia de mecanismos de coordinación y colaboración armónica entre las distintas entidades, más aún cuando Acción Social, para el cumplimiento de sus órdenes, reporta también jornadas de socialización y sensibilización del Auto, sin que se pueda establecer si se trata de las mismas reuniones realizadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, o si cada entidad llevó a cabo las suyas de manera independiente. De otro lado, el informe no da cuenta de la apertura de un proceso formal de consulta previa sobre la aplicación del Auto ni de la metodología para su culminación.

El segundo plazo establecido por la Corte fue el 1º de julio de 2010, fecha en la cual el ministro del Interior y de Justicia debía presentar el “informe de culminación del proceso de implementación del plan de caracterización de territorios”, lo cual no sucedió.

En el documento presentado a la Corte Constitucional en marzo de 2011, el Gobierno informa que: “Con respecto al Plan de Caracterización de Territorios Colectivos y Ancestrales, el Ministerio del Interior y Justicia avanzó en la construcción de una línea que será complementada durante el primer semestre de 2011 a partir del trabajo en campo con las comunidades, de manera que al finalizar el año se cuente con el Plan formulado”. Del informe del Gobierno se puede concluir que el plan aún no está diseñado.

### ***La ruta étnica***

Sobre la orden al Ministerio del Interior y de Justicia, conjuntamente con el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Acción Social, de poner en marcha, a más tardar el 30 de octubre de 2009, la Ruta Étnica para la Protección de los Territorios y el Patrimonio, los informes presentados por el Gobierno a la Corte el 30 de octubre de 2009 y el 1º de julio de 2010 señalan que la ruta tuvo que ser ajustada en dos sentidos: el primero, para establecer una ruta institucional por cambio de los responsables institucionales —especialmente el Incoder—; y segundo, para incluir como factores de desplazamiento la realización de megaproyectos económicos, los monocultivos y la explotación minera, turística o portuaria, indicados en el Auto 005 de 2009.

La versión actualizada de la ruta propuesta integra los siguientes aspectos para su activación como mecanismos de protección al territorio étnico: afectaciones por violencia perpetrada por grupos armados<sup>66</sup>, identificación de megaproyectos que se desarrollen dentro del territorio o en zonas aledañas y que lo afecten directamente<sup>67</sup>, identificación de las afectaciones generales sobre el territorio<sup>68</sup> e identificación de bienes de interés cultural y de las afectaciones que se presentan sobre los mismos, indicando el tipo de bien, su ubicación y la afectación concreta.

Aunque, según informa el director de Acción Social, el ajuste de la ruta étnica estuvo listo en mayo de 2009, la existencia de discrepancias entre las instituciones responsables de aplicarla, el Ministerio del Interior y Acción Social impidió hacerlo. Nueve meses después de entregada la ruta por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio, el Ministerio del Interior, en junio de 2010, solicitó que la ruta fuera *modificada* en razón de la declaratoria de inexequibilidad del denominado Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007).

En el informe de marzo de 2011, el Gobierno nacional informó que se tenía programado adelantar procesos de transferencia de las herramientas técnicas de la ruta étnica a las entidades competentes; así como acciones de asesoría y acompañamiento en mecanismos de protección de los derechos territoriales a las autoridades, líderes y organizaciones de comunidades étnicas; y capacitaciones a funcionarios de las entidades del SNAIPD y del Ministerio Público sobre derechos territoriales de comunidades étnicas. No obstante, no se informó sobre su implementación efectiva.

---

66 Incluye confrontación armada, amenazas directas a personas, familias y comunidades, confinamiento, bloqueo de alimentos, asesinatos, identificación de campos o zonas minadas, ocurrencia de detenciones arbitrarias, reclutamiento forzado, robo de pertenencias y/o abigeato, utilización de espacios familiares y/o comunitarios y violencia sexual contra mujeres.

67 Incluye afectaciones a fuentes hídricas de abastecimiento, bosques, zonas de reserva, entre otras, con la identificación de los tipos de proyectos que se desarrollan: agroindustriales, forestales, infraestructura vial, mineros, pecuarios, por construcción de represas y/o puertos, y proyectos turísticos. También se identifican los actores responsables: públicos, privados o mixtos; regionales, nacionales o internacionales. Así como la fecha de inicio, culminación o si está en desarrollo, y si se realizó consulta previa o no.

68 Como presencia de terceros sin derechos en el territorio, de laboratorios de procesamiento de productos de uso ilícito, usurpación o apropiación ilegal de zonas, conflictos por límites de tierras, ocupación y destrucción ilegal de bienes, violación del derecho fundamental a la consulta previa, ventas obligadas de tierras, conflictos por linderos con colonos, entre otras.

Como resultado concreto, de las solicitudes de protección presentadas por los representantes legales de los consejos comunitarios<sup>69</sup>, en algunos casos acompañadas por la Defensoría del Pueblo, ninguna de ellas ha surtido el trámite establecido en el procedimiento, no se han registrado debidamente en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta)<sup>70</sup>, tampoco han recibido la atención institucional requerida para resolver las afectaciones territoriales y culminar los procesos de formalización del territorio. Tal circunstancia evidencia que existe un incumplimiento de la orden 5ª del Auto en referencia, por parte de las entidades encargadas de su puesta en marcha, lo que atenta contra la integridad territorial y la supervivencia étnica y agrava la posibilidad de su protección y posterior restitución jurídica y material.

Entre las razones que han motivado a las comunidades a presentar las solicitudes de protección de sus territorios por la ruta étnica, están:

1. Presencia de actores armados en los territorios.
2. Confrontación armada entre actores armados legales e ilegales.
3. Desplazamiento de población, desplazamientos sucesivos.
4. Amenaza a miembros de las comunidades y a representantes legales por parte de actores armados.
5. Desarrollo de megaproyectos económicos: palma, turísticos, de infraestructura y mineros.
6. Despojo de tierras por parte de personas ajenas a las comunidades, a través de invasiones, compras o apropiación por la fuerza.

Además de las solicitudes presentadas por la ruta étnica, existe un total de 69 territorios de comunidades negras que hacen parte de tierras protegidas por declaratorias colectivas de protección de tierras emitidas por once<sup>71</sup> comités municipales y departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada, de los departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca.

69 Según el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Véase lista de territorios que han presentado solicitudes de protección en el anexo 2.

70 Si bien el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados ya incluye la variable étnica, a través de la ruta étnica no se ha inscrito ninguno.

71 Urrao, en Antioquia; Mahates, en Bolívar; Tumaco, Santa Bárbara, Olaya Herrera, Barbacoas, El Charco, Cumbitara, Mallama y El Rosario, en Nariño; y Buenaventura, en el Valle del Cauca.

De acuerdo con información aportada por Acción Social a través del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, tales declaratorias siguen dependiendo del trabajo de los comités territoriales de Atención a Población Desplazada, con un nivel muy bajo de desarrollo de los procedimientos para su protección efectiva, como la culminación de procesos de demarcación; finalización de procesos de titulación colectiva, en el caso de territorios ancestrales; o saneamiento y ampliación, en el caso de territorios titulados.

En el caso de la ruta colectiva, ejemplos concretos se encuentran en el departamento de Nariño, donde se ha protegido la mayoría de territorios de comunidades por esa ruta de protección, 46 en total, a través de nueve declaratorias de comités municipales. Para el 30 de marzo de 2011, los once consejos comunitarios de Barbacoas, los cuatro de Olaya, los seis de Santa Bárbara y el Consejo Comunitario de Copdiconc (presente en cuatro municipios de Nariño) decidieron solicitar protección por ruta étnica, aunque ya tenían una medida de protección colectiva, debido a la falta de confianza en los entes territoriales, pero además porque buscaban un tratamiento diferencial y el compromiso de las entidades competentes. Hay en total cuatro solicitudes nuevas (que integran en total a veintidós territorios de consejos comunitarios de Nariño). Hasta el momento ninguna de ellas tiene respuesta por parte de Incoder o del Ministerio del Interior y de Justicia (véase anexo 3).

***Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrocolombiana, con la participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus autoridades constituidas, y de las autoridades territoriales concernidas***

El Gobierno informa, en marzo de 2011, que ha avanzado junto con la Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos en la reformulación del proceso para la construcción del Prevención, Protección y Atención, pero no se precisa en qué ha consistido el avance, cuál será el cronograma de implementación o cuáles serán las metas. Tan solo se reporta que el Plan Integral será alimentado por los planes específicos y que incluirá un componente de atención para las mujeres afrocolombianas, de conformidad con lo ordenado por la Corte en el Auto 092 de 2008. No se hace mención explícita a lo establecido en los Autos 251 de 2008 y 006 de 2009<sup>72</sup>. A julio de 2011, el Plan Integral no había sido construido.

---

72 Como ha indicado la Corte en el desarrollo de su jurisprudencia y en el marco de la Sentencia T-025, los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos y las personas discapacitadas son las personas en extremo vulnerables, y por tanto en toda circunstancia o lugar son sujetos de protección especial por parte de todas las entidades del Estado.

### ***Los planes específicos de protección y atención para 62 comunidades afrocolombianas***

Hasta el momento, de acuerdo con la información presentada a la Corte por el Gobierno, no se reporta la implementación de ninguno de los planes (véase anexo 4). El actual Gobierno nacional presenta como resultado concreto la construcción de “una propuesta de 5 fases generales de consulta previa que vinculan al Gobierno nacional, los departamentales y municipales y a las autoridades, representantes y organizaciones de población desplazada de las comunidades afrocolombianas señaladas en el Auto 005 de 2009”<sup>73</sup>.

Según el informe de marzo de 2011, el Gobierno esperaba realizar cuatro *reuniones de avanzada* y diecisiete *encuentros de socialización* en el primer semestre del año, con el propósito de garantizar la participación de las autoridades de los consejos comunitarios, líderes de organizaciones de población desplazada, así como de las organizaciones señaladas en el Auto para el proceso de formulación y consulta de los planes específicos.

El Gobierno indica que el resultado final será contar en cada región con un diagnóstico preliminar sobre la situación actual de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento (se omite la mención de las comunidades confinadas) y continuar luego con el proceso de consulta. En el informe no se presentan la metodología, los instrumentos de diagnóstico ni los indicadores de impacto con los que se realizarían los diagnósticos preliminares. Sin embargo, el Gobierno esperaba contar a finales de 2011 con diez planes específicos diseñados en los municipios que se prioricen y en el 2012 continua con el diseño y consulta de los 52 planes restantes.

En el informe de julio de 2011, el Gobierno reporta haber realizado dos reuniones de avanzada en Bogotá y Cartagena y una mesa de trabajo para la formulación del plan específico en Soacha. Adicionalmente señala que el Ministerio del Interior, aprovechando los acuerdos realizados con agencias de cooperación internacional para la atención a las comunidades desplazadas, ha elegido como municipios para el plan piloto de caracterización algunos de aquellos en los cuales desarrolló su trabajo mediante acuerdos con alguna agencia de cooperación. Por eso, elige los municipios de la costa caucana, López de Micay, Timbiquí y Guapi, donde existen diecisiete consejos comunitarios poseedores de titulación colectiva. En diez de ellos, la Fupad-Colombia ha realizado trabajo previo, por lo cual se delega en esta agencia la realización de la caracterización respectiva. Algo similar sucede en los

---

73 SNAIPD, *Pronunciamento del Gobierno nacional sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado en Colombia* (Bogotá: documento entregado a la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2011).

municipios de La Tola y El Charco, en el departamento de Nariño; San Onofre, en Sucre; y en el distrito turístico de Cartagena, en el Departamento de Bolívar, donde la caracterización se adelantará por parte de la Organización Internacional para las Migraciones, en atención a lo estipulado en la Alianza de Cooperación 287, firmada entre la OIM y el Ministerio del Interior y de Justicia

Aunque la realización de los planes específicos es responsabilidad de Acción Social, el MIJ considera que tienen “componentes coincidentes en el proceso de caracterización de territorios colectivos y ancestrales”. Por eso, informa que Acción Social también ha priorizado algunos municipios, con base en información “de campo obtenida por la Usaid, mediante ejecución de los proyectos TEP [...], Buenaventura en el Valle del Cauca, Carmen del Darién (Jiguamiandó y Curvaradó), Riosucio en el Chocó, San José de Ure y Tierra Alta en Córdoba y Tumaco en el departamento de Nariño”<sup>74</sup>.

De manera que, de acuerdo con “la información existente en las agencias de cooperación internacional Fupad y OIM, sobre el diagnóstico y la caracterización de las comunidades a intervenir”, la caracterización “en trece territorios colectivos y ancestrales de los sesenta y dos que ordena la Corte Constitucional”<sup>75</sup> se iniciaría en la segunda semana de julio y duraría seis meses.

Puede concluirse, entonces, que de los 62 planes específicos que el Gobierno debía diseñar e implementar, no se ha iniciado ninguno. Sumando las acciones de las dos entidades —no se menciona nada sobre las metodologías de caracterización que cada una utilizaría—, en el mejor de los casos se lograría contar con trece territorios caracterizados, que no necesariamente con trece planes específicos.

Esta situación es altamente preocupante, si se tiene en cuenta la gravedad de la crisis humanitaria en las 62 comunidades señaladas por el Auto 005 de 2009. Esta crítica situación la confirmó el más reciente informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al señalar que “los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas continúan sufriendo de forma desproporcionada la violación de sus derechos en el marco del conflicto armado”. De ahí que para la Alta Comisionada sea “urgente avanzar en la elaboración de los planes de salvaguarda para los pueblos indígenas y afrodescendientes y en el cumplimiento de los Autos 004 y 005 de la Corte Constitucional”<sup>76</sup>.

74 SNAIPD, *Informe del Gobierno nacional*, 2.

75 SNAIPD, *Informe del Gobierno nacional*, 2-3.

76 ONU, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia* (Consejo de Derechos Humanos [A/HRC/16/22], 3 de febrero de 2011), 14.

***Diseño de una estrategia para garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa***

En los informes presentados por el gobierno del presidente Santos a la Corte Constitucional de marzo y julio de 2011, no se mencionan avances en materia de atención a la población confinada. Se podría entonces deducir que hasta mediados del 2011 el nuevo Gobierno no registra avances en el cumplimiento de esta orden.

En los informes entregados por el anterior gobierno, como el de octubre de 2009, tan solo se señala que Acción Social presentó una propuesta con la *ruta de atención a las comunidades afrocolombianas confinadas* en una sesión técnica con la Subcomisión de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel<sup>77</sup>, la cual posteriormente fue socializada con la Mesa Interinstitucional del Auto 005 de 2009. De otro lado, el informe del 18 de enero de 2010 señala que en la sesión XXVII (13-16 enero de 2010) de la Consultiva de Alto Nivel se presentó la ruta y se proyectó iniciar su implementación para febrero del mismo año. Sin embargo, en el informe del 1º de julio de 2010, en el que se presentó el balance de la política implementada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe, no se incluyó información sobre la conclusión de acciones que indicaran que la orden hubiera sido cumplida<sup>78</sup>.

La situación del Auto 005 de 2009, en cuanto al cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para proteger a las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó, es un ejemplo de los retos que afrontan en contextos regionales específicos las comunidades negras amenazadas, victimizadas o en riesgo de violaciones de sus derechos humanos; en

---

77 Es importante precisar que, desde la salida del Auto 005 de 2009 hasta julio de 2011, la estrategia de la consulta previa implementada por el Gobierno se ha limitado a la interacción con la Comisión Consultiva de Alto Nivel y la Subcomisión de Derechos Humanos creada en el marco de la misma. Esta estrategia parcial de consulta se debe, según reporta el Gobierno nacional, a que de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 y en el artículo 5º del Decreto 3770 de 2008, la Comisión Consultiva de Alto Nivel es la instancia de diálogo, concertación e interlocución entre el Gobierno nacional y las comunidades que representa. La Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos fue designada por la Consultiva de Alto Nivel para trabajar en conjunto con el Gobierno nacional y hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes del Auto 005 de 2009 (véase Informe del Gobierno nacional al Auto 385, marzo de 2011, 281, nota al pie).

78 El informe de julio de 2010 tan solo reporta como resultado la realización, por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, de cuatro comisiones consultivas de alto nivel para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, para la socialización y análisis de las órdenes del Auto 005 de 2009 y la presentación del documento de las propuestas diseñadas del Plan Integral de Prevención, Protección y Atención a la Población Afrocolombiana, de la Estrategia de Atención a Comunidades Confinadas y de la estrategia para abordar los planes específicos.

especial, los riesgos de violaciones a sus derechos territoriales. La situación de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó es el reflejo y un ejemplo de la situación más general de amenaza de las comunidades negras e indígenas de la región del Bajo Atrato<sup>79</sup> y de muchas otras en el Pacífico y en otras regiones del país.

Complementaria de la orden 7 del Auto 005 de 2009, ante la persistencia de situaciones de violencia y decisiones administrativas que pudieran profundizar el despojo y la radicalización del conflicto en los territorios de las dos comunidades, la Corte expidió el Auto del 18 de mayo de 2010<sup>80</sup> que reitera varias órdenes contenidas en el Auto 005 de 2009. El nuevo Auto destacó la necesidad de establecer un censo de las comunidades, un proceso participativo de caracterización y la definición, en condiciones de libertad y autonomía, de la representación de los consejos comunitarios de acuerdo con la Ley 70 de 1993.

En el informe del Gobierno del 30 de octubre de 2009 se indicaba que el Ministerio del Interior había entregado cuatro informes de cumplimiento y el Ministerio de Defensa, ocho. Sin embargo, no se precisaba información sobre el impacto de las medidas, ni sobre cómo las mismas responden a aquéllas de protección adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la protección efectiva de estas comunidades.

Sobre estos informes de cumplimiento, la Defensoría del Pueblo indicó, en el *Informe de seguimiento al cumplimiento a las órdenes del Auto 005 de 2009* (19 de noviembre de 2010)<sup>81</sup>, que si bien los informes entregados por los ministerios relatan situaciones generales de orden público, al igual que espacios de interlocución con las comunidades y quejas recibidas, para la Defensoría, no se puede “decir que los mismos incluyan una evaluación objetiva de la idoneidad de los medios adoptados con arreglo a los resultados obtenidos y las fallas identificadas en lo referente a la preven-

79 “En los territorios colectivos del Bajo Atrato, las comunidades manifiestan la preocupación por la presencia en la cabecera urbana de Carmen del Darién y en el puerto de Brisas en Belén de Bajirá de presuntos miembros de las ‘Águilas Negras o Urabeños’, que visten de civil y portan radios de comunicación, y armas cortas y largas, que ejercen el control sobre la navegabilidad por el río, así como sobre el tránsito de personas, madera y combustible” (Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas [SAT], Nota de seguimiento N° 005-11. *Primera al Informe de riesgo N° 031-09 A.I. del 31 de diciembre de 2009* [23 de marzo de 2011]).

80 Auto sin número, de 18 de mayo de 2010, “Adopción de medidas cautelares de protección inmediata para la salvaguarda de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó víctimas del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y de los Autos de seguimiento, en particular del Auto 005 de 2009”.

81 Defensoría del Pueblo. Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas. *Informe de seguimiento al cumplimiento a las órdenes del Auto 005 de 2009* (Bogotá, 9 de noviembre de 2010).

ción de crímenes contra sujetos protegidos”, mientras que “los líderes de las comunidades negras señalan que no cuentan con la garantía plena de derecho al territorio”.

En un documento del Gobierno con fecha del 10 de noviembre de 2010, remitido a la Corte Constitucional por el despacho del ministro del Interior (véase Auto 384 de 2010), el nuevo Gobierno reconoció los pocos avances del anterior y presentó una reformulación de la estrategia institucional con un conjunto de medidas nuevas para adelantar el censo y la caracterización ordenada y no implementada. Asimismo, para la protección diferencial de algunas personas y líderes de estas comunidades en riesgo.

A pesar del nuevo paquete de medidas proyectadas por el Gobierno para dar cumplimiento a la orden de protección de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, según se ha informado por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas (*Nota al Informe de No-031-09*, 23 de marzo de 2011), persiste el riesgo para estas comunidades, principalmente

por la presencia de actores ilegales en los territorios colectivos, por la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios afrocolombianos, frente a procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afecta los territorios nacionales, y por la indebida intervención de particulares y algunas empresas en los procesos internos de los consejos comunitarios.<sup>82</sup>

Al respecto, en el informe del 16 de marzo de 2011 no se reportan avances. El informe de julio de 2011 incluye las actividades realizadas con el propósito de avanzar en el censo de las comunidades y se refiere a la realización del censo en Jiguamiandó (26 de mayo a 4 de junio de 2011), Curvaradó (del 6 de junio al 24 de junio) y Curvaradó Pueblo (28 de junio a 8 de julio). Se informa igualmente sobre las medidas tomadas para la preservación y custodia de la información. En el anexo 5 se resumen las órdenes contenidas en el Auto 005 de 2009 y en el Auto específico de mayo de 2010, y el estado actual de cumplimiento.

Pese a este avance, es muy preocupante que aun en estos casos emblemáticos persista y se agudicen la vulnerabilidad y la desprotección de las comunidades, y que las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno nacional no hayan conjurado los factores de riesgo y violencia que mantienen a estas comunidades afrocolombianas confinadas y en riesgo continuo de desplazamiento.

Esta situación, que no es exclusiva de Jiguamiandó y Curvaradó sino general en los territorios colectivos y ancestrales, preocupa también a la experta independiente sobre Cuestiones de las Minorías de las Naciones Unidas, quien la explicó en los siguientes términos:

---

82 Defensoría del Pueblo, *Nota de seguimiento*.

En algunas comunidades han surgido tensiones a causa de la divergencia de intereses con respecto de la propiedad de la tierra. En el caso de Curvaradó y Jiguamiandó, han surgido patentes divisiones dentro de las comunidades y los consejos comunitarios por la propiedad de la tierra y la representación legítima de las comunidades. En situaciones tan complejas y prolongadas de desplazamiento, es preciso realizar investigaciones, con la participación vital de los ancianos de la comunidad, para establecer la pertenencia histórica a las comunidades y los derechos colectivos a la propiedad de las tierras. El Gobierno debe facilitar el diálogo y actuar como intermediario sincero e imparcial.<sup>83</sup>

Así las cosas, el incumplimiento de las órdenes del Auto 005 de 2009 y la fragmentada respuesta institucional al Plan General de Prevención, Protección y Atención a las Comunidades Afrocolombianas que lo integran, ha permitido que la violación de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas persista, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones. Ahora bien, luego de valorar la fragmentada información allegada por el Gobierno nacional sobre los resultados institucionales en la implementación de las órdenes y del plan general, puede concluirse que, en su conjunto, el Auto 005 no ha sido cumplido. Ninguno de los informes institucionales presenta en forma concreta el diseño de las órdenes, sus cronogramas y metas, o el grado de los avances en sus resultados, lo cual muestra el evidente retardo en el cumplimiento de un Auto expedido hace más de dos años y seis meses, con las consecuencias que esto tiene sobre la continuidad del desplazamiento, el confinamiento y la usurpación territorial de las comunidades afrocolombianas, la falta de seguridad y el asesinato de algunos de sus líderes.

Uno de los problemas señalados por parte de Acción Social ha sido la dificultad en la realización de la consulta y la participación de la comunidad, por cuanto hay diferencias, incluso en el seno del Gobierno, sobre el interlocutor y la forma más apropiada de llegar a las comunidades. Este es el tema que se aborda en la siguiente sección.

## **El proceso de participación**

### ***La consulta previa e informada***

El derecho a la participación y a la consulta previa e informada de las comunidades afrocolombianas, para obtener su libre consentimiento sobre cualquier medida que las afecte o las pueda afectar es, tal como lo contempla el Convenio OIT 169 (arts. 6 y 7), un derecho fundamental y esencial para la protección de la

---

83 ONU, *Informe de la experta independiente*, 19.

integridad y la identidad cultural de la población y de las comunidades afrocolombianas. Este derecho obliga a las instituciones respectivas a consultar y garantizar la participación efectiva de la población afrocolombiana en todos los niveles de toma de decisión en los órganos políticos, legislativos, administrativos y económicos, al igual que en los demás asuntos o procesos que puedan afectarlos o concernirlos.

Como lo precisa la Ley 70 de 1993 (arts. 3 y 44), y lo reitera la Corte Constitucional, la efectividad de la participación “[...] busca proteger la integridad cultural de las comunidades [...] los derechos a un ambiente sano y el desarrollo en marco de la propia visión cultural” (Auto 005 de 2009, párrafo 120).

La Corte Constitucional mencionó en el Auto recién aludido que la vulneración de este derecho a la participación constituye uno de los riesgos agravados “del impacto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado interno en relación con los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrodescendientes”<sup>84</sup>.

Por esta razón, la Corte Constitucional, en el Auto 005 de 2009, insistió en la necesidad de aplicar las reglas sobre participación efectiva y en consecuencia precisó la necesidad de:

Promover la participación efectiva de estas comunidades, siguiendo las reglas jurisprudenciales sobre participación de los grupos étnicos, respetando las Autoridades legítimamente constituidas, y garantizando espacio suficiente para que los líderes presenten a las comunidades las medidas que serían adoptadas y para que estas presenten sugerencias u observaciones que deberán ser valoradas específicamente por las Autoridades gubernamentales nacionales y territoriales correspondientes.<sup>85</sup>

Al respecto el Gobierno, en sus informes de cumplimiento de las órdenes del auto bajo análisis, reporta que viene realizando las *consultas* con la Comisión Consultiva de Alto Nivel y su Subcomisión de Derechos Humanos<sup>86</sup>, para socializarlo con los 42 representantes afrocolombianos de las consultivas departamentales que

---

84 Señala la Corte Constitucional “el riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previas” (Corte Constitucional, Auto 005 de 2009, párrafo 120, riesgo n.o 7).

85 Corte Constitucional, Auto 005 de 2009.

86 El Gobierno nacional ha restringido la interlocución a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, basándose en lo establecido en el Decreto reglamentario 3770 de 2008, en el que se reconoce como máxima instancia de interlocución y concertación entre el Gobierno y la comunidad a la Comisión Consultiva Nacional de Comunidades Negras, y en los artículos 45 de la Ley 70 de 1993 y 5º del Decreto 3770 de 2008. La Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos fue designada por la Consultiva de Alto Nivel para trabajar en conjunto con el Gobierno nacional y hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes del Auto 005 de 2009 (véase SNAIPD, *Informe al Auto 385* [marzo de 2011], 281, nota al pie).

conforman la Consultiva Nacional<sup>87</sup>. Igualmente señala el avance logrado en el diseño de algunas de las medidas ordenadas.

De la información allegada por el Gobierno nacional se desprende que el Auto 005 de 2009 no ha sido socializado con las comunidades afectadas, ni siquiera con las 62 comunidades afrocolombianas que, de acuerdo con la órdenes de la Corte, debían ser objeto de la aplicación urgente de planes específicos de protección.

Los pobres resultados del Gobierno nacional en el cumplimiento de este Auto y la estrategia institucional de “consulta previa” restringida a la Comisión Consultiva se hacen evidentes en el informe de cumplimiento institucional presentado a la Corte el 16 de marzo de 2011, pues no precisa cuáles fueron los alcances del proceso de consulta previa y tan solo señala que:

A partir de noviembre de 2010 se han realizado reuniones periódicas con la Subcomisión en las cuales se lograron nuevos acuerdos en términos de la ruta de socialización del Auto, la metodología para la formulación de planes específicos, así como para avanzar en el plan de caracterización de territorios colectivos y ancestrales.<sup>88</sup>

Como se observa, las *reuniones* o *consultas* reportadas por el Gobierno nacional no han conducido a la implementación efectiva del Auto 005 de 2009. La información reportada no permite determinar los resultados concretos ni cómo las *consultas* así restringidas han sido garantía efectiva del derecho a la participación, la consulta y el consentimiento de las comunidades afrocolombianas afectadas y sus organizaciones, de conformidad con los estándares internacionales y lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 005, que precisan la necesidad de garantizar “una amplia participación de los Consejos Comunitarios de población afrocolombiana que manifiesten su interés en participar en este proceso, así como de la Asociación

---

87 Según el Decreto 3770 de 2008, la Comisión Consultiva de Alto Nivel la integran, además de los representantes afrocolombianos delegados a nivel nacional por las respectivas consultivas departamentales, el viceministro del Interior o su delegado, quien la presidirá; el viceministro de Ambiente o su delegado; el viceministro de Preescolar, Básica y Media o su delegado; el viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado; el viceministro de Minas y Energía o su delegado; el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el director del Programa Presidencial para la Acción Social o su delegado; el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o su delegado; el director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh) o su delegado; el gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o su delegado; el director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales o su delegado; y los dos representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las comunidades negras, de que trata la Ley 649 de 2001.

88 Corte Constitucional, Auto 005 de 2009.

de Afrocolombianos Desplazados, Afrodes, y demás organizaciones de población afrocolombiana desplazada que manifiesten su interés en participar”<sup>89</sup>.

Las consecuencias de la forma como el Gobierno ha encarado el proceso de consulta previa *sin participación y sin consentimiento* las reporta el propio Gobierno Nacional en el más reciente informe de cumplimiento allegado a la Corte Constitucional, en el que señala:

Constantemente Acción Social recibe comunicados y tutelas de organizaciones afrocolombianas y asociaciones de consejos comunitarios de comunidades negras reclamando participación en el proceso del Auto 005 y exigiendo que el Gobierno nacional consulte directamente con las autoridades de las comunidades. Para sustentar tal petición, argumentan que según la legislación vigente, en donde aparece que son los directamente involucrados quienes son sujetos de consulta previa para las medidas administrativas de acuerdo al nivel al que se esté realizando la consulta (nacional, regional). De acuerdo con lo anterior, manifiestan que su interlocución debe ser directa, no mediada por los consultivos como única instancia de representación legítima. En este contexto, desde Acción Social se ha cuestionado la ruta de consulta diseñada por el Ministerio del Interior para las órdenes del Auto 005 en tanto constituye un escenario donde constantemente se demora la actuación en términos de acciones concretas que den respuesta efectiva a las necesidades de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento y confinamiento.<sup>90</sup>

Las claras dificultades del proceso de *implementación* institucional del Auto 005 en consideración, sin garantía de participación de las comunidades afrocolombianas, contribuyen a mantener las condiciones de vulneración de los derechos individuales y colectivos y a la revictimización estructural de las comunidades afrocolombianas desplazadas y confinadas. Por ello, la propia Defensoría del Pueblo (informe del 22 de junio de 2010) afirma<sup>91</sup> que: “En el nivel nacional no se conoce

---

89 Corte Constitucional, Auto 005 de 2009, numeral 176.

90 El informe, además de reportar estas dificultades y las “reuniones de avanzada” y “articulaciones institucionales” de Acción Social y el Ministerio del Interior, presenta como otro resultado institucional, en relación con el cumplimiento del Auto 005 de 2009, el importante inicio de una asistencia técnica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el diseño del registro en los territorios de comunidades negras, al igual que para trabajar en la caracterización. Véase Gobierno nacional, Auto 005 de 2009, “Protección de los derechos de las comunidades negras afectadas por el desplazamiento (1º de julio de 2011”. Parte II. “Acción Social como coordinador interinstitucional del cumplimiento a las órdenes impartidas en el Auto 005 de 2009”.

91 Defensoría del Pueblo, *Aportes al seguimiento institucional en materia de atención al desplazamiento forzado. Auto 005 de 2009* (22 de julio de 2010). Sección C, “Consideraciones sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes por parte del Gobierno, 31.

ningún avance por parte del Gobierno, diferente a lo que informaron en el 2009, por el contrario, el Gobierno ha asumido que reuniéndose con la Consultiva de Alto Nivel está agotando procesos de consulta previa<sup>92</sup>.

Esta situación ha profundizado la crisis humanitaria de la población afrocolombiana desplazada o confinada, no ha garantizado la inclusión de la población afectada ni de sus organizaciones representativas en el proceso institucional de *implementación* del Auto 005, y ha contribuido a aumentar los riesgos territoriales asociados al desplazamiento y confinamiento pues, como lo indica la Defensoría del Pueblo en su informe del 19 de noviembre de 2010: “En la mayoría de los territorios colectivos de las comunidades negras se adelantan proyectos y/o megaproyectos de explotación minera, maderera, monocultivos y de infraestructura sin consulta previa, libre e informada. En muchos territorios donde se adelantan los mismos las comunidades no están informadas”<sup>93</sup>.

En la misma dirección, el más reciente informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, señala que:

La legislación nacional actual no prevé adelantar el derecho a la consulta previa para la prospección y exploración minera, cuando se ha considerado a la minería como una de las “locomotoras” del desarrollo económico. En este sentido, es preocupante la persistente debilidad del Estado para proteger los derechos colectivos. Por ejemplo, en Buenaventura (Valle del Cauca), se tardó más de un año en ejecutar la sentencia que ordenaba el cese inmediato de las actividades mineras ilegales que destruían el territorio del consejo comunitario de Zaragoza. En zonas de interés económico, en ocasiones no se tiene en cuenta la presencia de comunidades afrocolombianas o pueblos indígenas, o no se titula su territorio ancestral como colectivo o resguardo, para evitar el deber de consulta. En otras ocasiones, las consultas son realizadas con quienes no representan legítimamente a la comunidad afectada, o no se respetan los procesos de los pueblos o comunidad en cuestión.<sup>94</sup>

Los más grave de esta situación es que el incumplimiento institucional de las medidas ordenadas por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de la población afrocolombiana, ha contribuido a la continuidad de los ataques indiscriminados por los grupos arma-

92 En el nuevo gobierno tampoco se han establecido los mecanismos necesarios para acatar las órdenes de la Corte en relación con la participación de la Defensoría del Pueblo en los procesos de consulta, de modo que persiste la valoración negativa de los resultados institucionales realizada por la Defensoría del Pueblo en junio de 2010. Véase, Defensoría del Pueblo, *Aportes al seguimiento institucional*, 33.

93 Defensoría del Pueblo, *Aportes al seguimiento institucional*, 33.

94 ONU, *Informe de la experta independiente*, 14.

dos, y al destierro, el desplazamiento y el confinamiento de individuos y comunidades afrocolombianas. De esta manera se ha profundizado la pérdida de sus territorios ancestrales y colectivos, y se han generado daños irreversibles en la integridad cultural y material de la población afrocolombiana y en su proceso organizativo.

### Lineamientos y recomendaciones

#### *Caracterización territorial*

A continuación se recogen los contenidos básicos que debe tener un programa de caracterización territorial, según lo ordenado por la Corte.

#### *Caracterización de la situación jurídica de los territorios*

La clasificación que se propone tiene como fin organizar los elementos que debería contener una caracterización jurídica en contextos de atención, protección y reparación integral de los territorios de las comunidades negras, tanto en la cuenca del Pacífico, como en la costa caribe, los Llanos Orientales, los valles interandinos y otras regiones con condiciones similares.

**TABLA 2. Propuesta de clasificación para una caracterización jurídica de acuerdo con la situación territorial de las comunidades negras desplazadas o confinadas**

Situación jurídica	Elementos a caracterizar
Territorios ancestrales titulados de forma colectiva	Características legales de la resolución que otorga un título colectivo. Procesos judiciales sobre el territorio. Procedimientos agrarios: aclaración, adjudicación, recuperación de baldíos. Permisos, contratos, autorizaciones, concesiones sobre el territorio titulado. Planes de ordenamiento territorial municipal o reglamentaciones especiales sobre los territorios. Procesos de consulta previa.

*Continúa*

Situación jurídica	Elementos a caracterizar
Territorios ancestrales en proceso de titulación	<p>Estado del expediente del proceso de titulación o ampliación.</p> <p>Procesos judiciales sobre el territorio.</p> <p>Procedimientos agrarios: aclaración, adjudicación, recuperación de baldíos.</p> <p>Permisos, contratos, autorizaciones, concesiones sobre el territorio ancestral.</p> <p>Planes de ordenamiento territorial municipal o reglamentaciones especiales sobre los territorios.</p> <p>Procesos de consulta previa.</p>
Territorios ancestrales sin procesos de titulación colectiva	<p>Situación jurídica de la tenencia de la tierra en el territorio ancestral: afrodescendientes, indígenas, terceros y Estado.</p> <p>Procesos judiciales sobre el territorio.</p> <p>Procedimientos agrarios: aclaración, adjudicación, recuperación de baldíos.</p> <p>Permisos, contratos, autorizaciones, concesiones sobre territorio ancestral.</p> <p>Ordenamiento territorial municipal o reglamentaciones.</p> <p>Procesos de consulta previa.</p>
Territorios ancestrales titulados o no, con medidas de protección por rutas —colectiva, individual o étnica—	<p>Situación institucional de la aplicación de medidas de protección de tierras y territorios.</p> <p>Procesos judiciales sobre el territorio.</p> <p>Procedimientos agrarios: aclaración, adjudicación, recuperación de baldíos, etc.</p> <p>Permisos, contratos, autorizaciones, concesiones sobre territorio ancestral.</p> <p>Ordenamiento territorial municipal o reglamentaciones especiales.</p> <p>Procesos de consulta previa.</p>

*Continúa*

Situación jurídica	Elementos a caracterizar
Territorios ancestrales titulados o no, con mecanismos de restitución o compensación de tierras	Situación institucional de la medida de restitución y/o protección del territorio. Procesos judiciales sobre el territorio. Procedimientos agrarios: aclaración, extinción, permisos, contratos, autorizaciones, concesiones sobre territorio ancestral. Ordenamiento territorial o reglamentaciones especiales. Procesos de consulta previa.

### Caracterización socioeconómica básica

Aspectos mínimos que se relacionan estrechamente con la garantía del derecho fundamental al territorio y que deben ser parte de las herramientas que se utilizan, con participación de las comunidades, en procesos que incluyen caracterizaciones socioeconómicas.

1. Ubicación del territorio: departamento, municipio, corregimiento, veredas, vías y medios de acceso.
2. Comunidad o comunidades: identificación de las comunidades que constituyen el territorio.
3. Censo: estimativo de la población que hace parte del territorio, de las comunidades que lo conforman.
4. Acceso a servicios por parte de las comunidades y familias: situación en el territorio en lo que respecta a viviendas, acueducto, alcantarillado, energía, vías de acceso, puestos de salud, escuelas y colegios.
5. Acceso a la justicia: servicio de inspecciones de policía, accesibilidad a funcionarios del Ministerio Público, coordinación de la autoridades propias con el aparato judicial del país, acceso a autoridades municipales y participación de representantes de las comunidades negras en los consejos territoriales de Atención Integral a las Víctimas o los espacios creados por la Ley 1448 de 2011.
6. Seguridad alimentaria: garantía de realización de prácticas tradicionales de producción, así como acceso y aprovechamiento de formas familiares y colectivas de recursos naturales.

**Situación fáctica y jurídica de los consejos comunitarios y sus autoridades constituidas**

1. Situación del reconocimiento por autoridades municipales de los consejos comunitarios y sus autoridades (asambleas, juntas y representantes legales).
2. Estado del reconocimiento nacional de los consejos comunitarios: registro único de consejos comunitarios.
3. Censos: la construcción de las categorías de los habitantes de un territorio y el desarrollo del censo de la población en un territorio de una comunidad negra son parte de las funciones que cumplen sus autoridades<sup>95</sup>. Sin embargo, en situaciones de desplazamiento forzado individual o masivo el ejercicio censal de víctimas, para efectos de programas de estabilización socioeconómica (retorno o reubicación) y reparación integral (restitución y compensación), adquiere un carácter complejo entre la reconstrucción comunitaria, como principal fuente, y las bases de datos oficiales sobre población desplazada. En situaciones en las que sigue vigente el conflicto armado, el ejercicio censal puede poner aún más en riesgo a las personas que lo adelantan, a las comunidades y/o funcionarios, lo que obliga al Estado a buscar mecanismos alternos que ofrezcan garantías de seguridad en concertación con las comunidades.
4. Verificación del ejercicio libre y previo del derecho de consulta previa, por posibles afectaciones al territorio, a través de las autoridades legítimas de la comunidad, de buena fe y sin arbitrariedad.
5. Vigencia y garantía para la administración del territorio a través de reglamentos internos, planes de manejo territorial y reglamentos de asignación de usufructos especiales, en ejercicio del derecho propio.

**Riesgos contra la integridad física de las personas y las comunidades desplazadas o confinadas**

1. Verificación de la voluntad libre en las opciones de retorno, reubicación o integración local.
2. Evaluación de los compromisos de seguridad y dignidad frente a los procesos de retorno, la reubicación o la integración local.

---

95 Decreto 1745 de 1995. “Artículo 4°. La Asamblea General. Para los efectos del presente Decreto, la Asamblea General es la máxima Autoridad del Consejo Comunitario y estará conformada por las personas reconocidas por este, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno”.

3. Integralidad y carácter colectivo de los mecanismos de protección de los territorios
4. Potencialidad de un programa integral y regional de titulación colectiva de territorios afrocolombianos y su relación con los programas de reparación y/o restitución para comunidades afrocolombianas.

**Obstáculos jurídicos que impiden la protección colectiva de los territorios. Formalidad versus materialidad de las garantías jurídicas**

1. Materias no reglamentadas por omisión gubernamental. Cuatro capítulos de la Ley 70 de 1993, sobre temas forestales, de hidrocarburos, de minería y de fomento.
2. Regulación de las relaciones del Estado (municipio, departamentos y nación) con los consejos comunitarios.
3. Inexistencia de una ruta institucional de protección de territorios étnicos o ruta étnica.
4. La vigencia del Decreto 1320 de 1998 limita las posibilidades de participación de los grupos étnicos en los procesos de consulta previa libre e informada<sup>96</sup>.
5. Limitaciones para titular de forma colectiva territorios de comunidades negras por fuera de la cuenca del Pacífico que no reúnan los requisitos de ser baldíos, rurales, ribereños y establecidos en el Decreto 1745 de 1995.

---

96 Las limitaciones de este decreto al derecho de consulta previa fueron señaladas por el Comité de Expertos de la OIT en recomendaciones al Consejo de Administración de la OIT sobre Colombia. En dichas recomendaciones, el Comité sugirió a la OIT pedir “al Gobierno que modifique el Decreto núm. 1320 de 1998 para ponerlo de conformidad con el Convenio, en consultación y con la participación activa de los representantes de los pueblos indígenas de Colombia, en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Reclamación (artículo 24) (1999), Colombia (C169). Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)“.

**Mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios cuya propiedad haya sido transferida con violación de la Ley 70 de 1993**

1. Presunciones de ilegalidad que podrían ser tenidas en cuenta en procesos judiciales de restitución, además de los señalados por la Ley 1448 de 2011 y el proyecto gubernamental de reglamentación de derechos étnicos.
2. Aplicación en el tiempo de leyes de restitución sobre territorios de comunidades negras e indígenas. Las privaciones de derechos territoriales de grupos étnicos realizadas antes de 1991 también serán objeto de restitución, teniendo en cuenta que se trata del reconocimiento del derecho de propiedad y restitución por parte del Estado, que existía incluso antes de esa fecha (Convenio 107 de 1967, Ley 31 de 1967).
3. Hay que presumir ilegales las tierras adjudicadas por el Estado en territorios ancestrales (titulados o no), reservados por la ley y la Constitución Política a las comunidades afrocolombianas. Se debe considerar como territorio reservado para la titulación al grupo étnico el que ocupa como tradicional o ancestral de acuerdo con el Convenio 169 de 1989.
4. Las autorizaciones para explotar recursos, el establecimiento de exploraciones y explotaciones mineras o hidrocarburos, o de proyectos portuarios, turísticos o agroindustriales, realizadas en territorios ancestrales de comunidades negras desplazadas, se consideran nulas.
5. Se tienen como inexistentes, en lo referido al territorio de comunidades negras, los planes o esquemas de ordenamiento territorial municipal realizados sobre territorios de comunidades negras desplazadas y no concertados con sus autoridades.

***Ruta étnica***

En la medida en que el conflicto persiste, los dilemas entre proteger los territorios con privaciones en el ejercicio de derechos territoriales o restituirlos material y jurídicamente deben ser considerados. Los procesos desarrollados en los que el Estado no puede garantizar la seguridad de los solicitantes pueden implicar una doble vulneración y romper los principios internacionalmente reconocidos para retornar a las tierras: seguridad, voluntariedad y dignidad.

En los casos en que no pueda garantizarse la seguridad del retorno a territorios de comunidades negras o indígenas, cobran importancia las medidas preventivas del despojo, como la ruta étnica de protección de territorios. En esta, la caracteri-

zación de las privaciones al territorio y la adopción de medidas cautelares, como la demarcación preventiva en casos de territorios no titulados, deben ser privilegiadas para no poner en riesgo a la población civil.

En este sentido, la aplicación inmediata de la ruta étnica en comunidades donde sigue dándose el desplazamiento forzado es una condición para evitar el despojo e impedir que las situaciones de vulnerabilidad territorial continúen deteriorándose y posteriormente obstaculicen la restitución. De otro lado, las solicitudes presentadas deben entrar de inmediato al registro nacional de tierras abandonadas y despojadas forzosamente, que administrará la unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras.

### ***Los planes de protección y atención***

En primer lugar cabe señalar las causas que llevaron a la Corte Constitucional a expedir el Auto 005 de 2009: confinamientos, desplazamientos individuales y masivos de comunidades negras o graves violaciones de sus derechos humanos, amenazas y/o violencia en territorios habitados principalmente por personas pertenecientes a estas comunidades<sup>97</sup>.

La Dirección de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior carece de la fortaleza institucional suficiente (personal, continuidad de políticas, capacidad técnica, presupuesto) para la implementación de los planes específicos de protección a las comunidades señaladas en el auto. La inestabilidad de esta entidad ha llegado a tal punto, que en el primer año del actual Gobierno ha tenido cinco directores entre encargados y en propiedad, lo que impide procesos de planeación y sostenibilidad de políticas del sector. En parte ello explica por qué dos años y medio después de la expedición del Auto 005 de 2009 el Gobierno reporta que solo realizará trece planes específicos en territorios afrocolombianos en el segundo semestre de 2011.

---

97 Al respecto, véase, por ejemplo: Afrodes, *Carta abierta al presidente Barack Obama acerca del TLC entre Colombia y Estados Unidos* (abril de 2011); ONU, *Declaración de la experta independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, señora Gay McDougall. Conclusiones preliminares de su visita oficial a Colombia* (1º al 12 de febrero) (12 de febrero de 2010); Diócesis de Tumaco, *¡Que nadie diga que no pasa nada! Una mirada desde la región del Pacífico nariñense*. Balance n.º 1. (Tumaco, Nariño, junio de 2009); Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el departamento de Valle del Cauca* (Bogotá); Cocomacia y Diócesis de Quibdó, “Comunicado a la opinión Pública” (Quibdó, 23 de noviembre de 2010); Cococauca, comunicado ante los homicidios y amenazas recibidos (Guapi, Cauca, 26 de enero de 2010).

Sobre estos planes, se anuncia que se focalizaron teniendo en cuenta convenios realizados con agencias de cooperación internacional (Fupad, OIM, Usaid), a través de los proyectos que estas tienen en las zonas indicadas por la Corte. Sin embargo, se señalan los siguientes aspectos que serían necesarios para el éxito de su implementación:

1. Definir institucionalmente los contenidos de los planes de prevención operados por terceros.
2. Establecer una metodología común dirigida a construir caracterizaciones y planes de protección de las comunidades afrodescendientes desplazadas o confinadas. Lo anterior teniendo en cuenta que algunos de los proyectos de estas agencias, como Territorios Étnicos Productivos (ETP)<sup>98</sup>, dirigidos exclusivamente a aspectos productivos en territorios de comunidades negras, no integran los temas de derechos humanos que señala la Corte, en especial con la garantía del derecho fundamental al territorio, su protección y restitución.

### ***Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó***

Las obligaciones de estabilizar socioeconómicamente las comunidades desplazadas, mediante procesos de retorno, reubicación o integración local voluntaria, segura y digna, no son independientes de los programas de reparación integral de las viviendas, las tierras y los patrimonios, mediante restitución de tierras y territorios.

En el caso de Jiguamiandó y Curvaradó, es preciso enmarcar la restitución ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Corte Constitucional en un plan mayor de estabilización socioeconómica, que garantice ser un proceso seguro y digno para quienes deseen retornar a su territorio y a sus viviendas.

En situaciones de conflicto como las que aún se viven en la zona, la restitución no debe ser utilizada cuando ponga en riesgo de nuevo a las comunidades, cuando la ocupación libre de amenazas o violaciones a derechos humanos no puede ser garantizada por el Estado. Es posible que el proceso de retorno y restitución deba realizarse parcialmente mientras se dan las condiciones de retorno seguro y digno.

### ***Censo y caracterización de las comunidades***

Un punto determinante para que el mayor número de personas que lo deseen puedan retornar a las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó serán los resultados que se obtengan del censo en el primer anillo o el censo de las personas que permanecen en el territorio, de acuerdo con las categorías establecidas por la co-

98 Territorios Étnicos Productivos es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación y el Desarrollo (Usaid) en convenio con la Agencia Presidencial para la Acción Social.

munidad (personas fundadoras del territorio de buena fe, personas con parentesco o descendencia con los fundadoras y residentes actuales); con los censos del segundo anillo (censo de personas en pueblos y municipios vecinos); y del tercer anillo (censo en grandes ciudades)<sup>99</sup>. Por el largo tiempo que muchas de estas personas han estado desplazadas (cerca de catorce años), la relación del primer censo con los otros dos es fundamental para garantizar el mayor número de retornantes.

Este ejercicio debe evitar procesos de repoblamiento de la mano de actores armados ilegales que puedan infiltrar el proceso o censos realizados bajo presiones o coacciones, que puedan eventualmente agravar la situación de las comunidades, pues podría obligarlos a aceptar condiciones desfavorables a sus derechos por amenazas concretas. En estos casos, son deseables medidas de protección y preventivas a la espera de mejores condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

Un principio que debe respetarse para el proceso de restitución es el reconocimiento del derecho propio de las comunidades negras como una herramienta para solucionar problemas que se susciten en el proceso de retorno.

El fortalecimiento presupuestal, así como el aumento y la coordinación de personal calificado que acompañe el proceso de restitución de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, serán necesarios para realizar los censos del segundo y del tercer anillo. Además, teniendo en cuenta que, en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), el resto de comunidades del bajo, medio y alto Atrato también harán parte de procesos de restitución. Será necesario privilegiar una mirada regional, más allá del caso puntual, incluso para hacer sostenibles los procesos de retorno y restitución en Jiguamiandó y Curvaradó.

### ***Plan de prevención contra el desplazamiento y protección colectiva e individual***

La obligación de establecer un plan de esta naturaleza está incorporada tanto en la Medida Provisional de la CIDH como en los Autos 005 de 2009 y del 18 de mayo de la Corte Constitucional, y constituye el punto central para garantizar la seguridad de los retornantes. Es preocupante que el plan de prevención no esté elaborado con la participación de las víctimas. De hecho, este plan debe ser un esfuerzo dinámico permanente de construcción participativa con las comunidades que ya están en el territorio y con aquellas que retornen en el marco del proceso.

---

99 Metodología descrita en el oficio de respuesta del viceministro del Interior y de Justicia a petición de información del Ministerio Público dirigido a dicho ministerio (31 de agosto de 2011).

### ***Aplicación de la ruta étnica de protección***

Hasta el momento no se ha aplicado este mecanismo de protección étnica, que debe ampliar el ámbito de caracterización y censo a los aspectos señalados anteriormente, cuando se analizó la orden de caracterización. La implementación de la ruta étnica en este sentido no debe ser vista como un plan más dentro de las órdenes de la Corte Constitucional, sino como un proceso complementario del censo, que arrojará información necesaria para conocer la situación del territorio y aportar al retorno y la restitución.

### **Conclusiones**

1. Se destaca un muy bajo nivel de cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto 005 de 2009, por lo cual es necesario insistir en la necesidad de la implementación efectiva de las medidas de protección de los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas. Dado el nuevo contexto, en el diseño e implementación del Plan General que integra las órdenes se deberá tener en cuenta la nueva normatividad, institucionalidad y política emergente de la nueva Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), así como del proceso de reglamentación especial ordenado en el artículo 205, relativo a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de los grupos étnicos, en especial, aquellos relacionados con el derecho a la participación, la consulta previa e informada y el consentimiento libre del que son titulares los grupos étnicos (Convenio OIT 169).
2. No se aprecia una respuesta institucional coordinada y sistemática para el cumplimiento efectivo del Auto 005 de 2009, lo cual dificulta no solamente el cumplimiento de las órdenes de la Corte, sino la obligación de integrar el enfoque diferencial étnico-afrocolombiano en todas las políticas públicas. Este enfoque, a su vez, debe integrar perspectivas diferenciales que reconozcan la diversidad de la población afrocolombiana, siguiendo, entre otros, los términos constitucionales especificados en los Autos 092 de 2008 (mujeres), 251 de 2008 (niñez y juventud), 006 de 2009 (discapacidad) y 200 de 2007 (protección de líderes y lideresas).
3. El proceso se ha caracterizado por la lentitud, la descoordinación y la falta de voluntad institucional, como puede apreciarse, por ejemplo, en el proceso de implementación de la orden de ruta étnica. La falta de acuerdo entre las entidades competentes, en este caso Acción Social y el Ministerio del Interior y de Justicia, no puede ser óbice para el incumplimiento de las órdenes. Al tiempo,

desaparecen las responsabilidades de las otras entidades y no se sabe qué papel jugaron el Ministerio de Agricultura, el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, también obligadas a su cumplimiento. Esto lleva a que las comunidades que solicitaron protección desde enero de 2009 continúen sin respuesta a su demanda.

4. La decisión del Gobierno de realizar los planes de protección y atención en trece territorios específicos, a través de agencias de cooperación, implica que el cumplimiento de la orden no fortalecerá a las instituciones del Estado que tienen la obligación de proteger a las comunidades afrodescendientes vulneradas por el desplazamiento. Tampoco es claro el rol que cumplirá el Ministerio del Interior y de Justicia en la coordinación de los planes específicos que desarrollen las agencias. El Gobierno delega así su obligación en agencias internacionales de cooperación.
5. La realización de los planes de prevención que desarrollan el Auto 005 de 2009 debe tener en cuenta claramente que, en aquellos lugares en donde se mantiene el conflicto armado, no proceden programas de reparación mediante restitución o compensación de territorios étnicos, sino programas de atención y prevención contra el despojo del territorio y sus recursos naturales: rutas de protección étnica o colectiva, seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas y otros programas de prevención de violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos.
6. Para reconocer la verdadera dimensión de la crisis humanitaria afrocolombiana y superar su invisibilización estadística, urge la caracterización censal y socioeconómica de toda la población afrocolombiana. A tal efecto, tal como lo informó el Gobierno en su más reciente informe (1° de julio de 2011), será fundamental el soporte técnico y operativo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).
7. Difundir de forma generalizada en la nación, entre las entidades del Estado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades, el sector privado, y demás sectores y habitantes del país, los requisitos o reglas jurisprudenciales obligatorios para la consulta previa y la búsqueda del consentimiento libre e informado de las comunidades étnicas, sistematizados y especificados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-129 de marzo de 2011.

## Los derechos de niños, niñas y adolescentes

### Introducción<sup>100</sup>

El Auto 251 de 2008<sup>101</sup> demanda, frente a las víctimas del desplazamiento forzado, una atención diferencial, que reconozca la dignidad humana comprendida desde el principio rector de integralidad, para que el Estado en su conjunto responda a las necesidades específicas y singulares, de acuerdo con el ciclo vital, el género, las condiciones físicas y la cultura específica de cada niño, niña y adolescente, a partir del derecho a la igualdad y a la no discriminación. En consecuencia, el enfoque diferencial requiere que el núcleo fuerte de las propuestas de trabajo sean los niños, las niñas y los adolescentes, tomando en cuenta la diversidad étnica, de género y la condición física, mental, cognitiva y emocional. A partir de esta premisa se elaboró el presente capítulo.

En el primer aparte se presentan algunas consideraciones sobre el reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos, el interés superior y la prevalencia de estos y se precisa que se entiende por enfoque diferencial. En el segundo, se tratan las órdenes de la Corte Constitucional y se documenta el proceso institucional de implementación de las órdenes del Auto 251, particularmente del equipo técnico nacional y su articulación con las entidades territoriales. En el tercero, se valora el proceso de diseño e implementación de los proyectos piloto de prevención y de atención; y en el cuarto, el programa para la protección diferencial de los niños, las niñas y los adolescentes frente al desplazamiento forzado, titulado “Mis derechos primero”, tanto desde la perspectiva del diseño, como de la implementación de la Ruta de Atención Integral.

En el quinto aparte se hace un recuento de la participación y el seguimiento de las organizaciones sociales al cumplimiento del Auto 251. Y por último se presenta una serie de lineamientos y recomendaciones que tienen el enfoque diferencial

100 Para la elaboración de este capítulo, se contó con dos documentos básicos: “Perspectiva de enfoque diferencial en la implementación del Auto 251 de 2008”, de Gloria Helena Henao y “Entre iguales en situaciones distintas”, de María Angélica Gómez M. Los dos textos fueron presentados a la Comisión de Seguimiento en el marco del proyecto “Aportes a la política pública para la superación del estado de cosas inconstitucional: seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, desplazamiento forzado en Colombia” (proyecto ID-FP-0115).

101 Intitulado “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión”.

como referente, dirigidas a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Asimismo, se identifica la necesidad urgente de establecer acuerdos interinstitucionales y se consignan recomendaciones particulares para las instituciones: que se incluya y sea efectiva la participación de los niños, las niñas y los adolescentes; y que se construyan sinergias y redes reales. Se hacen también recomendaciones a la sociedad civil para su participación y seguimiento en lo que atañe al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos.

### **Infancia y enfoque de derechos**

Con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, se consolida una nueva visión de los niños y las niñas, que será dominante durante la segunda mitad del siglo XX. Los niños y las niñas deben ser considerados como sujetos de derechos, que pueden integrarse al mundo, a la sociedad. La Convención interpela al Estado para que reconozca a los niños como sujetos de derechos, convoca a la sociedad civil a cambiar la visión que tiene de ellos y de ellas, y a que los trate como ciudadanos con plenos derechos, respetando su dignidad humana, su igualdad, su libertad y su autonomía. Los niños y las niñas tienen derechos adquiridos, desde el momento en el que nacen y son reconocidos por el Estado como ciudadanos; son seres humanos con capacidades y potencialidades, sujetos sociales históricos, portadores y transformadores de cultura.

Esta perspectiva de importancia de la niñez y de reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos sociales exige un nuevo enfoque de trabajo que haga el tránsito de una perspectiva centrada en las carencias, las necesidades y las dependencias, a una de derechos, que recoja los principios plasmados en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), los compromisos nacionales e internacionales derivados de la misma (pacto mundial, pactos regionales, programas de acción a favor de la infancia), los desarrollos posteriores (convenios sobre explotación sexual, secuestro, trabajo infantil, vinculación de los niños y las niñas a las fuerzas militares), así como lo consignado en la Constitución nacional.

Un enfoque de derechos lleva a considerar no simplemente que los niños y las niñas no mueran o no se enfermen, o que el Estado responda por el acceso a los servicios, sino que tengan las posibilidades de desarrollar sus capacidades humanas y sus potencialidades en ambientes adecuados, rodeados de sus familias y de las redes sociales a las que estas pertenecen. El principal avance en esta concepción es que los niños y las niñas no solamente son sujetos a quienes hay que suplirles unas necesidades básicas, sino sujetos plenos de derechos, que, aunque no pueden

reclamar directamente su garantía y respeto, deben contar con esa visibilidad en la sociedad para que todos sus miembros adultos velen por ellos.

### ***La especial protección constitucional***

Colombia, al ratificar la Convención de los Derechos del Niño y consagrar en el artículo 44 de la Constitución Política la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, se compromete ante la comunidad internacional y ante la sociedad colombiana a promover y garantizar el goce efectivo de todos y cada uno de sus derechos.

El Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) encarna valores y principios que influyen en la aplicación de todas las normas de justicia, la promoción de políticas y la realización de programas y acciones concretas que propendan por el bienestar y la protección de las niñas, los niños y los adolescentes. Según la Procuraduría General de la Nación: “[...] tanto la Constitución Política como la Convención establecen tres elementos ineludibles: la búsqueda de la efectividad de los derechos, el respeto del interés superior del niño y la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas sobre los derechos de los demás en el marco de la protección integral”<sup>102</sup>. En este orden de ideas, asumir a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, como “personas en proceso de formación activa y en ejercicio de derechos implica, tanto la formación de la niñez hacia la libertad y la autonomía como la comprensión de la niñez como eje del desarrollo social, cultural y político del país”<sup>103</sup>.

En Colombia, desde la Constitución de 1991, los niños, las niñas y los adolescentes son la categoría social más importante que convoca a los sistemas de garantías implicados e interesados para generar las condiciones y dotaciones necesarias que posibiliten el ejercicio y goce efectivo de sus derechos prevalentes, tanto individuales como colectivos. Los niños, las niñas y los adolescentes no son una categoría homogénea, se requiere reconocerlos desde la dimensión integral, en su momento histórico y en su desarrollo particular, de acuerdo con sus capacidades físicas, mentales, cognitivas y psicosociales.

### ***Víctimas de delitos de lesa humanidad***

En el marco de un conflicto armado de larga duración como el de Colombia, los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal de los

102 Procuraduría General de la Nación, *Manual de lineamientos técnico-administrativos para la atención y orientación jurídica a ciudadanos y ciudadanas en el área de infancia y adolescencia* (noviembre de 2005), 14.

103 Procuraduría General de la Nación, *Manual de lineamientos*, 14.

niños, las niñas y los adolescentes no se expresan política ni programáticamente, ni en condiciones y dotaciones reales en la vida de los sujetos de especial protección constitucional para el goce efectivo de sus derechos. Esta realidad adversa genera una tragedia humanitaria que interpela al Estado social de derecho, a fin de que responda efectiva y eficientemente al interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes ante la vulneración múltiple, masiva y continua de sus derechos.

El conflicto armado produce daños profundos, muchos de ellos irreparables, y transforma las cosmovisiones colectivas, los imaginarios individuales de los niños, las niñas y los adolescentes, por el desarraigo y por la fragmentación identitaria a nivel afectivo, cultural y social. Desde la dimensión subjetiva, ellos sufren por el miedo, la hostilidad y el despojo, lo cual produce efectos devastadores sobre la dignidad y la integridad física y moral.

El desplazamiento forzado es, simultáneamente, un delito de lesa humanidad, una infracción al derecho internacional humanitario, una vulneración sistemática de los derechos humanos, que determina situaciones adversas para la vida de los niños, las niñas y los adolescentes. En consecuencia, se requiere un enfoque diferencial, “centrado en la dignidad de la persona humana y a partir del derecho a la igualdad y a la no discriminación, el enfoque diferencial reconoce los atributos universales y los particulares de los niños y las niñas de acuerdo con el ciclo vital, su condición de víctima y sus situaciones adversas”<sup>104</sup>.

El Auto 251 de 2008, “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión”, demanda frente a las víctimas del desplazamiento forzado una atención diferencial, que reconozca la dignidad humana comprendida desde el principio rector de integralidad, para que el Estado en su conjunto responda a las necesidades específicas y singulares, de acuerdo con el ciclo vital, el género, las condiciones físicas y la cultura específica de cada niño, niña y adolescente, a partir del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

### ***Hacia un enfoque diferencial***

Un enfoque diferencial requiere que el núcleo fuerte de las propuestas de trabajo sean los niños, las niñas y los adolescentes; la diversidad sexual y su condición

---

104 M. E. Montoya Montoya, “Enfoque diferencial para la atención de la primera infancia en Colombia en el contexto del conflicto armado”, en: OEI-IDIE, *Primera infancia y conflicto armado en Colombia*. Ciclo de Conferencias (Bogotá: OEI, 2010), 107.

física, mental, cognitiva y emocional. Parte del enfoque diferencial también implica el reconocimiento de los derechos colectivos, el derecho propio y la “ley de origen” particular de cada pueblo nativo, que soportan toda la cosmovisión y el entramado espiritual de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas, es decir, reconocer a los niños, las niñas y los adolescentes en el ámbito propio de su cultura particular, en sus condiciones específicas de vida. Se requiere, entonces, que la dignidad humana y la solidaridad social, como principios fundantes del Estado colombiano, sean la urdimbre y la trama en el diseño de políticas y programas tendientes a reconocer y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes para responder realmente al goce efectivo de sus derechos.

### El Auto 251 de 2008

El Auto 251 exige el reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes como víctimas de delitos, titulares de derechos prevalecientes, sujetos en sí mismos de derechos especiales de protección. Este capítulo documenta el proceso institucional de implementación de las órdenes del Auto 251, particularmente por parte del equipo técnico nacional y su articulación con las entidades territoriales, en el diseño e implementación de los proyectos piloto de prevención y de atención y del programa *Mis derechos primero*, a partir del proceso de diseño e implementación de las órdenes de la Honorable Corte Constitucional.

La Corte Constitucional, en su seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, después de hacer una revisión de la situación de los niños, niñas y adolescentes desplazados, en 2008, evidenció que son estos “las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país”<sup>105</sup>; y que, además, “la respuesta del Estado ha sido marcadamente insuficiente para hacer frente a las graves violaciones de sus derechos fundamentales”<sup>106</sup>. Asimismo, la Corte resaltó el alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes desplazados (más del 50% del total de la población desplazada), y la manera como el “desplazamiento forzado afecta de manera *diferencial* a las personas menores de 18 años, por lo cual la respuesta del Estado ha de ser igualmente *diferencial*, además de prioritaria”<sup>107</sup>.

105 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 251 de 2008: magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 6 de octubre de 2008, 1.

106 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, *Comunicado de prensa Auto 251 de 2008. Presupuesto fáctico de la decisión*.

107 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 251 de 2008: magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 6 de octubre de 2008, 11.

### ***Las órdenes de la Corte Constitucional***

Por tales motivos, la Corte, en el Auto 251 de 2008, ordenó a las entidades que conforman el SNAIPD, bajo la coordinación de Acción Social, que adoptaran tres medidas:

1. Diseño e implementación, en un término de seis meses, de dos programas nuevos en el ámbito del SNAIPD: uno que contuviera los componentes de prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado, y otro, el de atención a los niños, las niñas y los adolescentes desplazados.
2. Diseño y ejecución de quince proyectos piloto, tres en el ámbito de la prevención y los siguientes doce en el ámbito de la atención. La experiencia de cada uno de estos pilotos deberá dar bases para la formulación y construcción del programa para niños, niñas y adolescentes desplazados.
3. Atención concreta de aproximadamente dieciocho mil niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, cuya situación individual fue reportada a la Corte.

### ***El proceso institucional liderado por Acción Social***

El proceso institucional liderado por Acción Social se inició con la conformación de equipos de coordinación y la invitación a las entidades del Gobierno nacional relacionadas, como el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Vicepresidencia de la República y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a diseñar las estrategias de acción para la presentación del Auto y sus estrategias.

Una segunda acción fue la invitación a las organizaciones de la sociedad civil<sup>108</sup> para socializar la estrategia de entrega de la ayuda humanitaria a los niños, las niñas y los adolescentes identificados y ubicados, y solicitarles colaboración urgente para ubicar a los niños, las niñas y los adolescentes con órdenes particulares de la Corte Constitucional.

Para el inicio del desarrollo de las órdenes del Auto, se definieron como responsables institucionales a la Vicepresidencia de la República, para la Mesa de Prevención, y al ICBF, para la Mesa de Atención.

---

108 Plan Internacional, Kids Save, Save the Children, Secretario Nacional de Pastoral Social, Fundación Dos Mundos, Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, Servicio Jesuita de Refugiados, Consejo Noruego para Refugiados, Benposta, Fundación Restrepo Barco, entre otras.

En cuanto al diseño de los proyectos piloto se definieron cuatro líneas de trabajo: 1) vida y supervivencia; 2) educación y desarrollo; 3) protección y prevención, 4) participación; y una estrategia metodológica que consta de los siguientes componentes: a) *diagnóstico* para el levantamiento de la línea de base y la caracterización y priorización de las necesidades; b) *articulación y gestión* a partir de la creación de los equipos técnicos a nivel nacional, departamental y municipal: análisis de línea de base; establecimiento de responsabilidad y competencia por sectores y niveles; desarrollo del proyecto o programa intersectorial e interinstitucional; fortalecimiento de redes sociales y familiares; c) *sistema de monitoreo y evaluación*; d) *sistematización* para el análisis y la formulación de directrices para el programa; e) *sistema de información*; y f) *divulgación y sensibilización*.

Además, se convocó a los catorce alcaldes de los municipios piloto y al gobernador de Putumayo para presentar el Auto, los lineamientos técnicos para el diseño de los proyectos y determinar la oferta institucional a nivel territorial para la vinculación inmediata de los niños, las niñas y los adolescentes a los servicios locales. Para el cumplimiento de la orden específica se realizaron, entre el 20 de noviembre y el 5 de diciembre de 2008, jornadas masivas de entrega de ayuda humanitaria y atención a 7.630 niños, niñas y adolescentes,

### ***Valoración inicial del proceso***

Los informes presentados por Acción Social a la Honorable Corte Constitucional no dan cuenta de las transformaciones en las instituciones del nivel nacional ni de los cambios en las relaciones nación-territorio para el diseño de acciones nuevas, tal como lo exige el Auto.

En cuanto a los niños, las niñas y los adolescentes con órdenes específicas, no fueron caracterizados ni por ciclo vital, ni por género, ni por discapacidad, ni por diferencia étnica; es decir, los niños, las niñas y los adolescentes no fueron reconocidos ni valorados por las instituciones, y aquellos que se ubicaron fueron asimilados en la oferta de servicios a nivel local, convertidos en cupos de atención y coberturas. Los informes no dan cuenta, tampoco, de la prestación de la atención psicosocial exigida en el Auto como complemento de la atención humanitaria.

### **Los proyectos piloto**

Para tratar de comprender el desarrollo del enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, se formularon algunos interrogantes tanto para los tres proyectos piloto de prevención como para los doce proyectos de atención.

***Enfoque diferencial en el territorio, distinción de responsabilidades y competencias para determinar los niveles de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia***

1. ¿Cuáles son las acciones de protección integral que se ejecutan en el ámbito nacional y cuáles son las acciones de complementariedad y de subsidiariedad que se desarrollan entre municipios de sexta categoría, distritos especiales, resguardos y/o territorios comunitarios?
2. ¿Cuál es el conjunto coherente de actividades que responden a algún objetivo específico por territorio?

***El enfoque programático diferencial para el reconocimiento de derechos individuales y colectivos***

Con respecto a la estructura de los proyectos piloto:

1. ¿Cuál es la comprensión de la situación vivida por los niños, las niñas y los adolescentes en cada territorio?
2. ¿Qué resultados arrojaron los procesos de caracterización? ¿Cómo se indagó y comprendió la diversidad sexual? ¿Qué diferencias se encontraron en la perspectiva de género? ¿Qué acciones afirmativas se propusieron para los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad?
3. ¿Tales resultados transforman o alimentan los sistemas de información de las entidades nacionales y territoriales?
4. ¿Cómo se validan las actividades de los proyectos piloto que pueden replicarse en otros contextos y cómo se reconoce la viabilidad de la réplica en otros contextos culturales, sociales y étnicos?
5. ¿Cuál es la documentación de los procesos y cómo se garantiza la legitimidad y pertinencia local de la misma?
6. ¿Cuáles son las innovaciones en la formulación y gestión de los proyectos piloto?
7. ¿Cómo se armoniza lo aprendido en los proyectos piloto con los quehaceres misionales de las entidades del orden nacional?

***Enfoque diferencial en respuesta a los riesgos especiales y los problemas transversales de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado a nivel territorial***

1. ¿Cuáles son los riesgos especiales y los problemas transversales diferenciados en cada uno de los contextos locales enunciados en el Auto?
2. ¿Cuál es la base para la construcción del programa? ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas, los hallazgos, los retos que dejaron el diseño y la implementación de los piloto?
3. ¿Cuál fue la participación de los niños, las niñas y los adolescentes, de los entes territoriales y de la sociedad civil?
4. ¿Cómo responden los piloto al ámbito crítico del momento de la huida y cuáles son las responsabilidades institucionales?
5. ¿Cuáles son los componentes y elementos constitutivos del programa? ¿Cuál el referente *diferencial* para la protección de los niños, las niñas y los adolescentes?
6. ¿Cuál es la diferencia de componentes teniendo en cuenta los ámbitos críticos y los problemas transversales más relevantes en el respectivo municipio en los proyectos piloto? ¿Cómo estas diferencias alimentaron la construcción del programa?
7. ¿Cuál fue la proporción de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento que participaron en los pilotos? ¿A cuántos se amplía con el programa?
8. ¿Cuál es la situación de los niños, las niñas y los adolescentes constituidos como universo mínimo poblacional que debe participar por orden de la Corte en los doce proyectos pilotos y cómo fue su tránsito al programa? O, ¿cuál es el alcance de las acciones en relación con los sujetos específicos?

***Enfoque diferencial para el registro y análisis de información, y algunas conclusiones***

En relación con los elementos para formular los indicadores de medición y verificación, las principales preocupaciones giran en torno a la estructura admi-

nistrativa de tiempo, costos, recursos humanos, coberturas y recursos financieros; los responsables institucionales; la participación; la oportunidad del programa y la construcción de sistemas de información y registro.

Estos interrogantes orientaron el análisis tanto de los proyectos piloto de prevención como de los de atención.

### ***Los proyectos piloto de prevención***

Los tres proyectos piloto de prevención fueron: 1) prevención del reclutamiento forzado, realizado en el Putumayo; 2) prevención del impacto de minas antipersonas y municiones sin explotar, en el municipio de Samaniego; y 3) prevención de la victimización por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, en Medellín.

#### **Prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Putumayo**

El proyecto piloto no partió de realizar una caracterización de los niños, las niñas y los adolescentes en riesgo ni de una valoración de las manifestaciones y el alcance del reclutamiento forzado en el Putumayo, en particular en los tres municipios, donde se llevó a cabo: San Miguel, Mocoa y Puerto Asís.

Los objetivos específicos del proyecto piloto se orientan a promover procesos de cambio cultural en relación con los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; están dirigidos a la familia, a la comunidad y a las instituciones. Con estrategias de articulación de políticas y de sensibilización sobre derechos universales, buscan transformaciones culturales en las familias y en las instituciones. Aunque en la formulación se reconoce la existencia de violencias intrafamiliares, no es claro el papel que estas juegan en el riesgo que se analiza. El proyecto aportó elementos a la Casa de Justicia de Mocoa para el diseño de estrategias de prevención de la delincuencia juvenil y del reclutamiento, a partir de dar herramientas a los jóvenes sobre el marco legal y la normatividad que permiten la participación ciudadana y la exigibilidad de sus derechos.

#### **Prevención del impacto de minas antipersona y municiones sin explotar sobre los niños, niñas y adolescentes en Samaniego**

Aunque tienen relación temática directa con el proyecto piloto, durante el proceso de diseño del mismo no se tuvieron en cuenta las acciones adelantadas y ordenadas por el Auto 093 del 2008, sobre atención humanitaria, ni las del Auto 284 de 2008, sobre desminado humanitario.

El proyecto se diseña de acuerdo con la estructura y el alcance del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersona (Paicma), estrategia conjunta de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Defensa.

En el proceso de Educación en Riesgo de Minas (ERM), hay actividades directas con niños, niñas y adolescentes, con adultos significativos y con educadores en las escuelas y en las modalidades de atención familiar y comunitaria del ICBF de Samaniego, tanto en el casco urbano como en el campo.

**Prevención de la victimización de niños, niñas y adolescentes por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la ley, en Medellín**

El proyecto no identifica las estrategias de control social por parte de los grupos armados. En consecuencia, orienta su accionar a la responsabilidad de los niños, las niñas y los adolescentes en la desactivación de la violencia intrafamiliar. Asimismo, recoge la experiencia de las escuelas itinerantes de paz y cultura (Pacicultura) y la herramienta del ICBF “Meterse al rancho” para identificar violencias.

En el diseño de este proyecto piloto de prevención no se leyó ni comprendió el impacto desproporcionado, ni los riesgos específicos generados por el reclutamiento y el control social de los grupos armados. Tampoco se señalaron las características que llevaron a escoger determinadas veredas, barrios y sujetos de atención ni los criterios para determinar la cantidad de personas que se define atender.

El reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes se hizo de manera tangencial, pues el operador del proyecto no tenía experiencia de trabajo con jóvenes, ni con niños. La propuesta contratada estaba dirigida a familias y adultos, más con una perspectiva de sensibilización y prevención de la violencia intrafamiliar y sexual en los hogares, que de comprensión de las complejas situaciones de control social ejercido por los actores armados al margen de la ley, que afectan la manera de vestirse, de relacionarse, de recrearse, de distraerse y de interesarse por el mundo de jóvenes y adolescentes en Medellín, tanto en el medio urbano como en el rural.

El proyecto piloto, entonces, no presentó acciones reactivas ni proactivas para que los niños, las niñas y los adolescentes reconocieran los retos cambiantes y pudieran desarrollar actitudes de defensa, minimización y control de los riesgos que viven cotidianamente. Mucho menos se hizo una lectura analítica de los “castigos” a los que se ven sometidos los niños, las niñas y los adolescentes por infringir las “normas” explícitas e implícitas y los cambios de “órdenes”, dependiendo del actor con mayor presencia en su barrio.

En conclusión, en los proyectos piloto no se caracterizó a los niños, las niñas y los adolescentes, ni sus problemáticas; no se comprendieron los contextos en el marco del conflicto armado, ya que el diagnóstico se centró en apartes de los planes de desarrollo municipal o departamental en donde los niños, las niñas y los adolescentes no fueron visibilizados.

Las acciones propuestas por los proyectos no partieron del reconocimiento cultural, ni de las expectativas de los niños, las niñas y los adolescentes. Tampoco se determinaron el alcance ni los resultados esperados; por ello, las acciones no responden a la orden de innovación del Auto, sino que hacen parte de otras experiencias, orientadas a otras situaciones, sin una reflexión en torno a las lecciones aprendidas y a los nuevos retos, en cumplimiento de las órdenes.

En consecuencia, quedan sin responder preguntas como: ¿quién se apropia de esta respuesta a nivel local?, ¿cuáles son las lecciones aprendidas en relación con la prevención, en cada uno de los tres proyectos?, ¿cuál es la propuesta que a partir de estos pilotajes se pueden presentar a los entes territoriales?, ¿cuál fue la participación de los niños, las niñas y los adolescentes en el diseño?, ¿se sabe de sus preocupaciones, sus miedos, sus angustias y sus aportes?, ¿qué significa el enfoque diferencial, en qué queda el enfoque de género?, ¿cómo reconocen el ciclo vital de los niños, las niñas y los adolescentes, o su condición de discapacidad, por ejemplo?, ¿hay comprensión de la pertenencia y reconocimiento étnico?, ¿cómo se asume en los proyectos de prevención el interés superior y la prevalencia de derechos?, ¿cuáles son los elementos de continuidad que van a alimentar el programa “Mis derechos primero”?

Los proyectos piloto de prevención no recogen, entonces, los criterios de racionalidad exigidos por la Corte, a saber:

Especificidad individual del programa, sus componentes y sus respectivos componentes constitutivos; definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; cronograma acelerado de implementación; cobertura material suficiente; garantía de continuidad hacia el futuro; adopción e implementación de indicadores de resultado basados en el goce efectivo de derechos; diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional; desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna; diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas presentadas; diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica; armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma; apropiación nacional y Autonomía.<sup>109</sup>

### ***Los proyectos piloto de atención***

Los proyectos piloto de la atención comparten una orden específica sobre tres problemas transversales, hambre, salud y desprotección, que se quedan sin respuesta específica en las etapas de diseño e implementación, por no reconocer ni desarrollar, en el caso del hambre, minutas diferenciales, con productos locales y

109 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 251 de 2008: magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 6 de octubre de 2008, 240-242.

pertinentes culturalmente. Tampoco reconocen ni valoran los riesgos de protección con base en el artículo 20 del Código de Infancia y Adolescencia, y no proponen, para la atención en salud, una respuesta diferencial, ni siquiera para la atención psicosocial.

Los proyectos fueron contruidos con base en el Plan de Atención Individual y Familiar (Platinfa), estrategia desarrollada por el ICBF desde 2004. Dicho plan, aunque se planteaba desde una perspectiva de derechos y de desarrollo del ejercicio de corresponsabilidad familiar, se convirtió en una estrategia de remisión de los niños, las niñas y los adolescentes a los sistemas de información de los operadores de servicios sociales, sin preguntar qué se requería adaptar para garantizar realmente los derechos. De esta manera, la preocupación central gira en torno al acceso y adaptabilidad del niño al sistema y no en torno a la adecuación del sistema a las características de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de desplazamiento forzado.

Los proyectos piloto de atención no parten de reconocer ni comprender las afectaciones particulares de cada una de las zonas de implementación. Su propuesta es universal, homogénea; es la suma de acciones de las entidades presentes en los municipios, de manera que no tienen en cuenta las potencialidades y capacidades locales, ni las características o la magnitud de los problemas que viven los niños, las niñas y los adolescentes.

### **Programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado, “Mis derechos primero”**

Como se señaló atrás, la primera orden emitida por la Corte Constitucional en el Auto 251 de 2008 fue el diseño e implementación de un programa de protección diferencial de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado, en un plazo de seis meses después de comunicado el Auto. El programa debería incluir componentes de prevención y de atención integral, atender los requisitos mínimos de política pública<sup>110</sup> e incluir la participación

---

110 La Corte ha definido los requisitos mínimos de racionalidad de obligatorio cumplimiento del programa para niños, niñas y adolescentes desplazados: 1) especificidad individual del programa, componentes y elementos constitutivos; 2) definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo; 3) cronograma acelerado de implementación; 4) presupuesto suficiente y oportunamente disponible; 5) cobertura material suficiente; 6) garantía de continuidad hacia el futuro; 7) adopción de indicadores de resultados; 8) diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación internacional; 9) diseño e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento; 10) diseño e implementación de corrección oportuna; 11) diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes planteadas por la pobla-

activa de las organizaciones que promueven los derechos de los niños afectados por el conflicto armado en el proceso de diseño del programa.

El programa fue denominado “Mis derechos primero”, y fue presentado el 11 de marzo de 2010, un año después de que se cumpliera el plazo dado por la Corte Constitucional. A la fecha, lleva algo más de un año de implementación en ciertas zonas del país, y los avances realizados están consignados en el último informe entregado por el Gobierno nacional, el 1° de julio de 2011, el cual es la base de análisis de este acápite.

El programa “Mis derechos primero” se inició cuando todavía no se conocían los resultados de los proyectos piloto de prevención y atención, por lo cual, para su formulación y diseño, estos no fueron tenidos en cuenta. En su conjunto, se soporta sobre las acciones misionales de las diferentes entidades que componen el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ICBF, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Defensa Nacional y la Vicepresidencia de la República. Sin embargo, entidades como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y la Registraduría General de la Nación no participan.

A pesar de plantear el enfoque diferencial como central del programa, este no se ha desarrollado. Hasta ahora se ha esquivado la oportunidad de crear programas nuevos, adecuados a las particularidades étnicas y culturales, a las particularidades de género y frente a las diferentes discapacidades.

El objetivo principal del programa es “garantizar la protección integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado por la violencia a través del goce efectivo de sus derechos”<sup>111</sup>. Tiene como elemento nuevo que incluye la denominación de *víctimas*. Los objetivos específicos varían en cada formulación<sup>112</sup>, sin embargo, llama la atención que solo tres de los ocho objetivos se refieran directamente a los niños, las niñas y los adolescentes desplazados, en términos de protección integral contra los riesgos especiales, de la visibilización de los derechos

---

ción desplazada; 12) diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada; 13) armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a esta; y 14) apropiación nacional y autonomía. Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, *Comunicado*, “Medidas a adoptar”, 1.3.

111 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Auto 251 de 2008.

112 Hasta el momento se conocen tres formulaciones distintas del programa: la primera es la edición entregada en marzo de 2010, la segunda es la edición de junio de 2011 y la tercera es la consignada en el informe de Gobierno de julio de 2011. Cada documento presenta en muchos de sus acápites información distinta, lo que muestra la evolución que ha tenido el tema para el equipo técnico del Auto, pero también se ven reorientaciones en las intervenciones que pueden responder a las directrices dadas por el nuevo Gobierno.

de los mismos y de los mecanismos de participación efectiva en escenarios de toma de decisión. El resto de objetivos está dirigido a la institucionalidad tanto nacional como territorial. Es claro que estos elementos deben estar en el programa, pero el énfasis debería estar puesto en las acciones hacia los sujetos de derecho, y no en las acciones que necesitan las instituciones que las ejecutan.

### ***El diseño del programa***

La información contenida en las dos cartillas donde se presenta el programa permite conocer su diseño general, pero deja por fuera varios elementos referentes a la operatividad. Así, no hay claridad sobre: las metas a mediano y largo plazo, el presupuesto asignado para la implementación ni las fuentes de financiación asignadas, las garantías de continuidad del programa, los indicadores de resultado, los mecanismos de seguimiento y evaluación, o los instrumentos de corrección oportuna. Los elementos valorativos que aquí se presentan se hacen, entonces, sobre la información disponible.

El programa se plantea como de cobertura nacional, lo que se espera garantizar con el establecimiento de planes territoriales “que faciliten la articulación de las políticas de prevención y atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado, así como la intervención con enfoque diferencial”<sup>113</sup>. Esto supondría la armonización con los planes integrales únicos (PIU) que se realizan a nivel territorial y con los planes de desarrollo.

En 2010 se proyectó una priorización de 12 departamentos y 95 municipios, que corresponden a 564.760 niños, niñas y adolescentes incluidos en el RUPD (con corte al 30 de septiembre de 2009), en los cuales se ejecutarían los componentes de atención y prevención. En general, no hay mayores explicaciones sobre el porqué se eligieron esos entes territoriales. Solo para el componente de prevención se indica que la decisión obedeció a los municipios que tienen una problemática acentuada en minas y reclutamiento forzado, por la capacidad instalada, la seguridad en las áreas de intervención y la articulación con los Autos 004, 005 y 006 de 2009. La intervención territorial se programó gradualmente durante el año 2010 en tres fases para completar los municipios priorizados.

El programa busca beneficiar a los niños, niñas y adolescentes incluidos en el RUPD y definió ocho grupos de intervención<sup>114</sup>, que supondrían acciones parti-

113 Cartilla “*Mis derechos primero*”. Programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado, Bogotá, junio de 2010, 8.

114 Se refieren a: niños y niñas entre cero y cinco años; niños y niñas entre seis y doce años; adolescentes entre trece y diecisiete años; niños, niñas y adolescentes afro; niños, niñas y adolescentes indígenas; niños niñas y adolescentes con discapacidad; y madres gestantes y en lactancia.

culares para cada uno de ellos. Sin embargo, los 45 logros básicos que, según lo establecido por el programa, debe completar cada niño, niña o adolescente no se especifican en forma distinta según el grupo de intervención. Este elemento de diseño es preocupante, pues deja la sensación de que las entidades aplican medidas homogéneas, sin que se tome en cuenta la caracterización que debe hacerse de los niños, las niñas y los adolescentes para reconocer sus particularidades y para brindarles así una oferta adecuada a sus circunstancias.

Con la información consignada en la cartilla no es posible determinar de manera concreta el tipo de oferta de servicios que tiene un niño, niña o adolescente desplazado, ni qué institución lo ofrece; tampoco es posible identificar si es específica para cierto grupo étnico, étnico o de género.

El programa no cuenta con metas de mediano y largo plazo ni con indicadores que permitan valorar los avances de las medidas o realizar el debido monitoreo y seguimiento para priorizar o ajustar acciones y, en su momento, realizar evaluaciones al proceso de implementación.

El programa “Mis derechos primero” ha logrado una mayor cobertura en términos de cupos y ampliación de la inscripción de niños, niñas y adolescentes desplazados en los sistemas de información, como el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y el Registro Único de Beneficiarios de Servicios y Atenciones del ICBF (RUB); también ha logrado conformar un espacio de coordinación nacional. Sin embargo, la implementación del programa en lo territorial depende de las relaciones de mando y autoridad entre los ámbitos nacional, departamental, distrital y local.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) imparte directivas para la prestación autónoma del servicio educativo. Al ser una entidad de orden nacional, certifica a entes territoriales, como los departamentos, distritos y municipios mayores de cien mil habitantes. Por lo tanto, hace lo propio para el programa “Mis derechos primero”. Dichos entes no siempre acatan las directivas y orientaciones impartidas por el Ministerio, (afirmación suministrada por funcionarios del MEN durante entrevista realizada sobre el desarrollo del programa).

Durante la entrevista con los funcionarios del MEN se trató de conocer o precisar cuáles eran las especificidades de enfoque diferencial en las estrategias o modalidades utilizadas por los operadores. Dichas estrategias o modalidades son Círculos de Aprendizaje, Aceleración del Aprendizaje, Bachillerato Virtual y Grupos Juveniles Creativos. Estas modalidades también son utilizadas para atender a la *población vulnerable*, categoría en la que está inscrita la población desplazada en edad escolar. La respuesta de los funcionarios entrevistados deja ver una falta de conocimiento, pues aludieron a la gratuidad de la educación, a la dotación de kits escolares y hasta a la atención psicosocial, pero no se especificó en qué consistía el enfoque.

Para la elaboración del informe base que dio lugar a este apartado, se solicitaron citas con otras entidades del Estado fundamentales para este propósito, como el ICBF, el Ministerio de la Protección Social y la Vicepresidencia de la República, pero no fue posible concretar las entrevistas.

### ***Valoración de la ruta de atención integral Mis derechos primero***

El programa determinó una *ruta de atención integral* para garantizar el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Parte de la premisa de un enfoque sistémico en la intervención, anclado en una aproximación familiar para garantizar sostenibilidad y corresponsabilidad.

### ***Los interrogantes***

La respuesta a varios interrogantes podría contribuir a la comprensión de la ruta de atención integral como un instrumento de carácter interinstitucional, que organiza, ordena y da sentido a las respuestas sectoriales e institucionales para el cumplimiento de las órdenes del Auto 251:

1. ¿Para qué es la ruta?: ¿para visibilizar a los niños, las niñas y los adolescentes?, ¿para el reconocimiento estatal de la magnitud del problema?, ¿para identificar el impacto de la atención diferencial por sujeto individual y colectivo? o ¿para dar respuesta a las preguntas anteriores?
2. ¿La ruta formulada desde las entidades del nivel nacional propone, establece y da cuenta del “enfoque proactivo y oficioso” para registrar la identificación y caracterización de los niños, las niñas y los adolescentes en situación de desplazamiento?
3. ¿Da cuenta de las particularidades, necesidades y potencialidades de los niños, las niñas y los adolescentes, más allá de la edad, el sexo, la pertenencia étnica, o la situación de discapacidad en términos generales, ya que no se registra por condición física, psicosocial, cognitiva, sensorial y múltiple?
4. ¿La ruta refleja, orienta u ordena los elementos constitutivos relativos a los *riesgos* y al *impacto diferencial que viven* los niños, las niñas y los adolescentes en los contextos territoriales, regionales y locales en donde habitan? ¿O son iguales los elementos en Puerto Asís, en Tumaco, en Tame, en Toribío, en Bogotá, en la comuna 13 de Medellín, en San Cristóbal o AltaVista en Medellín o en Soacha? Pero, además, ¿qué pasa en los resguardos indígenas del Cauca?, ¿en las reservas en el Vichada y Casanare?, ¿cómo se enfrentan

los riesgos específicos de los niños, las niñas y los adolescentes en Guapí, La Tola, El Charco, Barbacoas, Riosucio, Acandí y en el Alto Baudó?

5. ¿Cómo se identifican y cómo se proponen acciones diferenciales desde el componente de prevención para responder a los riesgos concretos que enfrentan los niños, las niñas y los adolescentes?, ¿cómo se visibilizan las familias en gestación y las familias en lactancia?, ¿cuál es la ruta prioritaria de atención para adolescentes que viven una emergencia *etárea* por el cumplimiento de la edad en la que se pierden *el interés superior* y la *prevalencia de los derechos*?
6. ¿Las acciones trazadas son siempre las mismas, sin tener en cuenta los riesgos que afrontan los niños, las niñas y los adolescentes, o hay acciones distintas según los riesgos a los cuales están expuestos?

#### ***Etapas para la vinculación, la atención y el seguimiento***

La ruta de atención integral tiene como meta a los “niños, las niñas y los adolescentes con derechos restablecidos”. Para alcanzarla, desarrolla tres momentos: vinculación, atención o prevención y seguimiento.

La ruta, para intentar responder al mandato del Auto, tiene dos caminos específicos como fines en sí mismos: uno para prevención y otro para atención. Estos dos caminos no son complementarios ni condicionados, sino excluyentes, porque no son entendidos como “componentes de las acciones”, como lo plantea el Auto, sino como especializaciones de la intervención. Estas especializaciones llevan a definir la participación de diferentes entidades: para el tema de prevención, tales como: la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior; y para el tema de atención a entidades como el ICBF, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación y el SENA.

¿Cómo alcanzar la puerta de entrada a la ruta (¿o laberinto institucional?), en cuanto a identificación y caracterización de los niños, las niñas y los adolescentes se refiere, con un enfoque proactivo y oficioso? La ruta que existe es reactiva, se traza sobre la demanda de servicios y remisiones institucionales. No existe una búsqueda activa de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados porque no se desarrollan acciones oficiosas.

No es claro que se tenga una comprensión sobre el interés superior y la prevalencia de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, ya que en la ruta no son sujeto de derecho, sino objeto de intervención. Igualmente, se convierten en el instrumento a partir del cual se llega a la familia ya que la preocupación por la calidad de vida está dada a partir del beneficio que puedan recibir sus padres o cuidadores.

El programa refiere tres tipos de población: *primera infancia, niñez y adolescencia*, conceptos pertenecientes a la psicología evolutiva que no reconoce a los sujetos ni sus derechos diferenciales. No se habla de ciclos vitales ni de etapas de vida con sus dotaciones y condiciones, no se tienen en cuenta sus derechos individuales y colectivos como ciudadanas y ciudadanos colombianos.

El registro en la ruta adolece de caracterización y de identificación de las afectaciones de los niños, las niñas y los adolescentes, por lo tanto, no existe enfoque diferencial. Los niños, las niñas y los adolescentes no son reconocidos como sujetos sociales históricos con afectaciones reales, simbólicas, morales, espirituales, individuales y colectivas, sino como “beneficiarios de servicios”, en los proyectos y programas ofrecidos por las instituciones como respuesta a las órdenes expedidas en el Auto 251 de 2008 por la Corte Constitucional.

El fin de la etapa de entrada a la ruta es la ubicación y la identificación, llamada *vinculación*, lo que se convierte en un registro en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. A partir de esto se demanda a la institucionalidad respuestas que provienen de la oferta oficial, como se hace ahora, por ejemplo en el caso de uniforme, universal, con lo cual no reconoce la dimensión diferencial y particular de los niños, las niñas y los adolescentes. En consecuencia, no se dan respuestas diferenciales.

La respuesta del nivel nacional tiene un soporte programático paralelo a la gestión institucional, es decir, el programa “Mis derechos primero” no está inscrito en ninguna de las misiones institucionales y los responsables de planeación y ejecución tienen contratos de corta duración en las entidades. Sin embargo, para su implementación se cuenta, eso sí, con recursos presupuestales específicos, aunque siguen siendo únicamente del nivel nacional y no hay información sobre los esfuerzos presupuestales del nivel territorial para acompañar las estrategias.

El programa “Mis derechos primero” da cuenta de servicios, tareas y personas responsables, pero deja de lado los propósitos y alcances de la acción. Los interrogantes que surgen tienen que ver tanto con la atención (¿hasta cuándo se atiende?, ¿cómo se hace el reconocimiento del sujeto, de su identidad y de su historia?, ¿se realiza una caracterización de su mundo real, material, simbólico, afectivo, histórico, cultural; una comprensión de las pérdidas, afectaciones, vulneraciones, riesgos y limitaciones?), como con la labor de la institucionalidad (¿cómo se exige a la institucionalidad el cumplimiento del interés superior y la prevalencia de los derechos de ellos y ellas como víctimas de delitos de lesa humanidad, infracciones al DIH y como víctimas de delitos comunes en el marco del conflicto armado?). Igualmente surgen interrogantes que tienen que ver con las relaciones con otros sistemas o poderes (¿se tiene en cuenta el sistema de justicia?, ¿existe un proceso de armo-

nización entre poderes que dé cabida a su papel fundamental en la valoración del impacto diferencial, para orientar procesos reales de reparación integral para los niños, las niñas y los adolescentes?).

Los niños, las niñas y los adolescentes una vez inscritos en la ruta se convierten en “población beneficiaria”, que trata de visibilizar a las familias y responsabilizarlas “para que logren autogestionar sus propias soluciones en la búsqueda de la promoción, ejercicio y restitución de sus derechos”<sup>115</sup>.

Las acciones, de esta forma, se orientan a la familia, con base en un plan de atención integral familiar para la identificación y verificación de derechos, a partir del cual se hace un diagnóstico y se definen las remisiones por áreas de competencia institucional (educación, salud, identidad y alimentación). La gestión de caso es comprendida como

una herramienta metodológica educativa diseñada para contribuir al proceso de abordaje psicosocial de los niños, niñas y adolescentes, mujeres gestantes, madres en lactancia y sus familias que se encuentran en situación de desplazamiento y que además son afectadas por condiciones que generan violencia intrafamiliar, abuso y explotación sexual entre otros.<sup>116</sup>

Este enfoque olvida que no es suficiente el registro de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados, sino que ellos deben ser sujetos de un proceso de caracterización elaborado por diferentes profesionales en equipo. Los niños, las niñas y los adolescentes, además de ser víctimas, también son sujetos con potencialidades, y hay que reconocer en ellos sus fragilidades y posibilidades.

El Auto 251 logró movilizar a las entidades del Estado para dar una respuesta a los requerimientos del Auto, pero no se han movilizado como garantes de sus derechos, en la medida en que no existe una respuesta innovadora y transformadora de la realidad en que viven.

### **Relaciones entre los Autos expedidos por la Corte Constitucional el Auto 251 de octubre de 2008 y los Autos 004, 005 y 006 de enero de 2009**

En los informes presentados por el Gobierno a la Honorable Corte Constitucional, no se observa la articulación de acciones del Auto 251 con los otros Autos diferenciales: el 004 de 2009, “Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de

---

115 SNAIPD, *Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional “Mis derechos primero”* (Bogotá, 30 de octubre de 2009), 100.

116 SNAIPD, *Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional “Mis derechos primero”*, 99.

desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004”; el Auto 005 de 2009, “Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025, de 2004”; y el Auto 006 de 2009, “Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004”.

Tampoco dan cuenta los informes del Gobierno de los elementos constitutivos mínimos en relación con los ámbitos críticos de género, pertenencia a un grupo étnico y discapacidad, tal como lo exige el Auto 251. Las respuestas institucionales a los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de desplazamiento son fragmentadas. Aún el programa “Mis derechos primero” no ha diseñado, ni implementado procesos sostenidos y diferenciales de atención psicosocial. No se ha cuestionado siquiera cómo responder al derecho a la recreación, ni ha caracterizado todavía los riesgos específicos que enfrentan la niñez y la adolescencia en el momento de la emergencia.

A pesar de tener servicios como “Hogares felices para la paz” en resguardos indígenas como Betoyes, en Arauca, no reconoce ni atiende sus diferencias culturales y étnicas, ni responde a los derechos colectivos de los niños, niñas y adolescentes indígenas, ni da cuenta de servicios que debieron ser diseñados a partir de la consulta previa.

El programa “Mis derechos primero” no incluye ni trabaja con los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad. No se han iniciado procesos de acercamiento entre los servidores públicos y los operadores de los programas que adelantan las diferentes entidades gubernamentales para iniciar una búsqueda activa de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad y emprender procesos de inclusión social. Como un hecho aislado, en uno de los informes de Acción Social se registra la vinculación de seiscientos niños y niñas discapacitados a las actividades que adelanta la Fundación Batuta.

Para los niños, las niñas y los adolescentes afrocolombianos la situación es más drástica, puesto que siguen siendo absolutamente invisibles y sin respuesta diferencial. Y mucho más grave es la respuesta a los niños, niñas y adolescentes huérfanos, separados de sus adultos significativos, que, entre otras cosas, quedan sin afiliación al Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, ya que esta se hace a partir del núcleo familiar. Aún no hay propuestas por medio de las cuales las entidades gubernamentales asuman su papel como garantes, de modo que generen las condiciones y proporcionen las dotaciones que posibiliten el desarrollo de capacidades efectivas de protección de las familias extensas, vinculares y solidarias.

Se desconoce qué ha ocurrido con los niños, las niñas y los adolescentes que llegaron a la mayoría de edad sin haber sido atendidos, a pesar de haber estado expuestos a los riesgos que señala la Corte Constitucional y no haber recibido atención alguna.

### **Participación y seguimiento de las organizaciones sociales al cumplimiento del Auto 251 de 2008**

Las organizaciones sociales nacionales e internacionales mencionadas en el Auto 251 conformaron la Mesa de Seguimiento al Auto en referencia, con el propósito de verificar el cumplimiento de sus distintos órdenes. La secretaría técnica de dicha mesa ha sido llevada a cabo conjuntamente entre la Fundación Plan Internacional y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes).

Las organizaciones que conforman la mesa son: Plan Internacional; Save the Children; Servicio Jesuita para Refugiados; Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado; Fundación Dos Mundos; Secretariado Nacional de Pastoral Social; Fundación Restrepo Barco; Taller de Vida y Codhes. De igual forma, hacen parte de la mesa de seguimiento otras organizaciones sociales que trabajan por los derechos de la niñez en Colombia, como War Child Holanda, Kid Save, Alianza por la Niñez y Agencia Pandi.

Una vez promulgado el Auto, Acción Social invitó a las organizaciones de la sociedad civil para socializar la estrategia de entrega de la ayuda humanitaria a los niños, las niñas y los adolescentes identificados y ubicados. También les solicitó su colaboración para ubicar a los niños, las niñas y los adolescentes con órdenes específicas de protección en el Auto, ya que algunos de ellos no aparecían en el Registro Único de Población Desplazada, ni los localizaban en los lugares señalados por la Corte Constitucional. La respuesta por parte de las organizaciones sociales implicadas fue muy activa y comprometida.

La Mesa de Seguimiento ha realizado varios informes que se han basado tanto en información documental como en visitas al terreno. Así, en el informe presentado a la Corte Constitucional por la Mesa de Seguimiento se señalan como fuentes de información y análisis los siguientes:

Los informes de avance presentados por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional: Informes de avance presentados entre el 28 de enero de 2009, relativo a la valoración integral de los NNAD niños, niñas y adolescentes reportados en el Auto; el 3 de marzo, relacionado con las rutas de intervención de los proyectos piloto de prevención y avances en la implementación de los proyectos; el 28 de abril, sobre el avance, concertación y ejecución

de los 15 proyectos piloto y la versión preliminar de criterios de formulación del programa de atención diferencial de NNAD niños, niñas y adolescentes, el 8 de junio, en relación con el avance en la ejecución de los 15 proyectos piloto; y, el 24 de julio del mismo año, sobre la evaluación parcial de los 15 proyectos pilotos y avances en la formulación del Programa Diferencial, así como la elaboración de una matriz de derechos que fue presentada al Gobierno Nacional en diciembre de 2008.<sup>117</sup>

Además, se realizó el seguimiento en terreno en algunas de las zonas objeto de la implementación de estos proyectos y frente a las condiciones particulares de los niños, las niñas y los adolescentes, en Buenaventura, Quibdó, Sincelejo, Cartagena, Samaniego, Florencia y San José del Guaviare.

Asimismo, las organizaciones sociales participaron en las reuniones convocadas por Acción Social en torno al diseño, la formulación, la puesta en marcha y el seguimiento de los proyectos piloto de prevención y atención implementados en quince regiones del país, así como del Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado ordenados por el Auto 251.

Sin embargo, esta participación de las organizaciones sociales a través de la Mesa de Seguimiento se fue desactivando al no encontrar una respuesta más propositiva por parte de las entidades del Gobierno frente a las observaciones y propuestas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil.

Es oportuno resaltar el trabajo realizado por Plan Internacional en diferentes regiones del país, en cuanto a la difusión y el conocimiento del contenido del Auto 251 entre la población desplazada, y especialmente entre los niños, las niñas y los adolescentes.

### **Lineamientos y recomendaciones de política diferencial**

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur): [...] el enfoque diferencial es la respuesta a un principio de justicia y equidad frente a una realidad que establece de facto diferencias que deben ser reconocidas. Es en consecuencia un deber establecido por el marco nacional e internacional de protección a los desplazados(as) internos(as) y una respuesta a la garantía efectiva del goce del derecho a la igualdad y a la no discriminación.<sup>118</sup>

117 Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 251 de 2008 (copia digital, s. f.), 4.

118 Acnur, *Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género* (Bogotá, 2007).

El enfoque diferencial está lejos de ser incorporado en las políticas públicas, en los programas y en los proyectos. Se necesita un cambio del paradigma de necesidades básicas insatisfechas, que parte de un modelo oferta-demanda de servicios, con pretensiones de políticas universales y homogéneas que logra coberturas totales, a uno basado en derechos que reconozca personas, sujetos individuales y colectivos y, lo más importante, ciudadanos y ciudadanas emergentes.

Al Estado le corresponde fundamentar o sustanciar qué significa y qué implica el enfoque diferencial de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados, más allá del reconocimiento étnico, de género y de discapacidad. Ellos necesitan una atención *diferencial y adicional* que les permita estar en igualdad de condiciones frente al goce efectivo de derechos, aplicable a toda la población. El programa “Mis derechos primero” debe equiparar las condiciones de acceso a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados con los de la población infantil y adolescente en general.

El Estado debe restituir la capacidad de respuesta de las familias desplazadas. Para lograrlo, lo primero que tendría que hacer es garantizar a los niños, las niñas y los adolescentes desplazados el goce efectivo de derechos, mientras que la familia se recompone y puede hacer parte de su corresponsabilidad, como lo señala el Código de Infancia.

La política pública sobre desplazamiento forzado debe partir del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos y hacer cumplir la prevalencia y el interés superior.

### ***Sobre el registro de la población***

Las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) deben contar con un sistema único de registro de niños, niñas y adolescentes:

1. Que contenga información de las actuaciones del sistema de garantes.
2. Que dé cuenta de la promoción, la garantía y el restablecimiento de los derechos.
3. Que sea multisectorial para que todas las entidades reporten sus acciones.
4. Que sea multinivel, es decir, municipal, distrital, departamental y nacional.
5. Que cuente con el acompañamiento permanente del Ministerio Público.

### ***Sobre los acuerdos interinstitucionales***

1. Incluir en la agenda temática y programática de los consejos de política social la atención prevalente de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas del desplazamiento forzado.
2. Concertar objetivos comunes a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, entre el sistema de garantes, los implicados y los interesados, para construir propuestas relevantes a nivel cultural.
3. Plantear rutas y estrategias para restablecer y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.
4. Construir instrumentos administrativos, jurídicos y de reparación integral que posibiliten los trabajos diferenciales y particulares con niños, niñas y adolescentes desplazados.
5. Diseñar e implementar el sistema de protección integral para niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado (delitos de guerra).
6. Comprometer a otros actores claves relevantes, como las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de construcción colectiva de estos lineamientos.
7. Institucionalizar el esfuerzo de la Procuraduría General de la Nación de hacerle seguimiento a la inclusión del tema de niñez, y la inversión y ejecución en los planes de desarrollo.

### ***Sobre la participación de niños, niñas y adolescentes***

1. Avanzar en la formalización de los espacios de participación y consulta de los niños, las niñas y los adolescentes para el diseño y la toma de decisiones en lo que les concierne a ellos como ciudadanos y ciudadanas.
2. Promover un cambio cultural y de paradigma de trabajo: pasar de una visión de necesidades a otra de personas con derechos.
3. Avanzar en el reconocimiento, el respeto y el fomento de la cultura de niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta su pertenencia étnica y regional.

4. Promover la libertad de pensamiento y expresión.
5. Propiciar la escucha atenta y respetuosa por parte del sistema de garantes y de los sistemas familiares.
6. Establecer claros mecanismos de rendición de cuentas.

***Sobre la promoción de sinergias y la conformación de redes***

1. Superar la fragmentación de acciones.
2. Dar respuestas y atenciones integrales y con enfoque de derechos prevaletentes.
3. Ejercer los principios de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles local, distrital, departamental y nacional.
4. Coordinar y articular propuestas y respuestas.

***Sobre la sociedad civil***

1. Propiciar que la sociedad tome parte activa en el logro y la vigencia de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, como lo plantea el artículo 40, “Obligaciones de la sociedad, del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006).
2. Adelantar campañas de sensibilización frente a la protección de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes para lograr su exigibilidad y cumplimiento.
3. Promover su participación en la formulación, la gestión, la evaluación, el seguimiento y el control de los lineamientos de política con enfoque diferencial.
4. Promover la realización de acciones sobre la exigibilidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes y la comprensión de las afectaciones: derechos de petición, tutelas, documentación de casos, acompañamiento y exigibilidad.
5. Contribuir a la comprensión de los ámbitos críticos y de los problemas transversales de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados por te-

rritorio, para contribuir a la formulación del programa desde el conocimiento de su situación en cada lugar.

6. Tener en cuenta que el ejercicio de la corresponsabilidad implica definir las articulaciones, las líneas de acción, y las formas de seguimiento y rendición de cuentas.
7. Participar efectiva y realmente en el diseño, la formulación y el seguimiento del programa “Mis derechos primero”.
8. Tratar el tema del gasto público en niñez como un asunto relevante de seguimiento y monitoreo, con indicadores e información oportuna y veraz.

## Propuestas de programas de generación de ingresos para las mujeres desplazadas

### Introducción<sup>119</sup>

La Corte Constitucional, a través del Auto de Seguimiento 092 de 2008<sup>120</sup>, estableció el referente más importante para la comprensión de los mayores efectos que ha causado el conflicto armado sobre la vida y dignidad de las mujeres en Colombia y, de manera especial, sobre las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Este auto se convirtió en una herramienta conceptual que, desde el punto de vista jurídico y social, ha empoderado a esta población para la exigencia de sus derechos y, a su vez, ha dado las pautas al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones.

La principal conclusión de este apartado es que, en general, el balance del cual se parte para el diseño de nuevas políticas de mujeres desplazadas no es muy alentador. Las mujeres desplazadas están en la base de la pirámide de la población desprotegida proveniente del sector rural: su situación es peor que la de los hombres y mujeres urbanos; y es más precaria que la de las mujeres rurales, lo cual ya es suficientemente grave. Además, sus posibilidades de inserción productiva son ínfimas: el 63,7% son inactivas, mientras que llevan una sobrecarga en economía del cuidado. En síntesis, si algún sector social necesita urgentemente una política específica y diferenciada, es el que corresponde a las mujeres víctimas del desplazamiento.

Las estrategias que se proponen para ellas parten de la siguiente hipótesis: si las mujeres desplazadas logran insertarse productivamente en la economía, adquieren capacidad de negociación y la representatividad de la que carecen, y recuperan su dignidad perdida será mucho más probable hacer realidad el goce efectivo de sus derechos, como lo ordena la Corte Constitucional. Sin desconocer la necesidad imperiosa de que se avance en las estrategias humanitarias, se aborda preferencialmente el problema de generación de empleo e ingresos y, en este marco, se propone el diseño de empresas de transición para los desplazados (ETD) y se plantea un programa de empleo de última instancia en el que las labores de cuidado que realizan las mujeres —en este caso remuneradas— jueguen un papel fundamental.

---

119 Este capítulo se basa en la consultoría dirigida por la economista Cecilia López Montaña, en la cual participó un grupo conformado por dos abogados, Ana Paula Castro y César Osorio; un politólogo, Lucas Urdaneta; y un economista, Juan Ricardo Garnica. En el diseño de las propuestas, la consultora contó con la colaboración de la Corporación de Estudios Territoriales para Promover Entornos Competitivos (Cetecur), dirigida por el economista de empresas Hernando Urbina.

120 Corte Constitucional, Auto de Seguimiento 092 del 14 de abril de 2008, magistrado ponente: Manuel José Cepeda (Bogotá, 2008).

Adicionalmente, se insiste en la necesidad de la pensión de vejez solidaria para las personas mayores.

Las propuestas planteadas parten de un enfoque de derechos, como lo demanda la Corte Constitucional, en el que el centro es el individuo, la mujer en este caso, y el Estado asume la responsabilidad de su inserción productiva y no la delega en la víctima, como sucede por ejemplo con algunas políticas de emprendimiento. Es una nueva forma de diseñar políticas para las mujeres que, sin embargo, no puede hacerse fuera del contexto del desplazamiento en general; de las estrategias seguidas por diversos gobiernos frente a esta crisis humanitaria; y de la visión del actual Gobierno con respecto a lo económico y lo social.

El capítulo está organizado así: en la primera parte se abordan en forma breve los mandatos constitucionales; en la segunda, se hace una breve caracterización de las mujeres desplazadas; en la tercera se plantean el marco conceptual, las bases y los elementos, para el diseño de la política para este sector de la población, con enfoque de derechos. Finalmente, la última parte presenta las tres estrategias propuestas: 1) las empresas para la transición de los desplazados (ETD); 2) la creación de empleos de última instancia; y 3) la necesidad de abogar por la pensión de vejez solidaria para las personas mayores desplazadas.

### **Los mandatos de la Corte Constitucional**

Frente a la situación de vulneración de derechos en que se encuentra la población desplazada, es importante recuperar los mandatos u obligaciones jurídicas que han nacido del contraste entre las realidades del desplazamiento forzado, y los principios y valores que definen el Estado social y democrático de derecho. Como se puede observar en el debate político, académico y jurídico del orden nacional con respecto a la problemática del desplazamiento forzado, llama la atención la necesidad de construir políticas estatales, que deben desarrollar los principios de universalidad e integralidad de los derechos humanos, así como la atención especial que reclaman los sectores sociales que, por inequidades en el ámbito social, político, económico y cultural, se encuentran en una particular posición de fragilidad social con relación al ejercicio de sus derechos.

La Corte Constitucional ha llamado la atención acerca de la necesidad de construir unos mecanismos institucionales que orienten la acción político-institucional para traducir en realizaciones y garantías concretas las libertades y derechos ya consagrados a nivel constitucional, en la legislación, en la propia jurisprudencia y en los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

La Corte ha enfatizado que el Estado debe jugar un papel protagónico para asegurar, por vía de la normatividad y de los dispositivos institucionales, las condiciones sociales para el disfrute de los derechos por parte de la población desplazada. En este caso, resulta necesario señalar que dicho propósito implica un tratamiento especial y sugiere la proyección y puesta en marcha de políticas afirmativas, focalizadas y especiales, para que los derechos cobren materialidad en el ámbito concreto de las poblaciones vulnerables. Cuadros de vulneración de derechos como los que se expresan en las realidades del desplazamiento forzado requieren de una institucionalidad que participe directamente en la búsqueda de unas condiciones materiales que sirvan de base para el disfrute y el ejercicio de la igualdad y la libertad, así como para que los principios de universalidad e integralidad de los derechos cuenten con unos presupuestos fácticos, jurídicos e institucionales.

El pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional a través del Auto de Seguimiento 092 de 2008<sup>121</sup> constituye el referente más importante para la comprensión de los impactos desproporcionados que ha causado el conflicto armado sobre la vida y la dignidad de las mujeres en Colombia y, de manera especial, sobre las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. Pero además, es una herramienta conceptual que, desde el punto de vista jurídico y social, ha empoderado a las mujeres víctimas para la exigencia de sus derechos y, a su vez, ha dado las pautas al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones.

Esas pautas, recomendaciones y órdenes impartidas por la Corte Constitucional en su pronunciamiento concretan un abanico de estándares internacionales relacionados con la garantía y la protección de los derechos de las mujeres que han sido objeto omiso de desarrollo e implementación. Evidencian la precariedad de los esfuerzos estatales en la aplicación de las normas rectoras para las mujeres y, más aún, las garantías constitucionales establecidas para el desarrollo al derecho a la igualdad.

Salta a la vista que, en el marco del conflicto interno, el primero de los derechos vulnerados sea el “derecho de la mujer a una vida libre de violencia”, máxima construcción jurídica que nace de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará<sup>122</sup>. Desde el preámbulo de la Convención, los Estados reconocen que la violencia contra la mujer:

---

121 Corte Constitucional, Auto de Seguimiento 092 del 14 de abril de 2008, magistrado ponente: Manuel José Cepeda (Bogotá, 2008).

122 Adoptada durante el XXIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 9 de junio de 1994, en Belém do Pará, Brasil. Ratificada por Colombia el 10 de marzo de 1996 e introducida al ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 248 de 1995.

1. Es una manifestación de las desigualdades entre mujeres y hombres.
2. Es violatoria de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
3. Limita el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.
4. Su eliminación es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

A su vez, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)<sup>123</sup> compromete a los Estados en el seguimiento de una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer<sup>124</sup>, y la adopción de medidas para erradicarla también de campos como la educación<sup>125</sup>, el empleo<sup>126</sup>, la salud<sup>127</sup> y otras esferas de la vida económica y social<sup>128</sup>. Compromisos ausentes de manera reiterada en el contenido de las políticas públicas sociales encargadas de la atención de la mujer desplazada en Colombia<sup>129</sup>.

La gran carga conceptual que abarca el Auto 092, “cuya novedad radica [en palabras de la investigadora Donny Meertens] en el expreso reconocimiento de dos de las más agitadas banderas por el movimiento social de mujeres en el país: el impacto desproporcional del conflicto armado sobre la vida de las mujeres y la estrecha relación entre el impacto del conflicto y las discriminaciones históricas y estructurales contra las mujeres”<sup>130</sup>, brinda la oportunidad jurídica de ordenar al

---

123 Colombia ratificó la Convención Cedaw en enero de 1982 y firmó el 6 de diciembre de 1999 su protocolo facultativo. Estos dos instrumentos fueron introducidos al ordenamiento jurídico colombiano a través de las leyes 51 de 1982 y 984 de 2005.

124 Convención Cedaw, art. 2.

125 Convención Cedaw, art. 10.

126 Convención Cedaw, art. 11.

127 Convención Cedaw, art. 12.

128 Convención Cedaw, art. 13.

129 La jurisprudencia desarrollada en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, que declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, expresa de manera reiterada la persistencia de ese Estado de Cosas Inconstitucional. Para el caso de la situación de las mujeres se expide, en primer término, el Auto 092 de 2008, seguido del Auto 237 de 2008. Otros casos son los Autos 008 y 009 de 2009, entre otros.

130 D. Meertens, *Los derechos de las mujeres a la tierra, en el marco de la verdad, justicia y reparación* (Bogotá, enero de 2009).

Estado colombiano el diseño e implementación de medidas de carácter diferencial y específico para atender la situación de las mujeres desplazadas. A su vez, para trabajar en la superación de la discriminación real y acentuada que representa su principal obstáculo para el ejercicio pleno de sus derechos.

La Corte Constitucional estableció que las mujeres desplazadas sufren un impacto agravado y especialmente profundo, que se relaciona con la existencia de patrones estructurales de violencia y discriminación de género de la sociedad colombiana. Asimismo, identificó los riesgos especiales con que viven estas mujeres<sup>131</sup>.

Una conclusión preliminar da por sentado que cualquier política de intervención y de atención formulada por el Gobierno para la mujer desplazada debe partir del presupuesto básico de la necesidad de materializar el contenido de los derechos. La política debe ser un medio para garantizar y proteger los derechos de las mujeres desplazadas y debe brindar líneas para concretar su ejercicio. Los derechos deben ser el contenido mismo de la política pública (anexo 6).

La necesidad de armonizar la política económica y la política social se pone de relieve si se toma en consideración que el Estado tiene el deber mínimo de:

[...] identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.<sup>132</sup>

En este planteamiento cabe destacar que el propósito de mejorar las condiciones de vida material de la población desplazada, así como su reintegración y reparación material, llevan consigo la obligación de ubicar escenarios de desarrollo económico, que hagan viables la garantía de una subsistencia digna y autónoma, la participación en el ámbito productivo, la inserción en el mercado de trabajo y la caracterización de alternativas de generación de ingresos. Con estos elementos, la posibilidad de la cristalización de los derechos requiere no solo de unos desarrollos normativos y jurídicos institucionales, sino que además implica para el Estado un

131 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 092 de 2008: Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 14 de abril de 2008, 67 .

132 Corte Constitucional, Sentencia T-312/10. Para más información ver contenido de la Sentencia en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-312-10.htm>

ejercicio de proyección de escenarios de política económica que genere los presupuestos fácticos para el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), entendidos como derechos fundamentales, para la población en condición de desplazamiento.

### Caracterización y posibilidades de la mujer desplazada

La población en situación de desplazamiento y, por ende, la mujer desplazada, proviene, en su mayoría, del sector rural. De acuerdo con la III Encuesta Nacional de Verificación (III ENV-2010), el 60% de los grupos familiares han sido expulsados de zonas rurales, un 24% de centros poblados y un 15,1% de cabeceras municipales<sup>133</sup>. Por lo tanto, dada la posibilidad de asentamiento en el sector urbano o de retorno al sector rural, es necesario evaluar la situación de ambas zonas para observar qué opciones reales tiene la mujer desplazada. En la primera sección de esta parte se presentará, con base en los análisis de las encuestas realizadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el panorama actual de la mujer desplazada que, como se observará, se caracteriza por un alto grado de vulnerabilidad, por cuenta de la alta jefatura femenina, la responsabilidad sobre niños menores de dieciocho años y la falta de oportunidades laborales.

Una segunda sección analiza el contexto rural<sup>134</sup>, con énfasis en la situación de la mujer en el campo. Como se demostrará, las mujeres del campo están en mejores condiciones que la mujer desplazada, aunque lejos, en términos de bienestar, de la mujer urbana. Finalmente, se evaluará el contexto urbano, donde se evidencian sus dificultades por cuanto las oportunidades de empleo de las mujeres desplazadas en las ciudades se centran en el mercado laboral informal.

---

133 La III Encuesta Nacional de Verificación (III ENV-2010) se realizó entre julio y agosto de 2010, en 68 municipios del país, con una muestra efectiva de 10.433 encuestas. De éstas, el 79,6% (8.304 encuestas) fueron realizadas a la población desplazada cuyo desplazamiento ocurrió después de 1980 y su inclusión en el Registro Único para la Población Desplazada (RUPD) se dio a partir de 1999; el restante 20,4% (2.129 encuestas) se realizó a hogares desplazados cuyo desplazamiento se presentó después de 1980 y en los que ninguno de sus miembros se encontraba inscrito en el RUPD. Véase L. J. Garay Salamanca, dir., *Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Bogotá, diciembre de 2010), 33.

134 Tomado de una investigación realizada por el Centro de Pensamiento Internacional Social y Económico (Cisoe) sobre la inversión pública en el sector agropecuario.

### ***Caracterización de las mujeres desplazadas***

La III ENV-2010<sup>135</sup> muestra que el 52,4% de la población desplazada son mujeres frente a un 50,7% a nivel nacional. Adicionalmente, el 64,2% de las personas desplazadas son menores de 25 años, mientras que a nivel nacional este porcentaje es del 47,8%, y a nivel rural es del 53,5%, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Otra característica que vale la pena resaltar es que a nivel nacional la población menor de 4 años representa el 9,1% del total, mientras que para la población desplazada este porcentaje es del 13,8%<sup>136</sup>.

Lo anterior enfrenta a la mujer desplazada a un alto grado de responsabilidad frente al hogar y a una mayor vulnerabilidad frente a la situación del hombre desplazado. Es decir, la población desplazada es más femenina y más joven que el promedio nacional. Solo esta realidad implicaría una política diferente a la general para el país.

Otra de las características que afectan a la mujer desplazada es la composición del hogar, ya que la proporción de mujeres cabeza de hogar es mucho mayor que la que existe a nivel nacional. Esto se suma al hecho de que los hogares desplazados tienen más miembros que los hogares a nivel nacional. Mientras el tamaño promedio de un hogar en el país es de 3,9 personas por hogar, para la población desplazada es de 4,9 personas<sup>137</sup>. El porcentaje de mujeres al frente de ellos es mucho mayor que el registrado a nivel nacional. Para la población desplazada, la jefatura del hogar es asumida por la mujer en el 45% de los hogares, mientras que a nivel nacional esta situación se presenta en el 32,7% de los hogares, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2010 del DANE<sup>138</sup>.

Además, la proporción de mujeres jefes de hogar entre los desplazados ha venido aumentando a través del tiempo. De acuerdo con la II ENV-2008, solo el 43,4% de los hogares tenían jefatura femenina. Dos razones adicionales inciden en que la mujer desplazada sea más vulnerable en su condición actual. Primero, en un 68,8% de los casos la mujer en situación de desplazamiento cabeza de hogar asume la jefatura sola, es decir, sin cónyuge; y, segundo, en un 75,1% de los casos tiene hijos menores de 18 años<sup>139</sup>.

---

135 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 52.

136 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 52.

137 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 47.

138 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 50.

139 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 51.

Esta situación es particularmente preocupante, ya que al observar la tasa de dependencia económica (relación entre la población total y la población de 12 años y más que se declara ocupada) de la población desplazada, con base en la encuesta, cada persona desplazada y ocupada debe responder por 3,5 personas. Pero para las mujeres esta tasa es mayor, ya que ellas, como jefes de hogar, deben responder por 4,6 personas, mientras que para los hombres esta tasa es de 2,9 personas.

Tal circunstancia se torna más difícil cuando se analizan los indicadores relacionados con el acceso al mercado laboral y las condiciones laborales de la población desplazada. La tasa de actividad para la población económicamente activa dentro de la población desplazada fue de 47,2%, mientras que para la población urbana, en la fecha de la encuesta, fue del 63,9%. La ocupación de la población desplazada fue del 44% y el desempleo, del 3,9%. Para las mujeres desplazadas, la inactividad es mayor que para los hombres (63,7% y 52,1%, respectivamente), lo que se refleja además en la tasa de ocupación que alcanza el 32,7% para las mujeres, mientras que para los hombres es del 57,4%. Por su parte, el desempleo para las mujeres es del 3,6%, mientras que para los hombres es del 4,3%<sup>140</sup>.

En relación con la posición ocupacional de la población desplazada, el 47,8% corresponde a trabajadores independientes. Aunque las mujeres presentan una proporción menor (46,2%) frente a los hombres (48,9%), esto es compensado más que proporcionalmente por la altísima participación de las mujeres como empleadas domésticas con un 28,7%<sup>141</sup>. Los obreros o empleados de empresas particulares o del Gobierno representan el 28,5% de los ocupados. En esta posición las mujeres presentan un porcentaje muy inferior al de los hombres (20,9% y 33,6%, respectivamente).

Frente a los ingresos laborales de la población desplazada y de acuerdo con la III ENV-2010, el porcentaje de hogares por encima de la línea de pobreza fue del 2,7% (por jefatura de hogar, en cabeza de la mujer es de 1,5% y en cabeza de los hombres es de 3,7%). Con respecto a la población desplazada por encima de la línea de indigencia, solamente el 22% la supera. Cuando la mujer es jefe de hogar, el porcentaje baja al 16,1% y cuando el hombre es cabeza de hogar, el porcentaje aumenta al 26,7% de los hogares.

En síntesis, si algún grupo social necesita urgentemente una política específica, diferenciada, es el sector de mujeres víctimas del desplazamiento. Están en la base de una pirámide de desprotegidos provenientes del sector rural. Su situación es peor que la de los hombres y mujeres urbanos; es más precaria que la de las mujeres rurales, lo cual ya es suficientemente grave.

140 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 164.

141 Garay Salamanca, *Tercer informe de verificación*, 167.

### ***Situación del sector rural***

En la búsqueda de soluciones a la precaria situación de la mujer en condición de desplazamiento, es conveniente entender qué ha sucedido con el territorio rural en los últimos veinte años, desde 1990 hasta 2010. A partir de 1990, cuando se inicia el periodo de apertura comercial en el país, se debilita el crecimiento económico del sector: de un 2,7% en promedio durante la década de los noventa, desciende al 1,5%. Después no ha logrado expandirse a los niveles de preapertura. Antes de este cambio de políticas, el crecimiento rural, que siempre ha sido fluctuante, conservaba una relación directa con el crecimiento de toda la economía. A partir de la década de los noventa, se rompe esa asociación y, aun en momentos de auge económico, como entre 2004 y 2007 cuando el PIB creció a tasas superiores al 5% promedio anual, no se dio una reacción positiva en las cifras rurales. De manera que la participación de la actividad agropecuaria en el producto bruto cae fuertemente, y pasó de representar el 16,1% en 1994 a solo el 8,5% en 2009.

Adicionalmente, el sector rural ha tenido poca prioridad dentro de las políticas del Estado:

El sector ha perdido protagonismo e importancia para los diversos Gobiernos y no obstante haber crecido la inversión pública, en términos reales, en un 300% entre el 2003 y el 2009, no fue suficiente para sacar al sector de su difícil situación. Al menos recientemente, más que un problema de recursos sus malos resultados se deben al fracaso en el diseño de políticas e incentivos, que han privilegiado fundamentalmente a la agricultura empresarial y a los agrocombustibles.<sup>142</sup>

En las últimas dos décadas, el sector agropecuario ha sufrido profundos cambios, asociados con las políticas macroeconómicas y las estrategias sociales aplicadas al territorio rural<sup>143</sup>. Al analizar el contexto rural en el cual se podría ubicar a la mujer desplazada, la gran conclusión es que atraviesa una grave situación. Está compuesto por algunas islas de modernidad que generan empleo asalariado para las mujeres, como las flores; o que utilizan mano de obra masculina, como la palma

---

142 C. López Montaña et ál., *La inversión pública en agricultura. Caso: Colombia. Programa Alternativas Económicas* (Oxfam, Bogotá, octubre de 2010), 1.

143 Antes de la apertura, el modelo agropecuario era endógeno, los efectos de la apertura comercial sobre la dinámica económica del sector dependían del plan de transición y del fortalecimiento tecnológico, para que la desgravación se compensara con adelantos con respecto a la situación previa. Falló el diagnóstico de partida, se ignoraron las debilidades de este sector y, prueba de ello, es que el periodo de apertura coincide con el de más bajo crecimiento económico agropecuario en la historia reciente. Asimismo, el desempeño en términos per cápita resulta bastante similar, y se observa una mayor dinámica en los decenios de los setenta, con un debilitamiento sustancial en los ochenta y noventa, y una recuperación en la década del 2000 (DANE, 2008).

africana y la caña de azúcar, entre otras. Esto sucede en medio de una producción campesina debilitada, afectada por la ausencia de políticas claras dirigidas a su producción, que es fundamentalmente de alimentos; por la carencia de infraestructura y de bienes públicos; y por condiciones de vida absolutamente precarias, como lo ha demostrado el invierno reciente.

De allí que sea interesante dar una mirada a la situación de la mujer rural. Una primera constatación es que, en comparación con la realidad urbana, en el campo hay menos mujeres que hombres. Según el DANE, actualmente en Colombia hay 10.550.000 habitantes en el campo colombiano, y 4.964.000 son mujeres, es decir, 47% de mujeres *versus* 53% de hombres.<sup>144</sup> El desplazamiento es sin duda la gran explicación de esta marcada diferencia. Es decir, la llamada feminización del desplazamiento debe analizarse, porque “mientras en la violencia los hombres ponen los muertos, las mujeres ponen la mayoría de las víctimas vivas”<sup>145</sup>. A su vez, la jefatura femenina en los hogares rurales es menor que en las ciudades (18,6% frente al 32,9%, respectivamente), pero la mayoría de los hogares rurales que tienen una mujer como cabeza de hogar (81,6%) no tienen cónyuge, pero sí una alta proporción (44,4%), tienen hijos menores de 18 años<sup>146</sup>.

Con respecto a los indicadores sociales, continúa siendo muy superior el analfabetismo en el campo con relación a la ciudad (14,8% frente al 4,7%), pero está descendiendo muy rápidamente entre las nuevas generaciones de población del campo, y aún más entre las mujeres jóvenes y las niñas. El mismo proceso que se observa en todo el país y en las zonas urbanas se empieza a repetir en el campo: las mujeres más jóvenes, entre 5 y 34 años, tienen mayor nivel educativo que los hombres rurales. Se puede afirmar sin temor que, más pronto que tarde, las mujeres del campo superarán a los hombres campesinos en nivel educativo.

### ***Empleo rural: crítico en el caso de las mujeres***<sup>147</sup>

En el campo, la proporción de mujeres activas, que trabajan o buscan activamente empleo no solo es muy inferior a la de los hombres (37,4% frente a 75,9%,

144 DANE, Series de población 1985-2020. Para mayor información consultar [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=238&Itemid=121](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=238&Itemid=121)

145 A. M. Ibáñez y A. Velásquez, *El impacto del desplazamiento forzado sobre las minorías étnicas y las mujeres* (Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes), 25.

146 López, *La inversión pública*.

147 Para observar la situación del empleo rural por sexo, se ha tomado como base el informe del DANE que se refiere al trimestre móvil abril-junio de 2010. Durante este trimestre la proyección de la población rural fue de 10,54 millones de habitantes, de las cuales el 47,06% son mujeres y el restante 52,94% corresponde a los hombres.

respectivamente), sino menor a la de las mujeres en zonas urbanas (56%). Como una primera explicación se puede pensar que el desplazamiento se concentró en mujeres en edad de trabajar<sup>148</sup>, pero no se puede olvidar que históricamente la participación económica de la mujer en el campo ha sido baja, ya que se han subestimado las actividades productivas propias de la economía campesina y de cuidado de las mujeres rurales.

**Cuadro 1. Mercado laboral rural por sexo (abril-junio de 2010)**

Tasa	Resto	Hombres	Mujeres
Tasa global de participación	57,9%	75,9%	37,4%
Tasa de ocupación	53,3%	73,1%	30,6%
Tasa de desempleo	8,0%	3,7%	18,0%

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GÉIH).

Actualmente la situación laboral de las mujeres rurales es crítica: no solo participan poco en el trabajo remunerado sino que sufren mucho más que el hombre rural el flagelo del desempleo abierto, fenómeno que no ha sido importante en las actividades agropecuarias. Normalmente el problema del mercado de trabajo rural, más que la desocupación, ha sido la informalidad de sus actividades. “Su tasa de ocupación, 30,6%, es menos de la mitad de la de los hombres del campo, 73,1% y, lo más grave, el desempleo rural es prácticamente femenino, 18% frente a 3,7% de los hombres. En síntesis, el desempleo rural tiene rostro de mujer”<sup>149</sup>.

Con relación a los ingresos de los hogares rurales, ante la imposibilidad de identificar específicamente los de las mujeres, según el DANE, en 2008 el 95,9% de los hogares eran perceptores de ingresos. De estos, el promedio de ingreso mensual por hogar rural era de \$528.989, mientras que el hogar urbano recibía \$1.629.360 en promedio. El promedio de ingreso por persona en el sector rural es de \$125.814 mientras que el urbano es de \$439.756. Esta diferencia es un elemento adicional que debe agregarse a los que explican la creciente brecha existente entre el campo y la ciudad en el país<sup>150</sup>.

148 Ibáñez y Velásquez, *El impacto del desplazamiento*, 42.

149 López, *La inversión pública*, 27.

150 López, *La inversión pública*, 28.

### ***Contexto urbano***

Por su origen rural, los desplazados, y en particular las mujeres, se asocian más fácilmente a las características del entorno del campo colombiano. Sin embargo, la alta proporción de estos millones de hombres y mujeres que no se ven retornando a su lugar de origen en las condiciones actuales, y con una ya larga permanencia en las ciudades, que puede ir desde antes de la década del noventa, obliga a mirar las oportunidades que se dan en las zonas urbanas del país y que dependen de su contexto económico y social.

Para empezar a analizar las oportunidades de trabajo y de lograr una mejor calidad de vida para las mujeres desplazadas, no basta con que el entorno económico en general sea positivo. Es fundamental entender los componentes de dicho crecimiento y, sobre todo, no solo su capacidad de generar empleo sino de presentar opciones reales para este grupo de población que tiene niveles de preparación más aptos para las condiciones rurales que urbanas. Debe reconocerse que, dada la gran brecha entre el campo y la ciudad, el solo hecho de moverse a las ciudades mejora sus posibilidades de tener acceso a mejores bienes públicos.

### ***Mercado laboral urbano***

El mercado laboral en Colombia se ha caracterizado por una alta informalidad y por un desempleo que no cede desde comienzos de la década anterior. Aunque se presentaron avances, actualmente sigue presentando la tasa más alta de los principales países de América Latina. Pero el principal problema, tanto para las zonas rurales como urbanas, es la informalidad, caracterizada principalmente por la alta presencia de trabajadores por cuenta propia, quienes son el principal factor de crecimiento de la ocupación en Colombia.

Como la situación del empleo agropecuario es crítica y la otra actividad propia de ese sector, la minería, emplea a no más del 1,2% de los ocupados a nivel nacional y solo el 14% de sus trabajadores son mujeres, adquiere particular relevancia la situación del empleo urbano. Sin embargo, en las ciudades y por cuenta de la estructura débil y precaria del mercado laboral, junto a la alta recepción de población desplazada, se mantienen los problemas de desempleo, informalidad y, por ende, de pobreza, indigencia y una alta inequidad.

### ***Empleo femenino urbano***

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para el periodo comprendido entre diciembre de 2010 y febrero de 2011 la tasa de participación femenina urbana fue del 64,3%; la tasa de ocupación, del 55,7%; y la de desempleo, del 13,5%. Al comparar la situación entre la población masculina y

femenina urbana son claras las diferencias. La tasa de participación y ocupación para los hombres es mayor que para las mujeres: la participación masculina es del 73,9% frente al 55,7% de la femenina; y la ocupación masculina es del 66% frente al 46,4% para las mujeres. Además, el desempleo urbano es mayor para las mujeres, con un 16,8%, frente al de los hombres, con un 10,7%. Es decir, no son nada alentadoras las condiciones laborales de la mujer ubicada en centros urbanos.

Por posición ocupacional, el 42,3% son trabajadoras por cuenta propia; un 32,9%, empleadas particulares; un 8,5%, trabajadoras domésticas; un 7,8%, trabajadoras familiares sin remuneración; y un 4,8%, trabajadoras del Gobierno. No hay aparentemente grandes diferencias entre el tipo de trabajo urbano y el rural que enfrentan las mujeres. En las ciudades también se concentran en sectores informales, con precarias condiciones de trabajo, cerca de 2/3 en servicios; muy poco en la industria, pero sin duda más que en el campo; y un 16% en categorías como trabajadoras domésticas y familiares sin remuneración. La diferencia estaría también en trabajadoras del Gobierno que son, mayoritariamente, ocupaciones urbanas.

### ***Contexto social urbano***

Así como la situación económica de los desplazados y de las mujeres en esta situación no es fácil en las zonas urbanas por el tipo de crecimiento económico que no genera empleo decente, en términos de calidad de vida existen posibilidades de mejoría, siempre y cuando la política humanitaria del Estado atienda adecuadamente su situación de emergencia. Sin embargo, si se considera el profundo desequilibrio regional en cuanto al desarrollo, que se ha identificado en el plan “Prosperidad para todos”, solo será posible precisar las posibilidades reales mediante un análisis más detallado que lleve a identificar los corredores del desplazamiento; es decir, de dónde salen y adónde llegan estos flujos de población. En términos generales, y precisamente por la concentración del progreso en la llamada zona central<sup>151</sup>, que abarca Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y las principales ciudades intermedias del país, quienes se movilicen a esta parte, sin duda, tendrán un entorno mejor en lo que respecta a servicios sociales y bienes públicos.

La brecha rural-urbana es de tal magnitud que la sola llegada a una ciudad abre una serie de posibilidades en términos de educación, salud y acceso a otros servicios públicos, que pueden hacer la vida más fácil que en el campo. Sin embargo, los cordones de miseria de los centros urbanos, la profunda vulnerabilidad de sus viviendas y la dificultad para conseguir ingresos pueden hacer perder estas ventajas. De todas formas, como punto de referencia es fundamental reconocer las

151 Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 “Prosperidad para todos”, ley 1450, Bogotá, junio de 2011. 23-49.

diferencias que existen en las ciudades, especialmente en educación, salud, acceso a medios de comunicación y mejor infraestructura en general.

### ***A manera de conclusión***

Dos elementos adicionales a los ya analizados pueden resumir la situación de las mujeres desplazadas: primero, su altísimo nivel de vulnerabilidad, en comparación con el resto de mujeres colombianas; y segundo, la imposibilidad de separar la información por sexo referente a la evolución de los recursos públicos asignados al desplazamiento, de donde se derivan indicadores fundamentales a la hora de diseñar políticas públicas para este grupo de la población.

En el primer caso, se presenta en el cuadro 2 la comparación de la situación de las mujeres a nivel nacional, urbanas, rurales y en condición de desplazamiento. Es evidente su situación de desventaja frente al resto de las mujeres en el país, realidad que, lejos de resolverse, continúa. Es una constancia más de la necesidad imposterable de darle un gran viraje al tipo de estrategias aplicadas hasta ahora.

**Cuadro 2. Comparación de la situación de las mujeres en Colombia**

<b>Comparación de la situación de las mujeres en Colombia</b>				
	Nacional	Urbana	Rural	Desplazados
Total población	44.174.201	33.625.413	10.548.788	3.700.381
Hombres	21.788.125	16.203.226	5.584.899	1.869.761
Mujeres	22.386.076	17.422.187	4.963.889	1.830.620
Participación de las mujeres	50,7%	51,8%	47,1%	49,5%*
<b>Situación general de la mujer en Colombia</b>				
Tamaño promedio de los hogares**	3,7	3,6	4,0	4,8
Jefatura de hogar**	32,7%	36,1%	20,4%	45%
Tasa de analfabetismo***	2,2%	1,2%	6%	14,1%
Años de escolaridad***	9,9	10,2	5,3	4,8
Tasa de ocupación	43,7%	47,2%	30,9%	32,7%
Tasa de inactividad	40,7%	37,6%	51,4%	63,7%
Tasa de desempleo	15,6%	15,2%	17,7%	3,6%

\* De acuerdo con la III ENV-2010, el porcentaje de mujeres asciende al 52,4% de la población desplazada.

\*\* Los datos a nivel nacional, urbano y rural, provienen de la Encuesta de Calidad de Vida 2010 del DANE.

\*\*\* Los datos a nivel nacional, urbano y rural, provienen de la ENDS-2010 de Profamilia. Fuente: DANE, Codhes, III ENV-2010,

Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 (ENDS-2010, Profamilia), Acción Social.

En todos los indicadores considerados en el año 2010, las mujeres desplazadas están en peor situación que el promedio de los otros grupos de mujeres analizadas. Sus hogares tienen un mayor número de miembros (4,8); la jefatura del hogar a cargo de mujeres es del 45%, el doble que en el caso de la mujer rural; son muchísimo más analfabetas (14,1% frente al 2,2% del promedio nacional y más del doble de la mujer rural); son menos educadas, pues su tasa de escolaridad es menos de la mitad de la correspondiente a las mujeres urbanas (4,8% frente a 10,2%, respectivamente).

Pero probablemente el indicador más preocupante, pensando en su inserción positiva en la vida productiva del país, es su altísimo nivel de inactividad (63,7% frente al 40% del promedio nacional). Son las labores del cuidado del hogar y de la familia sin remuneración las que, sin duda, ocupan gran parte de su tiempo. Sus opciones productivas son prácticamente nulas.

La decisión de retornar por parte de la población en situación de desplazamiento no es alta, por lo que podría pensarse que, de no cambiar las condiciones, la mayoría de las familias desplazadas optarán por permanecer en el lugar de asentamiento, primordialmente urbano. Sin embargo, la situación laboral en las ciudades, sobre todo para las mujeres, está caracterizada por los bajos salarios y una alta informalidad. Tampoco las condiciones en el sector agropecuario son las mejores: el invierno y el abandono en los últimos años han provocado que la actividad en el campo esté estancada. En las zonas rurales, la mujer está en condiciones menos favorables que los hombres. Aunque en términos de educación poseen más años de escolaridad que los hombres, las oportunidades laborales se concentran en actividades informales asociadas al sector terciario de la economía. Lo anterior, teniendo en cuenta que la brecha rural-urbana en términos de pobreza e indigencia se ha acentuado en los últimos años.

Por lo tanto, después de observar la situación rural y urbana para las mujeres, aunada a la situación social y económica de la gran mayoría de las que se encuentran en condición de desplazamiento, el panorama para mejorar su condición actual no es alentador.

### **Diseño de políticas para mujeres desplazadas**

Una vez definido el contexto jurídico existente sobre el desplazamiento y, en particular, sobre las mujeres en esta situación, y conocidas además las características de esta población, es necesario plantear el contexto en el cual se desarrollarán las estrategias propuestas, así como los elementos que deben tomarse en consideración para diseñar las nuevas estrategias que se proponen.

Por tratarse de políticas públicas, con vinculaciones con el sector privado y con el resto de la sociedad colombiana, hemos considerado imprescindible tener en cuenta la situación actual de la economía, de las características sociales más relevantes y del gasto social, así como la evolución de las políticas dirigidas a la población en situación de desplazamiento, tanto sus avances como sus fracasos en diversos gobiernos, con énfasis en el periodo 2002-2010.

Una segunda sección de esta parte se ocupa de identificar elementos que se consideren fundamentales para que las nuevas acciones públicas para mujeres desplazadas correspondan a los mandatos de la Corte Constitucional. Con el objeto de avanzar en esta problemática, se plantearán los siguientes temas: el conflicto entre la Constitución de 1991 y el modelo económico vigente; entre el Poder Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo; y entre los derechos y las políticas públicas, bajo el título de políticas públicas con enfoque de derechos. Sin esta discusión será imposible realizar el proceso de cambio en las estrategias gubernamentales y legislativas dirigidas a los desplazados, a las mujeres en esa situación y en general a toda la población colombiana que necesita que se conviertan en realidad los mandatos de la Constitución de 1991.

### ***Contexto general para políticas dirigidas a la mujer desplazada***

En el diseño de políticas públicas para las mujeres desplazadas es fundamental considerar tres elementos: primero, la concepción del Gobierno actual sobre el modelo de desarrollo, en tanto esta define las oportunidades laborales y productivas de la población en general y de las mujeres desplazadas en particular; segundo, cómo se concibe la política social; y, finalmente, la parte del plan que se dirige específicamente a la mujer en situación de desplazamiento. En el Plan de Desarrollo se deben buscar las respuestas necesarias, porque se supone que es el documento que mejor interpreta la hoja de ruta que seguirá el actual Gobierno.

Para empezar, es necesario reconocer que el modelo de desarrollo colombiano durante los últimos ocho años ha sido de modernización sin distribución. Las cifras hablan por sí solas. Colombia es actualmente la cuarta economía de América Latina y el tercer país en población, pero tiene el 45,5% de sus habitantes debajo de la línea de pobreza y un 16,5% de indigencia. Estas cifras superan los niveles de Chile (11,5% y 3,6%, respectivamente), Brasil (24,9% y 7%), México (34,8% y 11,2%) y Perú (34,8% y 11,5%). Solo Bolivia, con 54%, y Paraguay, con 56%, tienen una situación peor que la colombiana; en pobreza y en indigencia también nos supera Ecuador<sup>152</sup>. Pero es en la concentración de los beneficios del crecimiento donde la situación de la población colombiana es aún peor. Colombia tiene el mayor nivel de

152 Cepal, *Información estadística*, consultado en <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

desigualdad de los principales países de la región, con un Gini de 0,578, y desplaza al Brasil que ha logrado algunos avances, con un Gini del 0,576<sup>153</sup>.

Como se menciona en un reciente análisis sobre las políticas sociales del país<sup>154</sup>:

Lo realmente preocupante es que la economía colombiana se ha reconocido como una de las más sólidas de América Latina. Su crecimiento promedio no ha sido el más alto pero sí el más estable: durante más de 40 años alcanzó niveles de crecimiento ininterrumpido, récord que ningún otro país de esta región ha logrado. Además, Colombia no perdió la década de los 80, como sí le sucedió a la gran mayoría de los países latinoamericanos<sup>155</sup>. Solo en 1999, como resultado, entre otros, de la crisis económica internacional de ese momento, cayó el PIB en -4,2% para luego, a partir de 2000, empezar una recuperación que se aceleró entre 2004 y 2007.<sup>156</sup>

Los objetivos sociales siempre han estado en el discurso oficial pero solo en pocos planes de desarrollo se han fijado como una real prioridad. Lo que sí queda en evidencia al mirar la historia de la planeación del país es que “[...] de una u otra manera ha primado la idea de que es el sector privado el motor de desarrollo”<sup>157</sup>; pero fue durante el gobierno Uribe cuando esta visión fue más clara y contundente. La premisa básica durante ese periodo fue una mayor seguridad genera crecimiento, el crecimiento genera empleo y este lleva a una mayor cohesión social. Las grandes prioridades han sido la seguridad, el crecimiento impulsado por el sector privado y una política social subsidiaria de la política económica, con un fuerte componente de transferencias en dinero focalizadas a los más pobres. Pero no se generó suficiente trabajo y actualmente el país tiene la tasa de desempleo más alta de América Latina (11,8%), y gran parte de la mano de obra se fue a la informalidad, cercana al 60%. Es decir, se está dando el fenómeno de crecimiento sin empleo<sup>158</sup> y, peor aún, de recuperación sin empleo<sup>159</sup>.

153 Cepal, *Información estadística*.

154 C. López et ál., *Las políticas económicas y sociales en América Latina* (Caracas: CAF, 2011). Mimeo.

155 C. López et ál., *La deuda social en Colombia* (Bogotá: Prealc, OIT, Tercer Mundo, 1990).

156 DANE. Cuentas nacionales anuales, consultado en [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=127&Itemid=84](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=84), junio de 2011.

157 López, *Las políticas económicas*.

158 M. Santa María, R. Steiner y E. Schutt, *¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?, en Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*, eds. R. Steiner y L. Víctor Traverso (Bogotá: CAF y Fedesarrollo, 2010), 128.

159 C. López, “Recuperación sin empleo”. *El Tiempo*, febrero de 2011.

### ***La política social en los planes de desarrollo 2002-2011***

El nuevo Plan de Desarrollo no se aparta significativamente de la filosofía de los anteriores y, más aún, sigue las pautas de la administración anterior en lo social. El punto de partida y la reconocida prioridad es el crecimiento económico, al que se le siguen asignando toda clase de consecuencias positivas para la población. Lo social tiene una baja prioridad en la realidad y su énfasis está en la reducción de la pobreza. Explícitamente se busca reducir la pobreza extrema con metas definidas, así como continuar viendo en el sector privado un apoyo a la política social. La proyección del Gobierno es atender a 1.500.000 familias en situación de pobreza extrema y en situación de desplazamiento<sup>160</sup>.

El tema de la equidad, hoy presente en el debate sobre el desarrollo en América Latina, solo hace parte del discurso porque, con excepción de lo planteado en cuanto a la tierra, no se vislumbran reformas estructurales que generen cambios en la distribución del ingreso o de la riqueza. Como lo han mencionado varios analistas, el plan busca claramente la *modernización sin distribución*.

Aunque en el plan se acepta que la difícil situación social del país y el cambio climático son una realidad que amerita nuevas estrategias, el documento carece de una mirada del contenido social de las políticas económicas y de una visión basada en los derechos. En segundo lugar, sigue pendiente la tarea de construir los mínimos de derechos para toda la población, que solo se logra cuando la meta es la universalización de los mismos, de acuerdo con las posibilidades fiscales, y cuando la focalización se entiende como una vía a la universalización<sup>161</sup>.

Lo que abre una oportunidad para el diseño de políticas para mujeres desplazadas es que se plantean los derechos como guía de la política social para sectores específicos, como la primera infancia y los desplazados, aunque no para toda la población.

Al observar la manera como se ha tratado el tema del desplazamiento forzado en los últimos tres periodos de gobierno, dos del presidente Uribe y el actual del presidente Santos, se encuentran diferencias sustanciales. En los dos primeros planes, con variaciones de un plan a otro, el desplazamiento se consideraba como parte de la política estrella de su gobierno, la Seguridad Democrática. En el plan del gobierno Santos, este serio problema sale como elemento de la Seguridad Democrática y se ubica en el capítulo que se denomina “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”. Es decir, sale del área del conflicto armado, nunca reconoci-

160 Santa María, Steiner y Schutt, 327.

161 J. A. Ocampo, *Universalidad y política social. Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social* (Bogotá: CAF, 2010), 5.

do como tal por el gobierno anterior, y pasa al de la política social. No es un tema menor y se nota el esfuerzo por reconocer la naturaleza del impacto del desplazamiento sobre la población afectada.

Este Plan de Desarrollo plantea muy claramente su responsabilidad con lo que se reconoce como la peor crisis humanitaria del país, el desplazamiento forzado. “De acuerdo con el Registro Único para la Población Desplazada, en 2009 hubo nuevos desplazamientos: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos”<sup>162</sup>. El plan Santos parte de reconocer “[...] que las acciones dirigidas a la prevención de este delito necesitan ser fortalecidas. [...] el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población desplazada (PD)”. Agrega: “[...] teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población que el Estado debe repararlas integralmente en el marco de la justicia transicional y [...] se trata de una política de Estado, que implica la articulación y sumatoria de esfuerzos de todos sus actores para garantizar el GED (goce efectivo de los derechos)”<sup>163</sup>.

Entre los avances en la concepción del plan cabe señalar que define una política social orientada de manera distinta, con respecto a lo previsto para el resto de la población. Igualmente, se expresa en forma más clara el objetivo del goce efectivo de los derechos que es la vía reconocida como la adecuada para estructurar una nueva política social. Esta diferenciación puede aprovecharse para hacer de las estrategias dirigidas a estos sectores de la población una experiencia piloto sobre la nueva política social basada fundamentalmente en los derechos de segunda generación, económicos, sociales y culturales.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta el nuevo panorama que permite la Ley de Víctimas, que obliga a pensar seriamente en la articulación de las políticas de generación de ingresos con las de reparación. Esto ya lo reconoce el plan, cuando afirma:

Persisten falencias en la implementación coordinada, articulada e integral de las acciones dirigidas a la PD, pues dichas acciones deben ser simultáneas e integrales para garantizar su dignificación ya sea en su lugar de origen o donde voluntariamente el hogar decida generar arraigo, y deben estar coordinadas entre los niveles territoriales. El compromiso es buscar el goce efectivo de derechos (GED) para la PD, priorizando las estrategias que impacten en

---

162 DNP, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. “Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad”, 347.

163 DNP, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 354-356.

su restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural).<sup>164</sup>

No obstante estos avances, el plan 2010-2014 no aborda directamente la situación de las mujeres desplazadas. Es más, el tema de género se trata como un pequeño capítulo dentro de la política social. Se criticó la falta de transversalidad de género en el plan, lo que se refleja en una porción muy pequeña en el plan de inversiones: 0,008% para cuatro años. Dentro del proceso de discusión en el Congreso se logró incluir en el articulado un párrafo que plantea la construcción de una política pública para la equidad de la mujer y el desarrollo de planes específicos para las mujeres en situación de desplazamiento<sup>165</sup>. Sin embargo, esta adición no se refleja en el plan de inversiones, en el cual el monto asignado permanece constante.

Este resultado es la consecuencia de una combinación de factores, tales como la mayor prioridad otorgada al crecimiento sobre la política social; la visión incompleta sobre el sector rural, que no reconoce toda la contribución del campesinado; y la debilidad del tema de género, que no se asume como un asunto transversal, como debe ser. Todos estos factores sin duda influyen en la baja prioridad que se le otorga al tema de mujer desplazada en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”.

### ***Bases para el diseño de estrategias para las mujeres desplazadas***

Colombia realizó, en la década de los noventa, una serie de reformas tanto en su marco político y jurídico como en el económico. Con las primeras se buscaba resolver problemas de gobernabilidad, falta de legitimidad de las instituciones y la enorme precariedad en materia de los derechos básicos de los colombianos<sup>166</sup>. Como lo afirma Flórez, se buscó en la Constitución de 1991 “un nuevo pacto social y político”<sup>167</sup>. Pero como también eran evidentes las dificultades en el campo económico ante el debilitamiento de su crecimiento y de la productividad, así como las necesidades de adaptarse a un mundo abierto, se adoptó el Consenso de Washington, no para realizar de manera inmediata un severo ajuste, pero sí para ubicarse en las nuevas tendencias mundiales.

164 DNP, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, 357.

165 Artículo 145 del texto definitivo del Proyecto de Ley 179 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

166 L. B. Flórez, *Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas*, Cuadernos de Economía n.o 34 (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001), 31-55.

167 Flórez, *Colombia tras diez años*, 34.

Según Luis Bernardo Flórez, “se planteó la apertura económica como nuevo modelo económico cuyas principales características eran [la] desregulación y [la] liberación de los mercados con el argumento de que el exceso de Estado había causado el funcionamiento poco eficiente y competitivo del país”<sup>168</sup>. Nace entonces una profunda contradicción que, aunque no se ha reconocido como tal, se ha venido expresando en el caso de los desplazados y también en el tema de la salud. Se trata de un debate que se inició tímidamente pero que no ha logrado desarrollarse plenamente, con serios conflictos entre las normas y las políticas que se traducen en el fracaso de muchas acciones del Estado a la luz de los mandatos constitucionales. Como lo plantea Flórez, “las reformas políticas y económicas se distanciaron en sus contenidos y propósitos”<sup>169</sup>. Algunos analistas<sup>170</sup> han identificado como cuestión neurálgica la distancia que existe entre los derechos y las políticas públicas. Cada vez es más evidente que, para los economistas, los derechos humanos, entre los cuales obviamente están los DESC, son responsabilidad de los jueces, y ven las políticas públicas lejos de esas obligaciones. Pero, como lo afirman Rodríguez y Uprimny<sup>171</sup>, la mejor vía para hacer realidad los derechos es a través de las políticas públicas. De esta forma, se introduce racionalidad fiscal a su cumplimiento y, además, se sensibiliza a los ejecutores de política sobre este tema que debería ser su prioridad, porque lo manda la Constitución. Pero, tal como sostienen Guarnizo y Uprimny: “La sociedad colombiana no ha asumido los derechos humanos como una visión rectora ni de las relaciones del Estado con las personas, ni del valor de la dignidad individual”<sup>172</sup>.

Es necesario aclarar, entonces, qué se entiende por política pública y qué se entiende por política pública con enfoque de derechos; cuáles son sus grandes diferencias y qué nuevos elementos acercan las estrategias del Gobierno a los mandatos constitucionales.

[Por] política pública se puede entender el conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones

168 Flórez, *Colombia tras diez años*, 34.

169 Flórez, *Colombia tras diez años*, 34.

170 Véase L. E. Pérez, R. Uprimny y C. Rodríguez, *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (Bogotá: DeJusticia, 2007).

171 C. Rodríguez Garavito y R. Uprimny, *Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho* (Bogotá: Dejusticia, 2005).

172 D. Guarnizo y R. Uprimny Yepes, *El derecho a la salud* (Bogotá: DeJusticia, 2008).

erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general.<sup>173</sup>

A su vez, “una política pública con enfoque de derechos se caracteriza por (i) ser plenamente coherente con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos asumidos conforme con los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación; (ii) por formular estrategias técnicamente posibles de implementar; y (iii) por ser factible y sostenible desde el punto de vista financiero”.

### ***Elementos de una política pública con enfoque de derechos***

El debate entre derechos económicos y sociales y políticas públicas es universal y reciente, por lo tanto, es necesario que otras disciplinas, distintas al derecho, entren a la discusión. Su trascendencia es total, especialmente para América Latina que ha aumentado su gasto social, que ha cambiado sus sistemas políticos, su modelo económico y, sin embargo, sigue sin resolver sus desigualdades. ¿Será que se han aplicado las políticas públicas erradas, alejadas de los derechos de los ciudadanos?

Según los autores citados, un primer elemento es que “los derechos ocupan un lugar marginal en el conjunto de criterios e indicadores con los que se valora el bienestar social en general, y las políticas de desarrollo en particular”.<sup>174</sup> Esta distancia entre derechos y bienestar y desarrollo la define claramente Abramovich, cuando se refiere a la precarización de las políticas públicas: “Una clara muestra de esta precarización es el hecho de haberse pasado de políticas sociales universales fundadas en el reconocimiento de derechos subjetivos, a programas sociales focalizados y transitorios, fundados en la intervención discrecional del poder público”<sup>175</sup>.

Un segundo elemento es que: “las políticas tienden a concebirse como concesiones del Estado, olvidando que los derechos son anteriores y superiores al poder de este”<sup>176</sup>. Como lo señala Amartya Sen al identificar dos teorías distintas sobre el desarrollo [Blast y Gala]; mientras que en Blast se privilegia crecer y luego distribuir, y la evidencia señala que las políticas de desarrollo asumen al individuo como un medio para el desarrollo, en Gala desarrollo es libertad y derechos; el individuo representa su fin principal.

173 Pérez, Uprimny y Rodríguez, *Los derechos sociales*, 78.

174 Pérez, Uprimny Rodríguez *Los derechos sociales*, p 86.

175 V. Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* 88 (2006).

176 Pérez, Uprimny Rodríguez *Los derechos sociales*, p 87.

Los derechos humanos se realizan no solo cuando las personas disfrutan de determinados bienes y libertades, sino también cuando se han adoptado medidas para garantizarlos. Es fundamental que las políticas sociales partan del principio de que el centro de toda acción estatal es el sujeto<sup>177</sup>. La incorporación de los derechos a las políticas sociales supone reconocer en la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, fenómenos contrarios a los derechos y, en concreto, manifestaciones de la incapacidad del Estado de cumplir con su deber constitucional de garantizar a toda persona un nivel de vida adecuado<sup>178</sup>. En este mismo orden de ideas, como afirma Amartya Sen, “la pobreza no es un problema de caridad sino de falta de garantías para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos”<sup>179</sup>.

Un tercer elemento es que en el diseño e implementación de políticas públicas se deben fortalecer tres principios, inclusión, participación y rendición de cuentas, e incorporarles estándares de derechos humanos: igualdad y no discriminación, derecho a la participación, y rendición de cuentas como estrategia para exigir derechos, respectivamente.

Un cuarto elemento es la importancia que en el debate tienen las estrategias públicas de prevención, protección y reparación de derechos. No es claro cómo el mercado puede sustituir al Estado en la satisfacción de estas demandas, como se ha hecho en Colombia en el caso de la salud, en lo que respecta a la prevención. En síntesis, como lo anota Abramovich:

[...] al introducir este concepto [el enfoque basado en derechos] se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.<sup>180</sup>

Guendel<sup>181</sup> avanza aún más al plantear la necesidad de fortalecer el vínculo entre sujeto social y sujeto de derecho, ejercicio que supone reconocer que las relaciones de poder van más allá del Estado, que los sujetos sociales son capaces de velar por sus derechos y por los de los demás y que los derechos son más amplios

---

177 A. Sen, “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, Cuadernos de Economía (1999).

178 Pérez, Uprimny y Rodríguez, *Los derechos sociales*, 94.

179 Sen, “Las teorías del desarrollo”.

180 Abramovich, “Una aproximación al enfoque”, 36.

181 L. Guendel, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía” (2005). Consultado en: [http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref\\_Costa\\_Rica/L-690\\_politica.pdf](http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf), junio de 2011.

que su dimensión estrictamente jurídica. El reto consiste en trascender, desde unos mecanismos de interlocución entre un Estado abstracto y poderoso y ciudadanos y ciudadanas corrientes, a un Estado que incluya a todas las personas como interlocutoras válidas y cualificadas, capaces de aportar a la definición de una agenda pública en favor de los derechos humanos. Guendel avanza hacia

[...] la construcción de una ciudadanía activa, en la medida en que esta determina el ejercicio de la libertad en todos los ámbitos de la vida social y en que contribuye a extender la política más allá de los límites de lo estatal. Su ejercicio pleno conduce al reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales, ya que conlleva la participación de la ciudadanía en los aspectos neurálgicos que inciden en la definición de su nivel de vida.<sup>182</sup>

En resumen, como bien plantea el mismo Guendel, se trata de armonizar el enfoque de los derechos con una institucionalidad y una modernidad centrada en el sujeto.

Como conclusión, puede afirmarse que una política pública con enfoque de derechos constituye una verdadera revolución en la forma como se diseñan y desarrollan las estrategias públicas. De ahí la resistencia de los gobiernos a adoptarla y, lo que es peor, sus esfuerzos por incluir sus actividades como si fueran derechos, como trata de hacer el Gobierno colombiano. Pero sus beneficios son inmensos. La incorporación del enfoque de derechos en las políticas tiene impactos positivos.

Además de acabar con la brecha entre el mandato constitucional y el modelo de desarrollo, las diferencias entre abogados y economistas, y reducir las tutelas y sus inmensos costos, tiene tres elementos adicionales: permite precisar las obligaciones del Estado, lo cual se lograría si el Ejecutivo definiera, según sus posibilidades fiscales, el contenido de los derechos; los tres poderes podrían definir el desarrollo del principio de interdependencia entre derechos; y, probablemente lo más importante, se lograría la exigibilidad de los derechos sociales.

### ***Política en materia de generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento***

De acuerdo con en el informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional como respuesta al Auto 385 de 2010<sup>183</sup>, el actual Gobierno del presidente Santos, presenta una nueva política para la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia, y señala su compromiso reflejado en diferentes artículos incluidos

182 Guendel, “La política pública”.

183 SNAIPD, *Pronunciamento del Gobierno nacional sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia* (16 de marzo de 2011).

en el Plan Nacional de Desarrollo, en un nuevo marco normativo en trámite y en una redefinición de la estructura administrativa para la atención de la población desplazada.

La política de generación de ingresos para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia del nuevo Gobierno se remite a los lineamientos del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3616, de septiembre de 2009<sup>184</sup>, y valida los lineamientos, las estrategias y el plan de acción para la implementación allí propuesto.

El objetivo principal que plantea el documento Conpes es “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica”. Además, concentra el papel de la política en el aumento del potencial productivo de la población, es decir, en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de esta. Sin embargo, algunas de las estrategias están encaminadas a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo”<sup>185</sup>.

Como aciertos de la política pública propuesta se pueden señalar: i) que plantea la necesidad de la intervención psicosocial como un componente transversal de la política de generación de ingresos, y resalta la importancia de darle un nuevo significado al plan de vida de la población en situación de pobreza extrema, y especialmente de la desplazada, fortaleciendo sus relaciones personales y familiares, y recuperando la autonomía de sus capacidades; ii) que enfoca parte de la responsabilidad de la generación en el desarrollo local, visto como “un proceso, donde los actores territoriales se articulan para ampliar y mejorar las oportunidades de las personas y para transformar sus ámbitos de vida en espacios productivos, de realización personal y colectiva, que garanticen el desarrollo humano sustentable”.

Adicionalmente, entre los planteamientos conceptuales de la política se rescata la comprensión que se evidencia de las diferentes órdenes emitidas por la Corte Constitucional a través de sus diferentes autos, en el sentido de poner de presente la necesidad de:

[...] diseñar una política pública para reducir el carácter asistencial de las intervenciones y fomentar la independencia económica de las familias en situación de pobreza extrema y despla-

---

184 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP). Conpes 3616: “Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento” (septiembre de 2009).

185 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación (DNP). Conpes 3616, 2.

zamiento, con una intervención que mejore los instrumentos y su focalización, que coordine las iniciativas públicas y privadas, y que realice monitoreo y evaluación de las estrategias, en el marco de una institucionalidad adecuada.

Entre los desaciertos cabe señalar: i) el énfasis en la formación para el trabajo y la capacitación en el desarrollo de competencias para actividades productivas en el campo del emprendimiento individual o colectivo, más que para el empleo. Al enfocar los esfuerzos en el emprendimiento traslada el riesgo de la generación de ingreso en la persona, en el desplazado o persona en situación de pobreza extrema y, en este escenario, el Estado juega un papel de apoyo o acompañante en el proceso, pero no garantiza de ningún modo la sostenibilidad, la continuidad y, mucho menos, la subsistencia en condiciones de dignidad; ii) se hace evidente la falta de coordinación institucional y territorial para la gestión de la política y, en tal sentido, el Gobierno se compromete a generar una institucionalidad que permita la coordinación entre lo nacional y lo territorial. Sin embargo, no se ve claro que exista una caracterización desde los territorios sobre las posibilidades productivas, ni que haya compromiso frente a las alianzas requeridas para el desarrollo de las estrategias productivas a implementar, lo que puede redundar en nuevos fracasos de la política.

En forma más específica, para buscar soluciones a la situación laboral y de ingresos de las mujeres desplazadas, la Corte Constitucional, en el Auto 092 de 2008, dedica una de sus órdenes a establecer un programa que garantice la generación de ingresos para las mujeres jefes de hogar y fija lineamientos para lograr una subsistencia en dignidad y para prevenir el riesgo de explotación doméstica y laboral de las mujeres desplazadas. De igual forma, la Corte establece elementos mínimos de racionalidad que deben caracterizar la política pública en esta materia<sup>186</sup>.

Al analizar el avance de este programa es claro que la generación de ingresos y el objetivo de la estabilización socioeconómica son dos de los puntos más críticos de la política del Gobierno en general y, de manera particular, para las mujeres en condición de desplazamiento. Hay pocos avances en la materia y el diseño de las políticas referidas a esta temática es cuestionable, en tanto que no se basan en la generación de oportunidades laborales y en la formalización del empleo, sino que se fundamentan en el concepto de emprendimiento. Como se anotó atrás, de esta manera se descarga en el desplazado toda la responsabilidad de generar alguna habilidad que le permita autosostenerse.

La gran debilidad del Gobierno también consiste en una descoordinación total de los entes tanto del orden nacional como territorial, que tienen la responsabilidad

---

186 Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, p. 154.

de generar ingresos. No se ha fijado una rectoría o liderazgo por parte del Gobierno, para coordinar y ejecutar de manera efectiva una política pública que garantice la estabilización socioeconómica de la población desplazada y, mucho menos, de la mujer jefe de hogar, en los términos que ordena la Corte Constitucional. El programa del Gobierno ofrece dos rutas por las que optan las mujeres: i. *Oportunidad laboral*: reciben capacitación e intermediación laboral por parte del SENA, y ii. *Emprendimiento y fortalecimiento empresarial*: capacitación y planes de negocios para actividades productivas o componente tierra y proyecto productivo —reciben subsidios para compra de tierra por parte del Incoder—.

El esfuerzo se ha centrado en la ruta de emprendimiento, y se ha dejado de lado el tema de la prevención de la explotación laboral y doméstica, sin atender de manera efectiva el riesgo de las niñas y adolescentes en esta materia. Por otra parte, los avances en términos de empleabilidad son precarios. El programa ha apuntado al emprendimiento para la atención de las seiscientas mujeres identificadas en el auto, como ruta elegida por todas ellas para generar ingresos, sin que se haya realizado una labor eficaz en cuanto a la empleabilidad, frente a la cual el Gobierno no presentó avances. Aunque en las proyecciones del programa se espera superar la cobertura de las seiscientas mujeres identificadas en el Auto, hasta ahora solo en ellas se centran las actividades concretas que presenta el Gobierno.

### Algunas conclusiones

1. El Gobierno tiene que hacer de la política un asunto general que supere la atención prestada a las seiscientas mujeres identificadas por el Auto 092 de 2008. El problema no se resuelve de manera individual; la política tiene que integrar de manera colectiva una solución de ingresos vinculada a la dinámica del desarrollo.
2. Se percibe que el Gobierno se ha desentendido de la ruta de empleabilidad en condiciones de trabajo digno, de inclusión en el mercado laboral y de la formalización del empleo. Sus esfuerzos siguen centrados en el emprendimiento, de donde se desprende una responsabilidad autónoma de la mujer desplazada y, en general, de toda la población víctima del desplazamiento para desarrollar las habilidades productivas que les permitan generar ingresos. De aquí se deduce que la política no está garantizando ni el ingreso, ni la sostenibilidad del mismo, ni su formalización.
3. La generación de ingresos es entendida como la posibilidad de que las mujeres desplazadas adquieran alguna habilidad o formación que les permita una pe-

queña actividad productiva, un emprendimiento personal, sin garantizar ningún tipo de rentabilidad, permanencia en el tiempo, formalización o acceso a la seguridad social.

4. Son fundamentales las alianzas con el sector privado y una coordinación con la dinámica territorial para generar empleo y compromiso frente a la necesidad de estabilizar económicamente a la población desplazada, y especialmente a la mujer en esta situación.
5. No existe un verdadero trabajo dedicado a la prevención de la explotación laboral y doméstica.
6. El emprendimiento debería ser la excepción: la alternativa para quien ya cuenta con un saber que le permite adquirir los riesgos.
7. El acceso a la tierra y el apoyo para un pequeño capital productivo son las únicas alternativas que se presentan para el campo. Pero nuevamente en esta dinámica el campesino en situación de desplazamiento queda a su suerte, enfrentado a los riesgos propios del mercado de producción y financiero, sin que tampoco haya una estabilidad en el ingreso.

### **Recomendaciones de políticas públicas e incentivos con enfoque de derechos para mujeres víctimas de desplazamiento**

Dado el origen rural de la mayoría de las personas en situación de desplazamiento, se tiene que partir de su realidad y, por consiguiente, buscar alternativas productivas que permitan su tránsito, bien al sector agrícola con actividades rentables y sostenibles, o bien moverlos del sector primario de la economía hacia opciones del sector secundario, verbigracia la agroindustria, con apoyo y responsabilidad del Estado y con un compromiso distinto del sector privado.

La propuesta parte de la hipótesis de que si las mujeres desplazadas logran insertarse productivamente en la economía, adquieren capacidad de negociación, la representatividad de la que carecen y recuperan su dignidad perdida, con lo cual será posible, más eficiente y menos costoso hacer realidad el goce efectivo de sus derechos.

Para efectos del diseño de la propuesta de políticas e incentivos se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores:

1. Uno de los problemas más serios que presentan las mujeres en situación de desplazamiento es su bajo nivel de participación en actividades productivas y la gran carga que soportan por la economía del cuidado: tareas fundamentales para la familia que carecen de reconocimiento y de remuneración.
2. El 70% del desplazamiento se origina en treinta municipios, y ahora se presenta en circuitos de doble vía, centrándose en tan solo cuatro ciudades grandes e intermedias del país.
3. Hogares con cuatro o cinco integrantes, de los cuales entre dos y tres están en edad de trabajar, pero su analfabetismo es crítico, con aversión al riesgo y alto nivel de desconfianza, desde y hacia ellos.
4. La mayoría, más del 70%, según encuestas de los estudios académicos, prefieren el nuevo sitio de asentamiento.
5. El aporte del sector privado a la creación de puestos de trabajo para esta oferta es muy bajo. El país no ha convocado adecuadamente a las empresas ni al capital, para comprometerlos en la solución definitiva del problema. Así, las ayudas públicas se van para la manutención de las familias, sin un proyecto definitivo.

### ***Elementos del diseño de la propuesta***

El cambio de óptica para el diseño de la propuesta implica pasar de un modelo de Estado receptor de las presiones sociales, que reacciona con ayudas pero deja en el pobre y en el desplazado la responsabilidad de salir adelante, a un Estado rector eficaz, que diseña modelos empresariales que consideran la situación objetiva del desplazamiento y apalancan la gestión pública con señales para el desarrollo equilibrado de zonas amortiguadoras del problema. La propuesta tiene tres componentes:

1. Estructurar empresas generadoras de utilidades y beneficios que puedan constituirse en ahorros para soluciones sostenibles a la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, en especial de quienes son cabeza de familia<sup>187</sup>. Se trata de empresas socialmente responsables desde su diseño, que redistri-

---

187 La política que se sugiere consiste en abrir espacios del desarrollo para las mujeres y los jóvenes en situación de desplazamiento, pero mediante proyectos robustos, de bajo riesgo o riesgo compartido, con metas de operación que estimulen la productividad de las personas. Como en el sistema accionario, “si al proyecto le va bien, los desplazados ganan más participación”, lo cual genera convergencia de objetivos entre agentes que hasta ahora han estado en aparente antagonismo: desplazados, empresas privadas y las mismas dependencias públicas.

buyen las utilidades entre las personas que suman sus esfuerzos con el Estado y en alianzas simétricas con el sector privado.

2. Diseñar y poner en marcha programas de empleo de última instancia, o de transición para mujeres y jóvenes, centrados en la distribución de las labores del cuidado entre el mercado, el Estado y otros sectores de la sociedad. Es un programa de ejecución inmediata que puede o no ser transitorio, dependiendo de la posibilidad de que estos sectores entren a formar parte de los proyectos productivos. Las políticas derivadas de la Ley de Economía del Cuidado que deben buscar distribuir esta carga ofrecen una gran oportunidad para las mujeres y los jóvenes.
3. Contemplar a las personas mayores, independientemente de su capacidad o deseo de generar ingresos, como población objetivo en una reforma del régimen de pensiones la cual consistiría en la creación del modelo de pensiones solidarias.

En esta propuesta el centro de la acción es la persona, las mujeres y los jóvenes en este caso, y el Estado asume la responsabilidad de encauzar su proyecto de vida, de responder por sus derechos. Esta es una significativa diferencia con las estrategias que delegan en las víctimas la responsabilidad de su destino una vez les otorgan ciertos beneficios.

Para garantizar su éxito se debe convocar al sector empresarial agroindustrial, industrial y de logística, a fin de poner en marcha emprendimientos con riesgo compartido y apoyar al Estado en la generación de empleos de última instancia. Acompañar y asesorar al desplazado es una función del Estado. Se requiere construir formas empresariales que sean socialmente responsables<sup>188</sup>, alianzas productivas concertadas en las que se compruebe el *gana-gana* entre las tres partes: mujeres en desplazamiento, empresas y Estado pensando y actuando como inversionistas, sin asistencialismo.

Adicionalmente, se debe buscar la articulación de estos proyectos con la política pública e incentivos existentes en mipymes, políticas de desarrollo rural y de la economía del cuidado<sup>189</sup>, en cinturones o corredores en dónde ocurre el despla-

188 Habría que promover entornos empresariales articulados a las empresas ya existentes, pero con proyectos concretos de bajo riesgo, con simetrías de intereses entre mujeres en situación de desplazamiento organizadas y empresarios que necesitan crecer y/o consolidarse

189 Los factores que determinan el problema, en todos los órdenes, son atribuidos a conflictos rurales o urbano-rurales; pueden ser dificultades de gobernabilidad, infraestructura, cadenas productivas,

miento forzado. Estos son entendidos como los espacios geográficos donde se mueven, en doble vía, con intensidad los habitantes en búsqueda de una estabilidad. Un primer ejercicio permite identificar algunos de estos corredores en los cuales podrían diseñarse proyectos “a la medida”, tanto de los entornos territoriales como de las condiciones y características de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Esto permitiría avizorar soluciones de corte zonal y no familia por familia, ni finca por finca, ya que la economía de escala bajará el riesgo de siniestro en proyectos definitivos.

**Cuadro 3. Corredores representativos del desplazamiento forzado**

Eje geopolítico	Corredor dinámico de desplazamiento de mujeres y jóvenes (municipios)
Urabá antioqueño	Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo.
Minifundio antioqueño	Uramita, Dabeiba, Murindó, Frontino, Vigía del Fuerte, Urrao y Cañasgordas.
Magdalena Medio	Puerto Boyacá, Puerto Berrío, Cimitarra, San Vicente de Chucurí, El Carmen de Chucurí, Puerto Wilches, Sabana de Torres.
Suroccidente-centro del Cesar	Aguachica, Curumaní, Pailitas, Chimichagua, El Paso, Bosconia, Codazzi, El Copey, Valledupar.
Caquetá	
Región del Ariari, Meta	Granada, Vistahermosa, San Juan de Arama, La Macarena, Fuentedeoro, Puerto Lleras.
Provincia de Rionegro, Cundinamarca	Pacho, La Palma, Yacopí, Caparrapí y Topaipí.
Eje Montería-Sincelejo-Cartagena	Cartagena, Carmen de Bolívar, Sahagún, Cereté, Planeta Rica, Montería.

Son, entonces, tres los componentes de la propuesta que se plantea. El primero y más importante, alrededor del cual se ubican los otras dos, consiste en la *estruc-*

---

oferta de servicios sociales y tejido social. Al comprender adecuadamente las causas se tienen los insumos de la salida integral, ya que no se trata solamente de la restitución o adjudicación de tierras, sino que la solución implica proyectos integrales a mediano y largo plazo. Del mapa de valor organizado para esta investigación, se obtienen guías de la conducta, los efectos y el impacto del desplazamiento, con mayor rigor sobre las mujeres y los jóvenes. Con estos mapeos se evalúan los vectores de ida y regreso mediante la revisión de municipios que expulsan, que reciben o que reciben y expulsan.

*turación de empresas generadoras de utilidades y beneficios, con capital que no pro venga del sector privado, cuyos principios y organización se describen en detalle en este documento. El segundo es el de empleos de última instancia, para actividades propias de la empresa o para sus actividades de soporte, dependiendo de las cir cunstancias en las cuales se desarrollen y de las condiciones de las mujeres en situa ción de desplazamiento. Finalmente, se plantea la necesidad de buscar formas para que los adultos mayores que se encuentran en situación de desplazamiento puedan tener acceso a una pensión solidaria.*

### ***Empresas para la transición de desplazados (ETD)***

Las ETD son empresas diseñadas y planeadas “a la medida” de la situación de vulnerabilidad, y permiten la conciliación de políticas de apoyo a la formación de capital humano y social (desarrollo de capacidades), políticas de ampliación del acceso a empleos de calidad (expansión de oportunidades) y políticas de apoyo a corto plazo, destinadas a proteger a la población desplazada de su situaciones adversas. Las ETD son un instrumento puente entre el corto plazo —incremento de ingresos familiares, posibilidad de acceso a servicios de salud y educación— y el largo plazo —desarrollo del capital humano de mujeres y jóvenes y la estabilidad económica de las familias—.

Con un instrumento articulador como las ETD, se avanzará en el fortalecimiento de la formación de las mujeres y los jóvenes en la ruta a recuperar el proyecto de vida, minimizar la pérdida de capital humano que se produce por el desplaza miento y, en consecuencia, durante los periodos de recesión en el empleo, que cada vez son más largos. También ayudarán a reforzar el empoderamiento de jóvenes y mujeres como consideraciones esenciales de capital social<sup>190</sup>.

Las ETD optimizan la oferta del Estado y de las organizaciones de cooperación internacional. Surgen de la sinergia o transversalización entre varias estrategias, como: 1) activos improductivos; 2) atención humanitaria y generación de ingresos para desplazados; 3) alianzas productivas; 4) apoyo a mipymes<sup>191</sup>; y 5) políticas

190 Es importante compatibilizar la demanda de servicios en estos programas con una oferta efectiva y de calidad. Por eso, las ETD consisten en una combinación de medidas de alivio de la pobreza a corto plazo, con acciones tendientes a eliminar sus causas más estructurales, que se manifiestan en la dimensión intertemporal de la pobreza, pues, junto con bajos niveles de ingreso, las familias pobres acumulan insuficiente capital humano en nutrición, salud y educación, entre otros, lo que afecta las posibilidades futuras de los más jóvenes y atenta contra la igualdad de oportunidades.

191 Son empresas legalmente constituidas, estables en el tiempo y autosostenibles. Se denominan de transición, porque dentro de ellas la población beneficiada va a realizar su proceso de transición de un estado vulnerable a una proyección de vida planificada y con un capital semilla ahorrado. En esta idea se articulan las estrategias de atención humanitaria, oportunidades de ingreso, formación de

para repartir la economía del cuidado entre el mercado, el Estado, y otros miembros de la comunidad y de la familia.

#### **Características de las empresas para la transición (ETD)**

1. Son organizadas para operar un proyecto calificado que sea viable en los ámbitos financiero, económico, social y ambiental. El proyecto debe responder a las ventajas comparativas y competitivas de cada zona y tener mercados concertados mediante convenios o contratos.
2. Desarrollan actividades e inversiones para materias primas y procesos de valor agregado intensivos en mano de obra (sectores de alimentos, reciclaje y procesos de balanceados para consumo animal, por ejemplo).
3. Buscan articular actividades de producción de materia prima con procesos de sobrantes, residuos o subproductos, sea para surtir industrias regionales de transformación o para articular el proyecto a la producción de bienes intermedios para empresas grandes.
4. Su inversión tiene origen en alianzas con el sector privado, bien para intercambiar tecnología o para convertirse en sus proveedores de insumos. Pueden recibir incentivos oficiales, pero con carácter devolutivo, para reinvertirlos en el crecimiento de los proyectos, a manera de fondos rotativos de inversión.
5. Se estructuran con la forma jurídica más adecuada a la naturaleza del proyecto y a los acuerdos logrados en las alianzas construidas para su operación. Pueden ser una asociación de productores (inscrita en la Cámara de Comercio), o es posible la articulación jurídica con una de las empresas existentes.
6. Aseguran empleos, ingresos, gestión para salud y formación técnica a las personas que se vinculen. Asimismo, guían la transición necesaria hacia proyectos definitivos.
7. Sirven de guía y en algunos casos de garantes para que las familias accedan a viviendas adecuadas.

---

capital humano y reactivación de activos públicos improductivos, para cumplir un ciclo ordenado de empleo-formación-capitalización-proyecto definitivo.

8. Generan utilidades netas, pero las socializan entre las familias que cumplan las condiciones de trabajo, capacitación y ahorro.
9. Bajan los riesgos en la administración. La junta directiva está compuesta por los aportantes; la gerencia profesional es acorde con el proyecto; el patrimonio es autónomo para administrar bienes, fondos de riesgos y la fiducia irrevocable de administración y pagos.
10. Las familias, una vez concluida su transición por la ETD, dispondrán de conocimiento técnico, un capital semilla formado por los ahorros efectuados durante su estadía (sistema accionario) y un proyecto de vida asesorado por los profesionales de la ETD.
11. La ETD realizará un proceso de acercamiento a entidades, organismos y empresas relacionados con el proyecto definitivo de vida individual o grupal de las familias, a fin de facilitar su ejecución.

### ***Elementos para la construcción de las ETD***

#### **Análisis de competitividad de las zonas**

El diseño de estas empresas requiere partir de la revisión regional, tanto de ventajas comparativas como competitivas y sus riesgos, para identificar las zonas de bajo, medio y alto riesgo. Estos no se refieren únicamente a factores ambientales o agronómicos, sino también a la existencia de vías de comunicación, servicios de energía o de empresas privadas consolidadas, a los costos de transporte y a la disponibilidad de servicios y procesos e infraestructura<sup>192</sup>.

En las zonas establecidas como de bajo riesgo se realizará un inventario detallado de la infraestructura disponible en terrenos de propiedad pública u otras opciones de aprovechamiento, riego, maquinaria y medios de transporte. El objetivo es organizar la oferta para engranar un proyecto de buen tamaño, que resista la competencia por escalas de producción y procesos<sup>193</sup>.

---

192 Se sugiere un cambio cualitativo en la política pública. La mejor forma de plantearlo es con el eslogan: “La vulnerabilidad no se resuelve con proyectos vulnerables: todo lo contrario, se resuelve con proyectos robustos, inteligentes, de crecimiento endógeno y gerenciados por expertos”.

193 Una gama de opciones que se impulsarán para vincular la tierra u otra infraestructura útil se sintetiza en:

- a. Buscar trámites de extinción del dominio de tierras que sea posible incorporar a la actividad económica, para administrarlas con el principio de gerencia de proyectos. Se vincularán a proyectos de ETD mientras se resuelven los líos jurídicos o se adelantan procesos de expropiación previstos en el proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.

Para hacer viable la política se prevé un estudio de mercado para las actividades promisorias en las zonas de bajo riesgo, que incluya el análisis de oferta y demanda regional, los costos de producción y la formación de precios. Esto con el fin de identificar los sistemas productivos que resulten ser de mayor competitividad, de acuerdo con los criterios que se comparten a continuación.

#### **Preparación de las mujeres seleccionadas**

Las ETD son empresas “de paso”, que aseguran, en el corto plazo, empleo, ingreso, acceso a servicios de salud, capacitación técnica y empresarial. A mediano plazo, ayudan a consolidar un ahorro mediante la socialización de utilidades, y el apoyo a proyectos definitivos de vida para las mujeres participantes. Si alguno de los participantes decide abandonar la ETD, esta continúa operando y puede reemplazarlo con nuevos actores vulnerables.

#### **Diseño empresarial**

Una vez identificado un proyecto regional factible se ubican los posibles actores de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, y se realizan encuentros para interesar a las empresas en el proyecto. Adicionalmente, se adelantan reuniones con los propietarios de la infraestructura útil para llevar a cabo el mismo proyecto. A los empresarios que decidan participar se les pedirá una intervención en la rueda, donde deberán expresar concretamente y entregar por escrito los compromisos que están dispuestos a asumir para articularse a los proyectos viabilizados<sup>194</sup>.

- 
- b. Propiedades del Estado en cualquiera de los niveles, que se vincularán mediante comodatos o arrendamiento en función del proyecto organizado.
  - c. Tierra abandonada de la reforma agraria. Estas áreas se recuperarán para el negocio agropecuario con opción de readjudicación a productores exitosos o vulnerables.
  - d. Reservas para obras y servicios públicos o ampliaciones del perímetro urbano, mediante su utilización mientras el Estado dispone de los recursos para realizar las obras.
  - e. Daciones en pago o en trámite judicial con entidades financieras, utilizando créditos con redescuento y FAG o arreglos con Fogafin, para adquirir predios útiles a la producción mediante la creación de estas empresas.
  - f. Tierras recibidas por el Estado en pago de impuestos de valorización, renta, representativas de bonos de paz, etc., que resulten en desarrollo de un plan de saneamiento de cartera con el fisco nacional y de estímulos a la oferta de bienes empresariales.
  - g. Arrendamiento por el tiempo que duren los procesos productivos, o el *leasing* con opción de compra. Arrendamientos a mediano plazo para pagar impuestos contra la renta de la tierra.
  - h. Contratos de aparcería, sociedades de riesgos compartidos, compañías al partir, con base en contratos simétricos en distribución de utilidades.

194 En las ruedas de negocios actuará como Secretaría Técnica la Cámara de Comercio respectiva.

### **Operación empresarial**

Además de la operación empresarial convencional, el proyecto cuenta con un componente enfocado a solucionar necesidades básicas en salud, educación y vivienda; y con un componente formativo, orientado hacia la construcción del proyecto de vida del beneficiario.

### **Gerencia de proyectos ETD**

Siguiendo parámetros empresariales y reglas de juego claras y eficientes con las mujeres dispuestas a asumir cada proyecto, se diseñará el modelo para la gerencia, a manera de junta corporativa, mediante el cual se asegure la participación equilibrada de los aportantes y se consulten las fuentes de tecnología y conocimiento en todos los procesos de toma de decisiones operativas.

### ***Programa de empleos de última instancia***

Esta modalidad de política activa en el mercado laboral, que consiste en empleos temporales pagados por el Estado, está tomando mucha importancia en el mundo como alternativa o complemento a las transferencias condicionadas, como las provenientes de Familias en Acción, por las dificultades que empiezan a mostrar. Entre ellas es clara la dependencia que se desarrolla con el Estado, la ausencia de estímulos a la participación laboral de las mujeres receptoras y la imposibilidad de romper realmente el círculo de la pobreza.

En esta propuesta se plantea la creación de un programa de tal condición para mujeres desplazadas en varias circunstancias. Primero, cuando estén comprometidas con las ETD durante el tiempo necesario para las etapas de formulación y arranque. En este caso, la distribución del cuidado puede generar una demanda inmediata de labores de preparación de alimentos, lavandería, cuidado de enfermos, ancianos y niños, las cuales, a diferencia de lo que ocurre ahora, serían remuneradas. Segundo, cuando no todas las mujeres y jóvenes estén en condiciones de entrar a formar parte de la ETD, el empleo puede pasar de transitorio a permanente y responderá a demandas, entre otras de cuidado, que la empresa requiera para sus labores. Tercero, cuando se presenten emergencias y la comunidad demande labores de recuperación de infraestructura, escuelas, etc. Cuarto, como una forma de mejorar la preparación de la fuerza de trabajo para entrar a formar parte de la empresa.

Este programa que crea empleo se tiene que diferenciar de la ayuda humanitaria y debe ser considerado como una actividad productiva, para que no genere dependencia y se reconozca como un trabajo digno, y no como una estrategia asistencialista. Se evita, asimismo, la contaminación clientelista que tienen los programas de transferencias condicionadas.



## Segunda parte

# El desplazamiento forzado y el goce efectivo de los derechos para las poblaciones afrocolombiana e indígena<sup>195</sup>

---

195 El presente apartado se basa en la información proveniente de la III Encuesta Nacional de Verificación, realizada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. La realización tanto del documento como de la III Encuesta fueron posibles gracias a la colaboración financiera de Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia. En la elaboración de este apartado participaron Clara Ramírez G., como investigadora, y Martha Reina, quien produjo la información estadística. Se reconoce el esfuerzo, la dedicación y el compromiso del equipo de trabajo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, encargado de las tareas de planeación, recolección, validación y procesamiento de información de la III Encuesta Nacional de Verificación.



## Introducción

En desarrollo de lo dispuesto por el Auto 008 de enero de 2008 proferido por la Corte Constitucional, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, gracias a la valiosa colaboración de la Embajada del Reino de los Países Bajos, procedió a realizar la III Encuesta Nacional de Verificación con el fin de estimar el grado de realización de un conjunto de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado (PSD), por medio de los indicadores de goce efectivo, asociados y complementarios, adoptados por la Corte mediante los Autos 109 y 233 de 2007 y lo estipulado por dicha corporación por medio del Auto 008 de enero de 2009.

La III ENV-2010, de cobertura nacional, es el instrumento metodológico cuantitativo más adecuado para adelantar la verificación del grado de observancia del goce efectivo de derechos para el conjunto de la población desplazada. Como quiera que en la III ENV-2010 se indagó por la pertenencia étnica, es posible también construir los principales indicadores para la población que se reconoce a sí misma como afrocolombiana, que representó el 22% del total de personas víctimas de desplazamiento forzado y, en menor medida, para la población indígena, que representó el 6,1% del total. Las comparaciones se harán con el resto de la población desplazada, de manera que se pueda revisar la situación de tres grupos diferentes, en cuanto a caracterización general de la población, del desplazamiento y del grado del goce efectivo de sus derechos (GED).

Esta segunda parte actualiza la información presentada con la II ENV-2008, publicada en el volumen 3 de la serie “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado”, intitulado “Superar la exclusión social de la población desplazada”<sup>196</sup>, y contribuye a la verificación del GED con enfoque diferencial.

Como se informó en el Tercer informe nacional de verificación presentado a la Corte en diciembre de 2010, el universo de aplicación de los indicadores está constituido por el total de hogares y de personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Sin embargo, la III ENV- 2010 se realizó tanto a los hogares en los que al menos uno de sus miembros se encontrara incluido en el RUPD a partir del año de 1999, como a los hogares en los que al menos uno de sus miembros fuera desplazado pero no incluido en el RUPD. Esto es válido tanto

---

196 L. J. Garay Salamanca, *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: superar la exclusión social de la población desplazada*, vol. 3 (Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009). En especial, los capítulos intitutados: “El desplazamiento forzado en el caso de la comunidad afrocolombiana” y “El desplazamiento forzado en el caso de las comunidades indígenas”.

para el total de población como para aquella que declaró su pertenencia a algún grupo étnico. La encuesta se llevó a cabo entre julio y agosto de 2010, por parte del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, en 68 municipios del país. Se realizaron 10.433 encuestas efectivas. Esta es la encuesta de mayor tamaño realizada a la población víctima de desplazamiento forzado en el país hasta el presente.

Este acápite consta de tres partes. La primera presenta los rasgos principales del desplazamiento y algunas consideraciones relacionadas con la intención de retorno; la segunda aborda la caracterización demográfica y socioeconómica comparada de tres grupos de población desplazada; la tercera trata los indicadores de los derechos de la población desplazada establecidos por la Corte, así como otros indicadores complementarios sugeridos por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Estos últimos permiten complementar el análisis y contar entonces con una visión más integral de la situación de los desplazados.

## Rasgos característicos del desplazamiento forzado según pertenencia a grupos étnicos

### La afectación diferencial por grupo étnico

En la Encuesta Nacional de Verificación de 2010 se encontró un 28,8% de población desplazada que declara su pertenencia a algún grupo étnico. Este porcentaje es superior al encontrado en la encuesta de 2008, cuando fue del 23,7%. Entre los inscritos en el RUPD, este porcentaje llega casi al 30%, mientras que entre los no inscritos llega al 24% (cuadro 4).

**Cuadro 4. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico**

Grupo étnico	Total de personas desplazadas			Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Personas desplazadas no inscritas en el RUPD		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Indígena	6,1	6,3	5,9	6,4	6,5	6,3	4,5	5,3	3,9
c.v.e. (%)	2,7	3,8	3,7	2,8	4,0	3,9	7,8	10,4	11,8
Afrocolombiano o negro	22,0	22,1	21,8	22,5	22,6	22,3	19,4	19,5	19,4
c.v.e. (%)	1,3	1,8	1,8	1,4	2,0	1,9	3,5	5,0	4,8
Gitano o Rom	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
c.v.e. (%)	17,9	23,9	26,9	18,3	23,8	28,8	71,6	271,1	74,3
Raizal del archipiélago	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
c.v.e. (%)	28,9	71,5	31,7	29,7	70,8	32,8	.	.	.
Palenquero	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4
c.v.e. (%)	9,0	12,9	12,5	9,4	13,5	13,2	28,4	42,8	38,1
Alguno de los anteriores	28,8	29,1	28,5	29,7	30,0	29,4	24,4	25,1	23,7
c.v.e. (%)	1,1	1,5	1,5	1,1	1,6	1,6	3,0	4,2	4,2
Ninguno de los anteriores	71,2	70,9	71,5	70,3	70,0	70,6	75,6	74,9	76,3
c.v.e. (%)	0,4	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7	1,0	1,4	1,3

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Por grupo, es clara la predominancia del negro o afrocolombiano, que corresponde al 22,5% de la población desplazada RUPD, porcentaje muy superior al encontrado en 2008 (16%); mientras que el porcentaje de la población desplazada que dice pertenecer a pueblos indígenas asciende a un 6,4%, porcentaje cercano al encontrado en el año 2008 (6,9%). Los otros grupos étnicos tienen participaciones muy bajas, inferiores al 1%. Estos datos permiten confirmar la especial intensidad con que los afrocolombianos y los indígenas han sido golpeados por el desplazamiento forzado, en la medida en que su participación en la población desplazada supera con creces la participación que, según el censo de 2005, tienen en la población total del país<sup>197</sup>.

Este primer resultado es la base para establecer las comparaciones entre tres grupos de población que aquí se presentan. En primer lugar, los afrocolombianos, que representan, como se dijo, el 22%, con lo cual se tiene una proporción alta que permite calcular la mayor parte de los indicadores. El segundo grupo está conformado por los indígenas, y es equivalente al 6,1% de la población, que aunque es significativamente mayor que el que se encuentra en el censo, no permitirá hacer los cálculos de indicadores muy desagregados. Y, finalmente el tercero, que será el grupo de referencia, está conformado por el 71,2% de la población desplazada total que no declaró su pertenencia a ningún grupo étnico.

### Número de desplazamientos sufridos

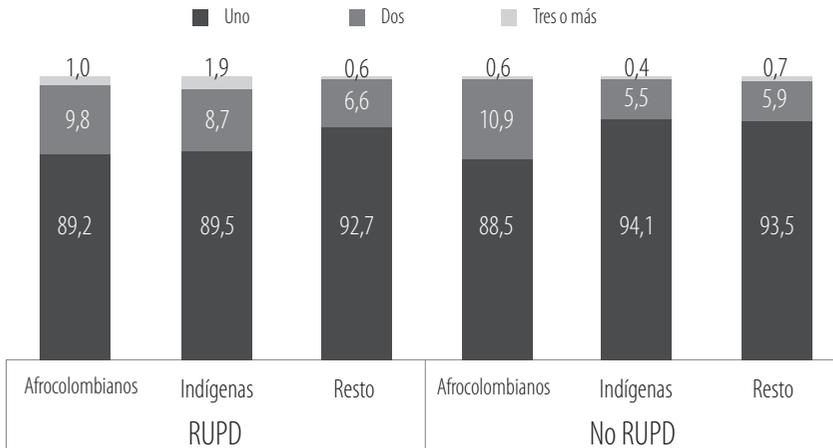
Entre los grupos familiares inscritos en el RUPD, los pertenecientes a poblaciones afrocolombianas o indígenas han sufrido dos o más desplazamientos en mayor proporción que el resto de los desplazados (gráfica 1). Los grupos familiares con desplazados no inscritos afrocolombianos son los que en mayor medida han sufrido más de un desplazamiento.

Estas cifras difieren de las encontradas en 2008, cuando una mayor proporción de grupos familiares declaró haber sufrido más de un desplazamiento (84,7%, en el caso de los afrocolombianos, y 85,4%, en el caso de los indígenas).

---

197 Según esos datos, el porcentaje de indígenas en la población del país era de 3,4% y el de afrocolombianos, de 7,2%.

**Gráfica 1.** Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y pertenencia étnica, según número de desplazamiento sufridos



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Julio-agosto 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia

### Periodo de desplazamiento

La III Encuesta Nacional de Verificación 2010 permite establecer dos grandes periodos de desplazamiento: antes de 1998, año en el cual se instaura el registro oficial de población desplazada, y de 1998 en adelante. Los resultados para la población total mostraron que antes de 1998 se desplazó un 11% de la población inscrita en el RUPD y el 30% de los no inscritos. La concentración de los grupos familiares no inscritos en el RUPD en los momentos tempranos del desplazamiento refleja la respuesta tardía del Estado al fenómeno del desplazamiento forzado, así como las dificultades para acceder al registro.

Hay diferencias importantes entre grupos étnicos. Los afrocolombianos han sufrido en mayor proporción el desplazamiento desde etapas tempranas: así, el 14% de los afrocolombianos inscritos y el 29,5% de los no inscritos fueron desplazados antes de 1998. Para los indígenas, al contrario, la mayor proporción fue desplazada a partir de 1998 (93,4% entre los inscritos y 75,9% entre los no inscritos) (cuadro 5).

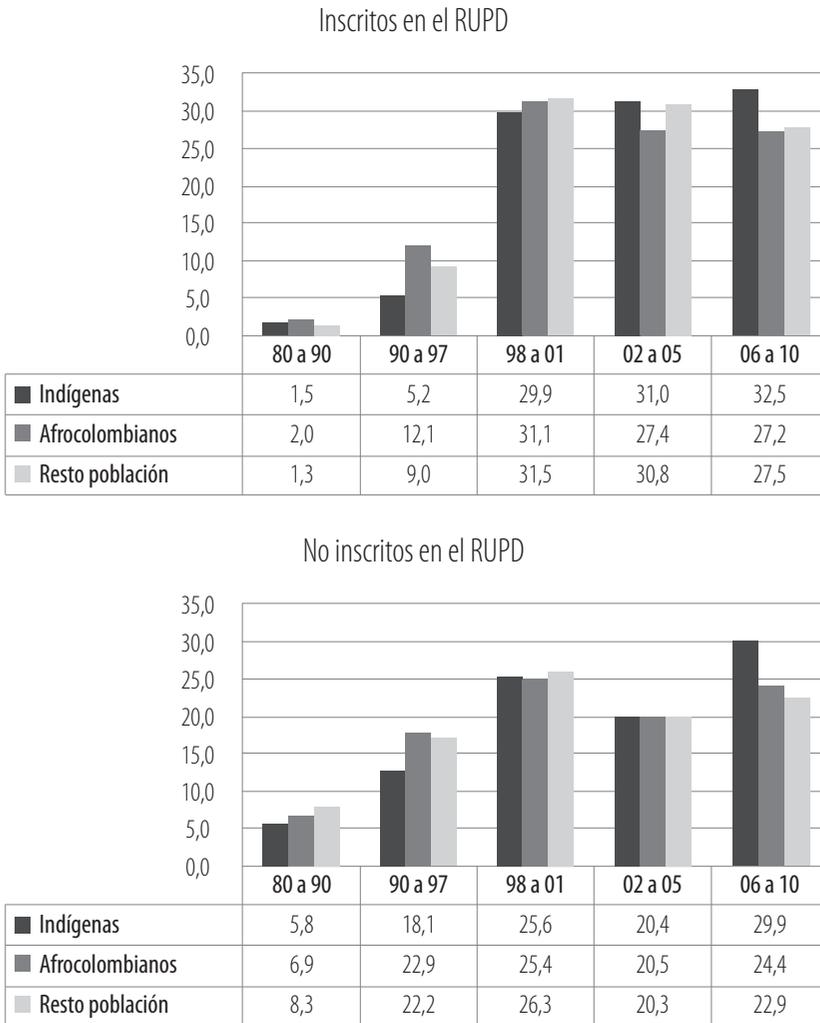
**Cuadro 5. Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1980, por condición de inscripción en el RUPD, según grupo étnico y año del primer o único desplazamiento**

Grupo étnico	Año del primer o único desplazamiento	Total de grupos familiares de personas desplazadas	Grupos familiares de personas desplazadas inscritas en el RUPD	Grupos familiares de personas desplazadas no inscritas en el RUPD
Indígenas	1980-1997	9,5	6,6	24,1
	1998-2010	90,5	93,4	75,9
Afrocolombianos	1980-1997	17,3	14,3	29,7
	1998-2010	82,7	85,7	70,3
Resto de poblaciones	1980-1997	14,9	10,2	30,5
	1998-2010	85,1	89,8	69,5

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Las dinámicas temporales del desplazamiento no son iguales para los tres grupos de población contemplados. Los grupos afrocolombianos no solamente concentran, como ya se dijo, una mayor proporción de desplazamientos en el primer periodo considerado, sino en un segundo periodo comprendido entre 1998 y 2001. Para los inscritos, esta participación llega al 31,1% y para los no inscritos, al 25,4%. De manera que en 2002 ya se había realizado un 45,2% de los desplazamientos de los grupos afrocolombianos inscritos y un 55% de los no inscritos. A 2005, se había producido el 72,6% de los desplazamientos de los grupos afrocolombianos inscritos y algo más, el 75,7%, de los no inscritos. Estos porcentajes son similares para los grupos que no declararon pertenencia étnica, mientras que para la población indígena inscrita el 36,6% de los desplazamientos se produjo hasta 2001 y el 67,6% hasta 2005. Fue mayor la participación de los desplazamientos ocurridos después de esta última fecha en el total de eventos (gráfica 2).

**Gráfica 2.** Distribución de grupos familiares desplazados a partir de 1980 por condición de inscripción en el RUPD y periodo del primer o único desplazamiento, según grupo étnico



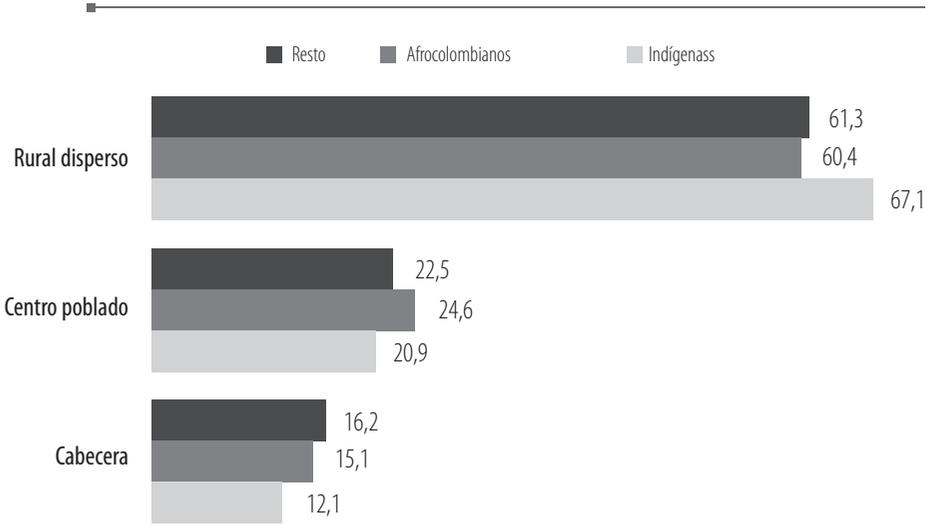
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Área de expulsión

Antes del primer o único desplazamiento, más de tres quintas partes de la población habitaba en zonas rurales dispersas y más de una quinta parte, en centros poblados. Solo un poco más del 15% habitaba en cabeceras municipales. Este pa-

trón es similar para los tres grupos de población analizados, pero en el caso de la población indígena es bastante mayor la proveniencia del área rural dispersa (gráfica 3).

**Gráfica 3.** Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados a partir de 1998 incluidos en el RUPD, por grupo étnico según área geográfica del primer o único desplazamiento

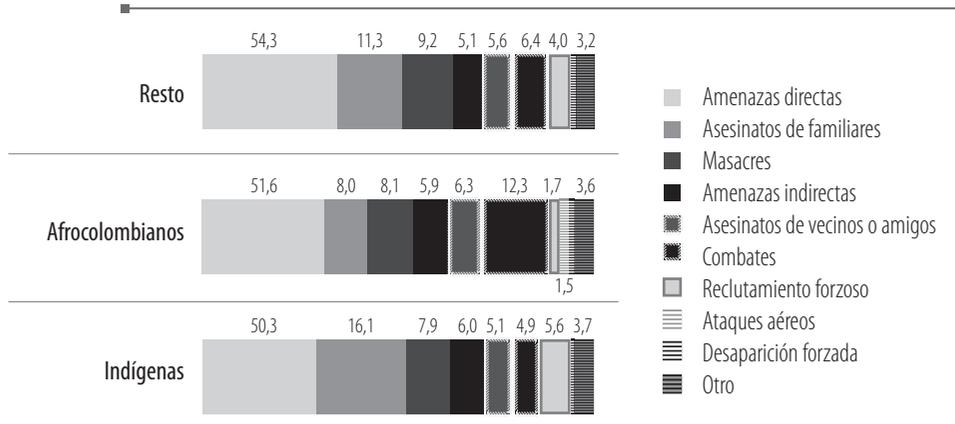


Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Motivo del desplazamiento

Al igual que para el conjunto de desplazados, para los tres grupos étnicos aquí considerados la principal causa del desplazamiento fueron las amenazas directas, que explican algo más de la mitad de los desplazamientos. Para los grupos indígenas, esta causa representa el 50,3% de los casos. Le siguen los asesinatos de familiares, con el 16%, y las masacres, con el 7,9%. El reclutamiento forzoso representa el 5,6% de los casos y es una causa especialmente importante para este grupo. En cuanto a los grupos afrocolombianos, las amenazas directas pesan un poco más que para los indígenas, con el 51,6% de los casos, seguidas por los combates, con el 12,3%, lo cual muestra que estas comunidades han estado sometidas al fuego cruzado de los actores violentos. A esto se suman los ataques aéreos, con el 1,5% de los casos. Los asesinatos de familiares y las masacres, con 8% cada uno, terminan de configurar un cuadro especialmente violento como antecedente del desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas del país (gráfica 4).

**Gráfica 4.** Distribución porcentual de los grupos familiares desplazados a partir de 1980, incluidos en el RUPD, por grupo étnico, según motivo principal del primer o único desplazamiento



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Modalidad de desplazamiento

La modalidad de desplazamiento permite conocer si los problemas que originaron el desplazamiento forzoso afectaron, al mismo tiempo y en el mismo lugar, a un hogar, a un grupo relativamente pequeño de hogares (dos a diez), o a un conjunto significativo de los mismos (más de diez).

La diferencia por etnia es realmente importante. Aunque los desplazamientos masivos predominan en todos los grupos, entre los afrocolombianos, en la mitad de los casos, corresponde a un desplazamiento masivo, sin diferencias importantes entre grupos inscritos o no inscritos en el registro. Entre los indígenas, los desplazamientos forzados fueron masivos en el 42% de los grupos inscritos; en un 24% adicional se trató de desplazamientos que afectaron entre dos y diez hogares simultáneamente. Entre el resto de la población, el 37,4% de los inscritos en el RUPD sufrieron desplazamientos masivos y el 29%, grupales (cuadro 6).

Así que puede afirmarse que las comunidades afrocolombianas fueron víctimas en mayor medida de eventos que originaron el desplazamiento masivo, lo cual está relacionado, por supuesto, con lo señalado por los hogares como causa del desplazamiento forzoso.

**Cuadro 6. Distribución porcentual de grupos familiares desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según modalidad del primer o único desplazamiento**

Modalidad	Afrocolombianos			Indígenas			Resto		
	Total	RUPD	No RUPD	Total	RUPD	No RUPD	Total	RUPD	No RUPD
Solo un hogar	24,3	24,4	23,9	34,8	33,4	43,8	34,3	33,6	37,0
c.v.e. (%)	5,2	5,7	12,8	6,0	6,7	13,6	2,0	2,2	4,7
De 2 a 10 hogares	25,2	25,0	26,6	24,4	24,6	23,4	29,1	29,0	29,6
c.v.e. (%)	5,1	5,6	11,9	7,8	8,3	21,8	2,3	2,5	5,6
Más de 10 hogares	50,4	50,6	49,5	40,7	42,0	32,8	36,7	37,4	33,4
c.v.e. (%)	2,9	3,2	7,2	5,3	5,6	17,2	1,9	2,1	5,1

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Presuntos autores del desplazamiento

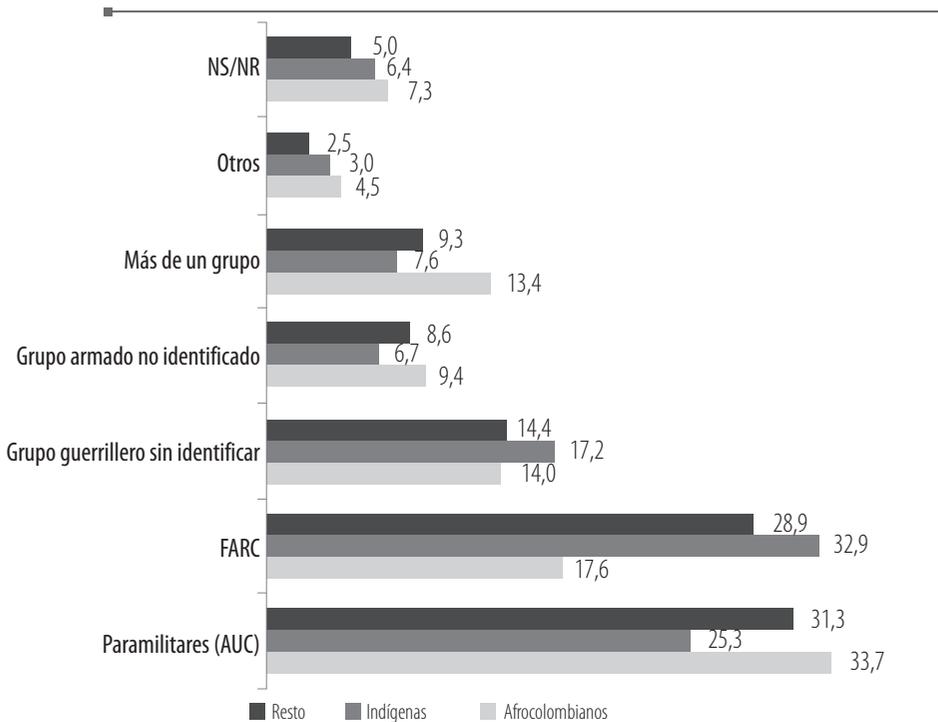
A la pregunta “¿a quién atribuye su primer desplazamiento?”, el 33,7% de los grupos familiares afrocolombianos desplazados incluidos en el RUPD señalaron a los grupos de autodefensa; el 17,6%, a la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); el 14%, a un grupo guerrillero no identificado; el 9,4%, a un grupo armado no identificado; y el 13,4%, a la acción de más de un actor. Entre los grupos indígenas incluidos en el RUPD, el 25,3% identifica como presunto autor a los grupos paramilitares; el 32,9%, a la guerrilla de las FARC; un 17% señala a un grupo guerrillero no identificado e igual porcentaje a un grupo armado no identificado; y un 7,8% de los grupos familiares afirma que más de un grupo es responsable de su desplazamiento. Para el resto de grupos familiares inscritos en el RUPD, los paramilitares son el principal responsable, con el 31,3% de los casos, seguidos por la guerrilla de las FARC, con el 28,9%. Pocos grupos familiares identifican a la fuerza pública como presunto responsable (menos del 1%) o a las bandas emergentes.

En cuanto a los grupos familiares afrocolombianos no registrados en el RUPD, el 33,8% atribuye a los grupos paramilitares la presunta autoría de sus desplazamientos; el 22,3%, a la guerrilla de las FARC; el 15,7%, a un grupo guerrillero sin

identificar; el 8,5%, a un grupo armado sin identificar; y el 13,4%, a más de un actor. Entre los indígenas no se observan diferencias significativas entre RUPD y no RUPD. En el resto, es mayor la proporción de grupos familiares que atribuye a los paramilitares y menor la que atribuye a las FARC su desplazamiento forzado entre los no inscritos, diferencias que son significativas y que podrían estar señalando un sesgo en el registro.

Cuando se observan los cambios en la presunta autoría de acuerdo con el periodo de desplazamiento, se observa que de 2005 en adelante disminuye la importancia de los paramilitares y aumenta la de la guerrilla de las FARC, lo cual puede estar asociado tanto con el curso del conflicto como con sesgos en el registro que se produjeron a partir de los acuerdos con los grupos paramilitares, al considerar que estos habían dejado de existir y, por ende, no podían desplazar (gráfica 5).

**Gráfica 5.** Distribución de grupos familiares desplazados a partir de 1980, incluidos en el RUPD, por grupo étnico, según presunto autor del desplazamiento



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

## Intención de retorno

Se encuentran diferencias importantes en cuanto a la intención de retorno de los grupos, cuando se los compara según la etnia a la cual pertenecen. Aunque el deseo de permanencia en la ciudad en la cual se encontraban en el momento de la encuesta es la predominante, tal intención varía del 75,7%, entre los grupos familiares afrocolombianos inscritos en el RUPD, y el 60,5%, entre los grupos familiares de indígenas inscritos. Tal diferencia se explica tanto porque es un porcentaje mayor el de los indígenas que quieren reubicarse en otro municipio (13,4%) como porque no lo han definido aún (16,6%) (cuadro 7).

**Cuadro 7. Distribución porcentual de grupos familiares desplazados a partir de 1980, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según intención de retorno, reubicación o permanencia en el lugar actual de asentamiento**

Intención de retorno	Afrocolombianos		Indígenas		Resto de poblaciones	
	RUPD	No RUPD	RUPD	No RUPD	RUPD	No RUPD
Retornar (regresar) al municipio	6,2	7,6	4,7	8,6	5,5	5,6
c.v.e. (%)	12,6	25,1	21,9	39,7	6,7	15,0
Reubicarse en otro municipio	6,8	6,3	13,4	6,8	11,2	10,0
c.v.e. (%)	12,1	27,7	12,4	44,8	4,5	11,0
Reubicarse fuera del país	3,1	1,1	4,8	1,3	1,5	1,9
c.v.e. (%)	18,2	68,6	21,8	106,3	12,9	26,4
Permanecer en esta ciudad	75,7	73,5	60,5	68,0	72,4	74,1
c.v.e. (%)	1,8	4,3	3,9	8,3	1,0	2,2
No lo han definido aún	8,2	11,5	16,6	15,3	9,3	8,4
c.v.e. (%)	10,9	20,0	10,9	28,5	5,0	12,1

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Para buscar una mejor comprensión de la intención de retorno, se indagó la razón por la cual los grupos desplazados a partir de 1998 aún no han retornado o no desean retornar. Las respuestas muestran que los problemas de seguridad son los más importantes en la decisión de retorno. Así, el 58,3% de los grupos familiares conformados por desplazados indígenas manifiestan no haber regresado o no que-

rer regresar por miedo o temor; y un 18,1% adicional, porque sabe o cree que las condiciones que determinaron su desplazamiento se mantienen (cuadro 8).

**Cuadro 8. Distribución porcentual de grupos familiares desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según motivo principal de no regreso al lugar de donde fueron desplazados**

Motivo principal de no regreso	Afrocolombianos			Indígenas			Resto de la población		
	Total	RUPD	No RUPD	Total	RUPD	No RUPD	Total	RUPD	No RUPD
Cree o sabe que se mantienen las condiciones que causaron el desplazamiento	14,9	14,2	18,1	18,1	18,8	14,0	14,5	14,6	13,9
c.v.e. (%)	7,1	8,0	15,3	9,6	10,2	30,1	3,6	3,9	9,1
Miedo o temor	60,6	62,1	52,8	58,3	59,2	53,2	53,3	53,2	53,6
c.v.e. (%)	2,4	2,5	6,8	3,8	4,1	11,4	1,4	1,5	3,4
Hay malas condiciones de vida en ese lugar	4,2	3,7	6,9	5,5	4,7	10,3	6,2	5,9	7,2
c.v.e. (%)	14,1	16,6	26,4	18,8	22,0	35,8	5,7	6,4	13,1
Allá no hay condiciones de empleo o trabajo	2,4	2,0	4,1	4,1	3,5	7,9	2,8	2,7	3,1
c.v.e. (%)	19,1	22,8	34,8	21,9	25,8	41,4	8,7	9,7	20,4
Allá no hay oportunidades de educación para los hijos	0,7	0,9	0,1	0,6	0,6	1,1	0,8	0,9	0,5
c.v.e. (%)	34,6	35,0	222,9	56,6	64,7	116,8	16,3	17,2	49,3
No tiene a dónde llegar	2,8	2,6	3,6	1,6	1,7	1,3	3,4	3,4	3,5
c.v.e. (%)	17,5	19,9	37,2	35,1	37,3	104,2	7,9	8,7	19,1
Logró estabilizarse aquí	10,4	10,7	9,1	9,1	8,6	11,8	15,1	15,2	15,0
c.v.e. (%)	8,7	9,4	22,7	14,3	15,9	33,1	3,5	3,8	8,7
No tiene plata para regresar o retornar	2,4	2,1	4,0	1,2	1,3	0,4	1,9	1,9	2,0
c.v.e. (%)	18,9	22,3	35,1	41,2	42,0	203,9	10,5	11,5	25,7
Otra razón	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	0,0	1,0	1,1	0,4
c.v.e. (%)	30,9	34,3	70,9	45,4	45,4		14,6	15,0	54,9
No sabe, no responde	0,7	0,8	0,1	0,4	0,5	0,0	1,0	1,1	0,6
c.v.e. (%)	35,1	35,8	188,9	70,5	70,4		14,8	15,5	46,3

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Tomar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Estas cifras ascienden al 60,6% y al 14,9% para los grupos afrocolombianos, y al 53,3% y 14,5% en el resto de poblaciones. Las poco apropiadas condiciones de vida del lugar, relacionadas con el atraso histórico del campo colombiano y el abandono estatal, son señaladas por un 10% de los grupos familiares (malas condiciones de vida, no existencia de condiciones de empleo o trabajo, bajas oportunidades de educación para los hijos). Muy pocos grupos familiares señalan el haberse estabilizado en el municipio en donde se realizó la encuesta como causal de no retorno: 9% en el caso de los indígenas, 10,4% en el caso de los afrocolombianos y 15% para el resto de la población.

## **Características sociodemográficas de la población indígena desplazada**

Los resultados obtenidos de la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada de 2010, permiten actualizar las características sociodemográficas de la población desplazada por etnia, en cuanto tamaño y composición del hogar, tipo de jefatura, composición por edad y sexo.

La información, como la del capítulo anterior, se presenta, en lo posible para los dos dominios principales de la muestra: los hogares con por lo menos una persona desplazada a partir del 1° de enero de 1998 e inscrita en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD– a partir del 1° de enero de 1999, y los hogares con personas desplazadas a partir del 1° de enero de 1998, pero en los cuales ninguna persona está inscrita en el RUPD, bien porque nunca lo solicitó o bien porque lo solicitó pero no fue inscrita, en adelante hogares no RUPD. Para efectos de comparación, cuando ello es pertinente, se usan los principales indicadores producidos por el Censo de 2005 para la población afrocolombiana e indígena colombiana o de encuestas de calidad de vida cuando sea pertinente.

### **Tamaño promedio de los hogares**

La definición de hogar que se toma en la encuesta, es la definición tradicional de hogar utilizada en Colombia, con fines estadísticos, que fue también la empleada en las dos encuestas nacionales de verificación anteriores, esto es, la persona o grupo de personas, parientes o no parientes entre sí, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, atienden sus necesidades con base en un presupuesto común y generalmente comparten las comidas. De acuerdo con esa definición, a mediados de 2010, el tamaño promedio de los hogares de personas desplazadas inscritas en el RUPD era de 4,9 personas por hogar, esto es, una persona más de lo encontrado si se compara con el tamaño promedio de hogar para la población colombiana, de 3,7 personas por hogar, reportado por la Encuesta de Calidad de Vida 2010 para el conjunto del país. Por etnia, se encuentra que los hogares con afrocolombianos tienen el mismo tamaño promedio que el total de hogares desplazados y los hogares indígenas un tamaño ligeramente menor.

### **Composición de los hogares**

La tasa de jefatura para la población afrocolombiana e indígena, es menor que la existente para el resto de la población desplazada (20,9% y 20,5% respectivamen-

te, frente a 21,1% para el resto). En cuanto a la conformación de los hogares, el núcleo básico familiar (Jefe-a, cónyuge e hijos-as), agrupa el 84,9%% de los miembros, en el caso de los afrocolombianos inscritos en el RUPD; 86,8% para los indígenas y 87,8% para el resto de la población. Entre los afrocolombianos se destaca una mayor presencia de padres y de otros parientes, los cuales, sumados, llegan a casi 5% del total de los miembros del hogar (cuadro 9).

**Cuadro 9. Distribución de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD por grupo étnico y sexo, según parentesco con el jefe de hogar**

Parentesco con el jefe	Afrocolombianos			Indígenas			Resto		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Jefe	20,9	19,7	22,0	20,5	21,3	19,8	21,1	23,2	19,2
c.v.e. (%)	3,8	5,6	5,0	6,4	9,1	9,0	1,9	2,5	2,7
Cónyuge o compañero(a)	9,8	5,5	13,8	13,3	6,2	20,0	12,3	4,7	19,2
c.v.e. (%)	5,8	11,6	6,7	8,3	18,3	9,0	2,6	6,3	2,7
Hijo(a) o hijastro(a)	54,2	58,8	50,0	53,0	59,5	47,0	54,4	59,7	49,6
c.v.e. (%)	1,8	2,3	2,7	3,1	3,9	4,8	0,9	1,1	1,3
Hermano(a) o hermanastro(a)	1,6	1,8	1,5	1,1	1,7	0,6	0,9	1,0	0,8
c.v.e. (%)	15,0	20,8	21,7	30,6	36,3	57,3	10,2	14,1	14,9
Nieto(a)	8,3	9,0	7,5	8,6	9,0	8,1	7,7	8,1	7,3
c.v.e. (%)	6,4	8,8	9,4	10,6	15,0	15,1	3,3	4,7	4,7
Padre, madre, padrastro, madrastra	1,0	0,4	1,5	0,6	0,2	1,0	0,8	0,5	1,0
c.v.e. (%)	19,7	46,7	21,7	41,8	111,6	44,8	11,0	19,8	13,3
Otro pariente	3,8	4,4	3,3	2,4	1,8	3,0	2,4	2,3	2,5
c.v.e. (%)	9,7	13,0	14,6	20,7	35,1	25,5	6,1	9,1	8,3
Otro no pariente	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
c.v.e. (%)	28,7	38,5	42,9	47,9	69,0	66,7	13,9	19,6	19,6

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Tomar con especial cuidado los datos cuyo c.v.e. (%) sea superior al 15%

## Jefatura del hogar

Las distintas versiones de la Encuesta Nacional de Verificación han permitido establecer la existencia de una alta tasa de hogares con jefatura femenina entre la población desplazada. Así, en 2010, esta alcanzaba el 46,8% para el conjunto de la población desplazada inscrita en el RUPD y un 38,1%, para los no inscritos.

Por grupo étnico las diferencias son importantes. Entre los afrocolombianos, la jefatura femenina llega al 51% para los inscritos en el RUPD (43% para los no inscritos), mientras que para los indígenas la tasa de jefatura femenina es mucho menor (34,6% para los inscritos y 20,6% para los no inscritos). Para el resto de la población, las tasas de jefatura femenina son de 42,8% y 35,9%, según el grupo esté inscrito o no en el RUPD. Estas tasas son bastante elevadas si se comparan con las reportadas por la Encuesta de Calidad de Vida de 2010 para el conjunto de hogares urbanos del país, que era del 36,1% (cuadro 10).

**Cuadro 10. Porcentaje de hogares desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según sexo del jefe de hogar**

Jefatura	Afrocolombianos			Indígenas			Resto		
	Total	RUPD	No RUPD	Total	RUPD	No RUPD	Total	RUPD	No RUPD
Masculina	44,9	43,6	51,3	35,9	34,8	42,5	54,9	53,2	62,0
c.v.e. (%)	3,9	4,4	8,3	7,1	7,8	16,5	1,6	1,8	3,3
Femenina	49,7	51,0	43,1	32,6	34,6	20,6	41,5	42,8	35,9
c.v.e. (%)	3,6	3,8	9,8	7,6	7,8	27,9	2,1	2,2	5,7

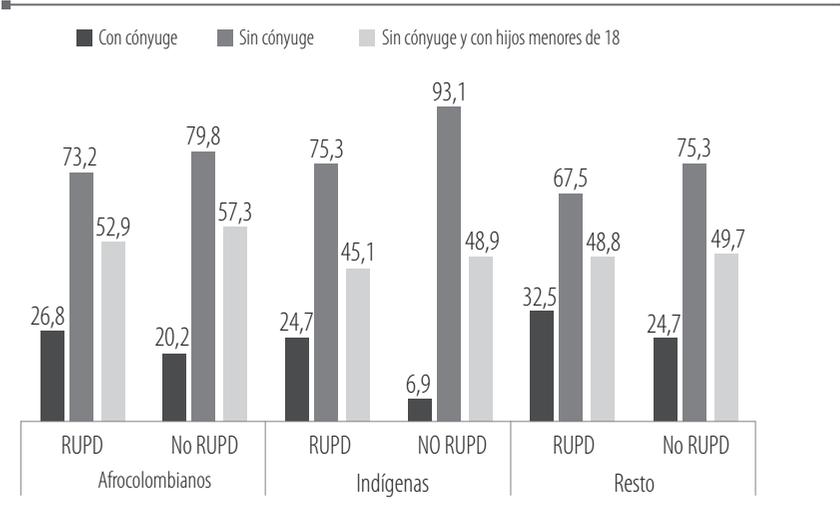
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

La mayor vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina se presenta cuando no hay presencia de cónyuge y, más aún, cuando además la jefa es responsable de hijos menores de 18 años. En el 73% de los hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD con jefatura femenina, no hay presencia de cónyuge y en más de la mitad de ellos (52,9%) hay hijos menores de 18 años. Entre los afrocolombianos no inscritos, la vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar es mayor aún, pues en casi un 80% de los casos no hay presencia de cónyuge y en el 57,3% hay niños menores de 18 años.

Entre los hogares indígenas con jefatura femenina, la vulnerabilidad es aún mayor en términos de jefatura única, ya que en 75 de cada 100 hogares cuya jefa es una mujer no existe un cónyuge (en los hogares RUPD). También la situación es precaria, pero un poco menos, para el resto de los hogares desplazados con jefatura femenina.

Estos porcentajes son bien superiores a los existentes para el conjunto de la población colombiana. En la ECV de 2010 si bien mostraban un mayor porcentaje de hogares con jefatura única femenina (del 80%), lo cual incluye un buen número de hogares unipersonales conformados por mujeres, había un menor número de hogares dirigidos por mujeres solas que tuvieran la responsabilidad de hijos menores de 18 años: el 40,6% en las zonas urbanas del país (gráfica 6).

**Gráfica 6.** Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, con jefatura femenina por grupo étnico y condición de inscripción en el RUPD, según existencia de cónyuge y de hijos menores de 18 años



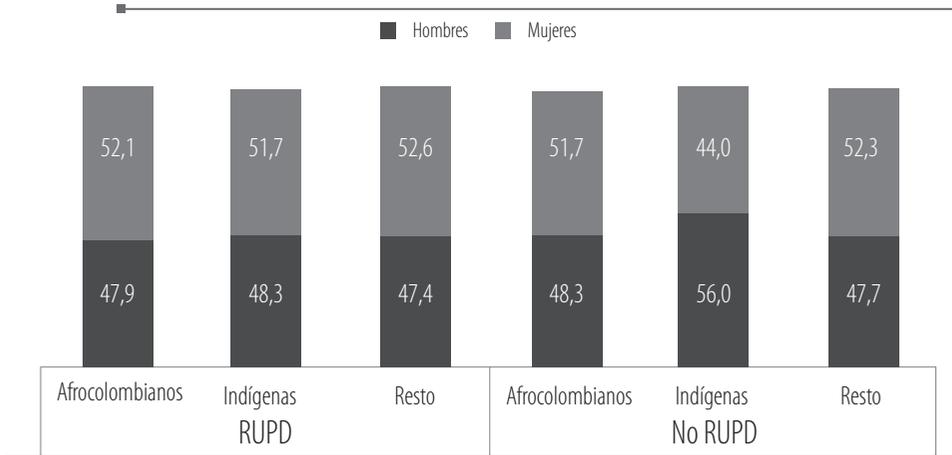
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Distribución de la población por sexo y edad

#### Sexo

En los tres grupos étnicos considerados se pone de presente la presencia mayoritaria de mujeres, superior a la existente para el conjunto de la población colombiana según la ECV-2008, que era del 50,7%. Sin embargo, entre los grupos indígenas no inscritos en el RUPD es significativamente mayor la presencia de hombres que de mujeres (gráfica 7).

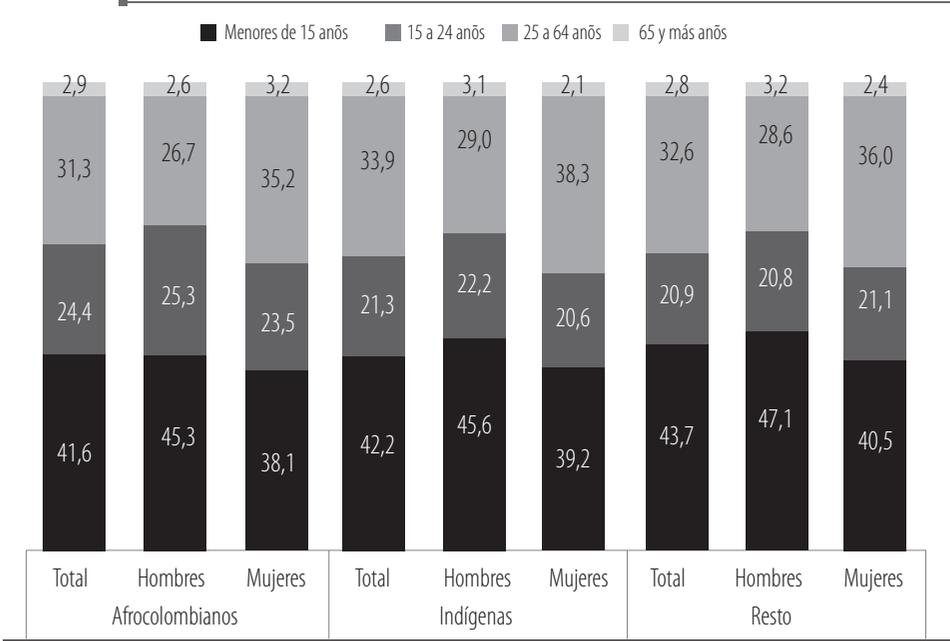
**Gráfica 7.** Distribución de la población desplazadas a partir de 1998 por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según sexo



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

En la estructura por edades sobresale el alto peso de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años, que representan el 41,6% de la población afrocolombiana inscrita en el RUPD, el 42,2% de la indígena y el 43,7% en el resto. En este grupo de edad, es bastante mayor la participación de los hombres que de las mujeres. En cuanto a la población adolescente y joven (15 a 24 años), el peso también es importante, especialmente en el caso de los afrocolombianos, por cuanto participan con un 24,4%. En cuanto a los adultos (25 a 64 años), resalta la baja participación, especialmente en el caso de los hombres afrocolombianos y del resto, lo que pone de presente la precariedad de los hogares para la consecución de empleo e ingresos. Finalmente, cerca del 3% de la población es mayor de 64 años, porcentaje más elevado para el caso de las mujeres afrocolombianas y los hombres indígenas y del resto de la población (gráfica 8).

**Gráfica 8.** Distribución de las personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUP, por grupo étnico y sexo, según grupos de edad



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

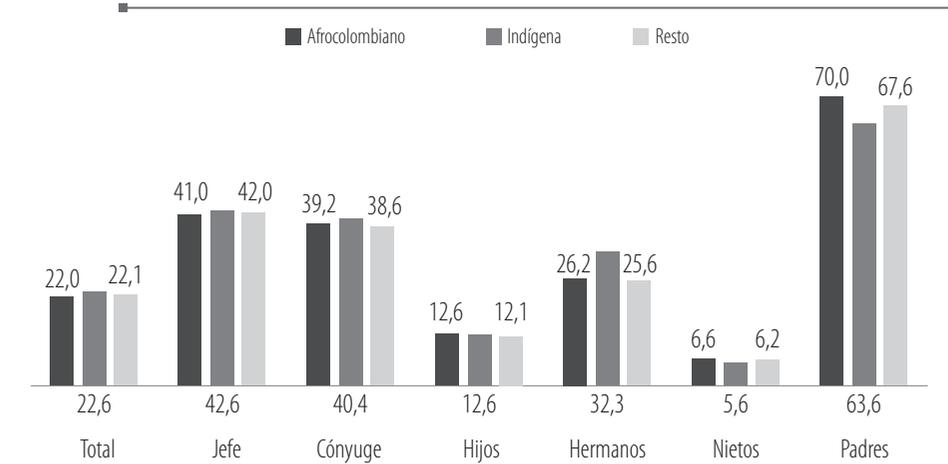
**Edad**

La edad promedio de la población desplazada inscrita en el RUPD no varía cuando se compara por etnia: 22 años para los afrocolombianos, 22,6 para los indígenas y 22,1 para el resto. Si se toma en consideración el parentesco con el jefe de hogar, se encuentra que los jefes tienen alrededor de 42 años, los cónyuges oscilan entre 38,6 años para la población no indígena ni afro y 40,4 para los afrocolombianos. Los hijos tienen algo más de 12 años, y los nietos, entre 5,6 (indígenas) y 6,6 (afrocolombianos).

Las edades difieren entre grupos étnicos cuando el parentesco de los jefes de hogar se compara con el de sus hermanos. Los de los afrocolombianos cuentan con 26,2 años de edad y los de los indígenas, con 32,3 años de edad. Por su parte, los padres o madres de estos jefes de hogar tienen 70 años en promedio en los hogares afrocolombianos y 63,6 años, en los indígenas. No se encontraron diferencias significativas en la edad promedio según las personas estén inscritas o no en el RUPD, ni entre los afrocolombianos ni entre los indígenas. Sin embargo, para la población no afrocolombiana ni indígena hay una diferencia significativa estadísticamente entre

la población inscrita total y la no inscrita. La primera es más joven (22,1 años) que la segunda, que en promedio tiene 23,6 años de edad (gráfica 9).

**Gráfica 9.** Edad promedio de las personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD por parentesco con el jefe del hogar, según grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### **Factores adicionales de vulnerabilidad**

#### **Embarazo**

En la encuesta de 2010 se encontró, para el total de población, una tasa de embarazo del 3,5%, menor a la de 2008, del 4,7%. Las diferencias por etnia van de un 3,4%, para la población no afrocolombiana ni indígena, al 3,8% para las afrocolombianas y al 4,1% para las indígenas<sup>198</sup>. Esta cifra es comparable con la encontrada por la Encuesta Nacional de Salud ENDS 2010<sup>199</sup> para todo el país, según la cual la proporción de mujeres embarazadas era del 3,5%.

Además de las mujeres que se encontraban embarazadas en el momento de la encuesta, se encontró que casi la tercera parte de las que se encontraban en edad fértil habían tenido hijos durante los cinco años anteriores a la realización de la encuesta. La variación por etnia no es muy grande: entre las inscritas en el RUPD, el

198 Los cve (%) respectivos son: 7,5% para el resto, 14,2% para afrocolombianas y 23,7% para indígenas, por lo cual, en especial este último, debe interpretarse con precaución. Por la misma razón no se hará referencia al porcentaje de embarazo por grupos de edad.

199 Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2010). Capítulo 5, “Fecundidad”; cuadro 5.9.1., “Embarazo y maternidad de adolescentes por características seleccionadas”, 17. Versión digital.

porcentaje de mujeres en tal condición era del 30,0%, para las afrocolombianas; del 31,8%, para las indígenas; y del 30,9% para el resto de las mujeres desplazadas, cuya edad oscilaba entre los 12 y los 50 años.

En cuanto a la fecundidad de adolescentes, la ENDS 2010 encontró que el 19,5% de las mujeres entre 15 y 19 años estaban embarazadas o ya habían sido madres (17,3% en zonas urbanas y 26,7% en zonas rurales). El porcentaje encontrado para la población desplazada está más cerca del promedio rural, especialmente para las mujeres no indígenas ni afrocolombianas (26,7%), y para las indígenas (25,5%), y en un punto medio entre los dos para las afrocolombianas (21,1%).

#### Tasa de analfabetismo y años de escolaridad

Los niveles de analfabetismo de la población desplazada de 15 años y más inscrita en el RUPD alcanzan el 17,9% para los grupos afrocolombianos (más alto para las mujeres, 18,3%, en comparación con los hombres, 17,9%); el 14,2% para indígenas (10,2%, para hombres, y 17,7%, para mujeres) y el 12,9% para el resto (14,4% para hombres y 11,6% para mujeres). Estos porcentajes son muy elevados si se comparan con los existentes en 2010 para el conjunto de la población colombiana (6,3%).

Si la comparación se hace con la población rural la diferencia disminuye, puesto que según la ECV 2010, el analfabetismo de las personas de 15 años y más que habitaban en el “resto de municipios” era de 13,9%. Sobresale la peor situación relativa de los grupos afrocolombianos y en especial de las mujeres de estos grupos. Si la tasa se mide para personas de 40 años y más, esta alcanza casi un 40% de las mujeres afrocolombianas y un 35% de las mujeres indígenas (cuadro 11).

**Cuadro 11. Tasas de analfabetismo de las personas desplazadas a partir de 1998, de 15 años de edad o más, inscritas en el RUPD por grupo étnico y sexo, según grupo de edad**

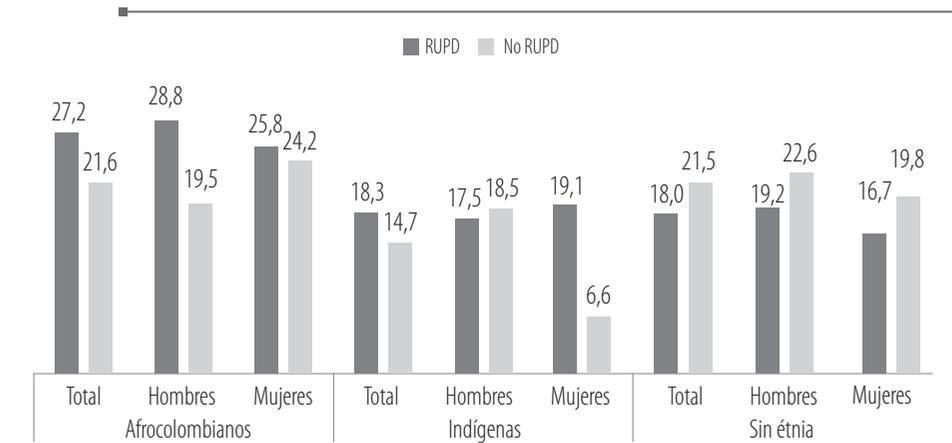
Parentesco con el jefe de hogar	Personas desplazadas de 15 años o más inscritas en el RUPD					
	Afrocolombianas		Indígenas		Resto	
	H	M	H	M	H	M
15 años y más	17,9	18,3	10,2	17,7	14,4	11,6
c.v.e. (%)	7,1	6,4	16,5	11,1	4,1	4,2
40 años y más	33,0	39,7	21,2	35,4	26,6	26,3
c.v.e. (%)	8,9	6,7	18,2	12,1	4,9	4,5

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Adicionalmente, el analfabetismo golpea más a los jefes de hogar, especialmente en los hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD, donde el 28,8% de los jefes hombres y un 25,8% de las jefas mujeres son analfabetas. Entre los indígenas, la proporción es menor, pero el 17,5% de los jefes hombres y el 19,1% de las jefas en los hogares inscritos no saben leer ni escribir. En el resto de la población desplazada, el analfabetismo es más alto entre los grupos no inscritos en el RUPD y alcanza el 22,6% para los jefes hombres y un 19,8% para las jefas. Estas cifras develan la alta vulnerabilidad de los hogares, puesto que si el jefe es analfabeta, tendrá mayores dificultades para desempeñarse laboralmente en ambientes más urbanos. (gráfica 10).

**Gráfica 10.** Tasas de analfabetismo de los jefes de hogar desplazados a partir de 1998, por grupo étnico y sexo, según condición de inscripción en el RUPD.



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

A este panorama de analfabetismo se suma un muy bajo logro educativo. Así, el promedio de años de educación de las personas desplazadas no alcanza los cinco años del ciclo básico. En general, es más alto para las mujeres que para los hombres, salvo entre los indígenas. En el caso de los hombres, es más alto para los jefes que para los demás parentescos; y en el caso de las mujeres, es más alto para quienes son cónyuges que para el resto de parentescos. Por etnias no se aprecian diferencias (cuadro 12).

**Cuadro 12. Promedio de años de escolaridad de las personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico y sexo, según parentesco con el jefe de hogar**

Parentesco con el jefe de hogar	Afrocolombianos		Indígenas		Resto de población	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Total	4,4	4,8	4,7	4,6	4,2	4,9
c.v.e. (%)	1,4	1,4	2,4	2,3	0,7	0,7
Jefe	4,4	4,6	5,0	4,3	4,3	5,0
c.v.e. (%)	2,9	2,8	4,7	4,9	1,3	1,5
Cónyuge o compañero(a)	4,1	4,9	4,7	4,9	4,0	5,1
c.v.e. (%)	5,6	3,3	10,4	4,7	3,0	1,5
Otros parentescos	4,4	4,9	4,6	4,7	4,2	4,7
c.v.e. (%)	1,7	1,9	3,0	3,1	0,9	0,9

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Tasa de dependencia económica

La tasa de dependencia económica —medida como la relación entre la población total y la población en edad de trabajar (12 y más años de edad) que se encuentra ocupada— oscila alrededor de 3. Esta tasa es mayor en los hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD, donde alcanza 3,7 personas, y menor en los hogares no inscritos afrocolombianos y del resto de la población desplazada (3,3). Los hogares inscritos con jefatura femenina tienen una tasa de dependencia del 4,6 en el caso de los afrocolombianos (es de 3,0 para los hombres); 4,2 para las indígenas (2,8 para hombres) y 4,7 para el resto (2,9 para hombres), lo cual pone de presente una vez más la alta vulnerabilidad y afectación de las mujeres. En cuanto a los hogares no inscritos, las tasas de dependencia son más altas para los indígenas y más bajas para los afrocolombianos y el resto. Estas diferencias son estadísticamente significativas (cuadro 13).

**Cuadro 13. Tasa de dependencia económica de los hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo del jefe de hogar, según grupo étnico**

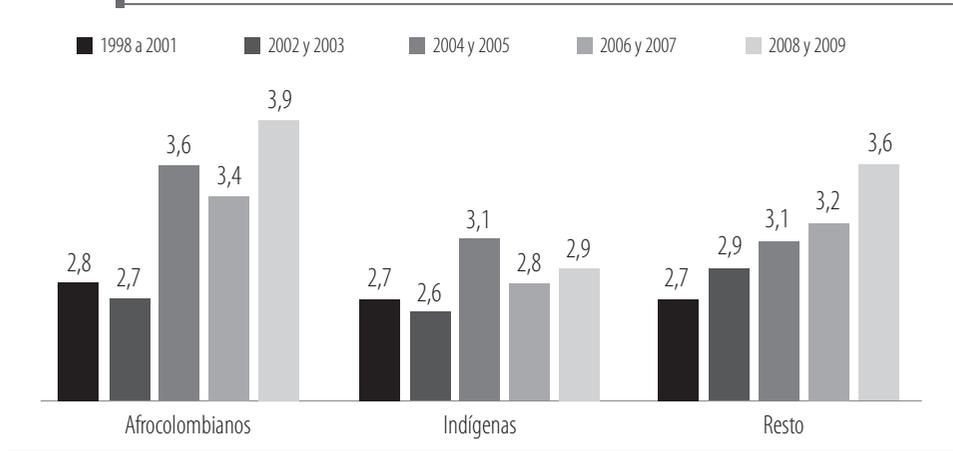
Grupo étnico	Total de hogares			Total de hogares inscritos en el RUPD			Total de hogares no inscritos en el RUPD			Diferencias total RUPD y no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Afrocolombianos	3,6	3,0	4,6	3,7	3,0	4,6	3,3	2,7	4,4	***
c.v.e. (%)	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	
Indígenas	3,4	2,8	4,3	3,4	2,8	4,2	3,6	2,9	5,2	***
c.v.e. (%)	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,7	0,3	
Resto	3,5	2,8	4,7	3,6	2,9	4,7	3,3	2,6	4,6	***
c.v.e. (%)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

\*\*\* Diferencias significativas al 99%.

Puede esperarse que la tasa de dependencia guarde una relación negativa con el año del primer o único desplazamiento. Esto es cierto para el resto de las poblaciones, para quienes los grupos que sufrieron el desplazamiento entre 1998 y 2003 tienen tasas de dependencia más bajas (entre 2,6 y 2,9) que los que lo sufrieron posteriormente. Para los afrocolombianos y los indígenas la tendencia no es clara y la tasa más alta se presenta para quienes se desplazaron entre 2004 y 2005 (gráfica 11).

**Gráfica 11.** Tasas de dependencia económica de los hogares desplazados a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por grupo étnico según periodo del primer o único desplazamiento



Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

## Observancia de los derechos

### Derecho a la atención humanitaria

#### *Ayuda inmediata*

La ayuda inmediata se otorga entre el momento de la declaración del hecho del desplazamiento y el de la inclusión en el registro oficial de desplazados. Los indicadores de la Corte Constitucional buscan valorar la posibilidad de que los grupos desplazados puedan tener unas condiciones mínimas de subsistencia durante ese periodo. De allí que el indicador sea el que “los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciban ayuda inmediata”. Con la información de la III ENV-2010, puede afirmarse que ningún grupo familiar de ninguno de los grupos étnicos considerados ha recibido todos los componentes de ayuda inmediata. La proporción de grupos que recibieron algún componente es más alta para los indígenas (42%) que para los afrocolombianos (36,1%) y menor aún para el resto de la población desplazada (32,5%). También en 2008 se había encontrado que la cobertura para los grupos indígenas era superior a la de los demás grupos étnicos (cuadro 14).

**Cuadro 14. Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según tipo de ayuda inmediata recibida**

Tipo de ayuda	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Valoración médica	12,6	14,2	8,2
c.v.e. (%)	8,5	11,7	5,3
Valoración psicosocial	7,7	10,2	6,1
c.v.e. (%)	11,2	14,1	6,3
Albergue temporal	6,3	10,1	5,2
c.v.e. (%)	12,4	14,1	6,8
Atención médica de urgencia	8,5	10,3	6,5
c.v.e. (%)	10,6	14,0	6,1
Medicinas	10,1	11,4	7,2
c.v.e. (%)	9,6	13,2	5,8
Alimentación	28,2	32,2	25,4
c.v.e. (%)	5,1	6,9	2,7
Elementos de aseo	20,8	22,4	19,5
c.v.e. (%)	6,3	8,8	3,2
Utensilios de cocina	19,3	19,9	17,9
c.v.e. (%)	6,6	9,5	3,4

Continúa

Tipo de ayuda	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Camas o colchonetas	19,7	20,8	17,7
c.v.e. (%)	6,5	9,3	3,4
Vestuario	2,8	4,8	3,1
c.v.e. (%)	19,1	21,2	8,9
Alguna	36,1	42,0	32,5
c.v.e. (%)	4,3	5,6	2,3
Todas	0,4	0,9	0,4
c.v.e. (%)	49,4	49,1	26,2
Ninguna	63,9	58,0	67,5
c.v.e. (%)	2,4	4,0	1,1

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

*Nota:* Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Los componentes que son prestados en mayor proporción son alimentación (al 32,2% de los grupos indígenas y al 28,2% de los grupos afrocolombianos), elementos de aseo, utensilios de cocina y colchonetas. Los componentes que se entregan en menor proporción son vestuario, valoración psicosocial y albergues temporales.

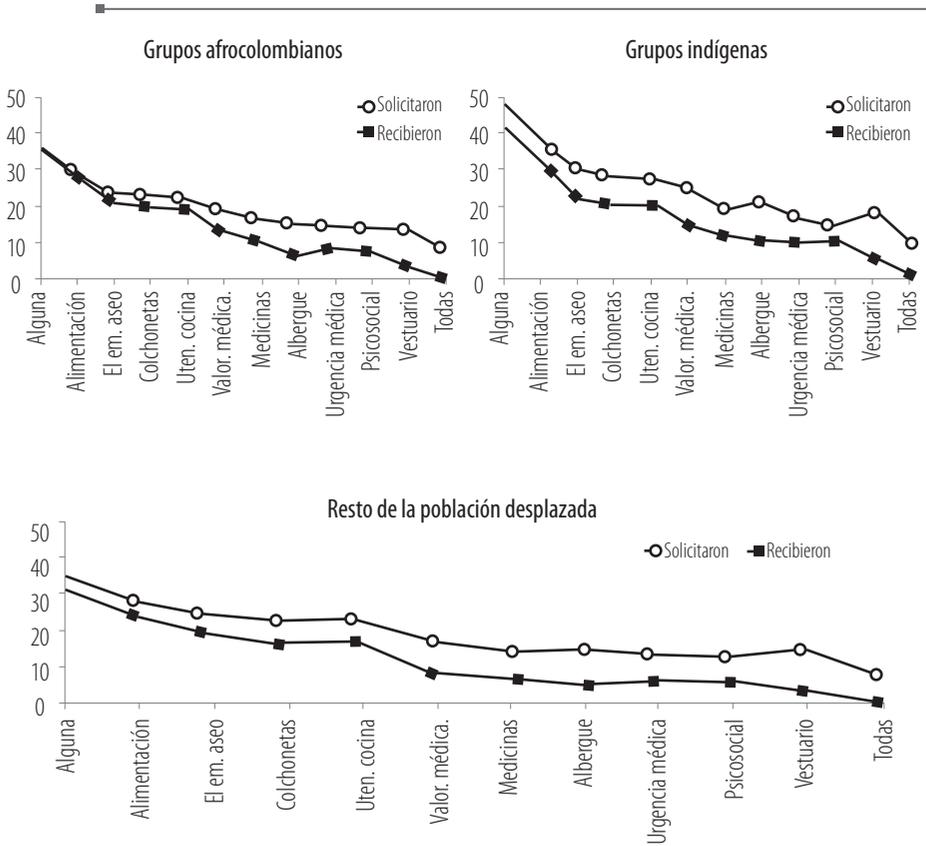
Sin embargo, las necesidades de la población son mayores. En todos los casos —salvo alimentación para los grupos afrocolombianos— las solicitudes de ayuda superan la recepción de las mismas, de manera que no se cubren las necesidades sentidas de la población desplazada (Gráfica 12).

Los casos más críticos de diferencia entre lo solicitado y lo efectivamente recibido se encuentran en los rubros de atención médica y psicosocial, albergue temporal y vestuario, mientras que en los rubros con mayor frecuencia de entrega las distancias entre lo solicitado y lo entregado son menores.

Buena parte de las diferencias obedecen a la modalidad de desplazamiento. La ayuda humanitaria llega en mayor medida cuando el desplazamiento es masivo. En estos casos, es mayor la ayuda prestada en aquellos rubros más desatendidos, como la valoración médica (cuadro 15).

Esta situación se puso de presente para el conjunto de la población desplazada y es válida también para los distintos grupos étnicos, particularmente para los grupos indígenas, que representan el 42% del total de desplazamientos masivos. En el caso de los afrocolombianos, el peso del desplazamiento masivo es mayor, puesto que, como ya se dijo, alcanza la mitad de los casos. En este caso, las diferencias en ayuda prestada entre masivos y totales alcanzan cuatro puntos porcentuales si se compara con el porcentaje de grupos que recibió alguno de los componentes. Para los grupos

**Gráfica 12.** Porcentaje de grupos familiares desplazados a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según componente de ayuda inmediata solicitado y recibido



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada. Julio-agosto 2010. Comisión de Seguimiento y CID-UN.

indígenas, la diferencia entre masivos y total alcanza cerca de seis puntos porcentuales para la recepción de alguna ayuda; la diferencia más importante es la encontrada en valoración médica. Para el resto de la población, las diferencias en la atención entre desplazamientos masivos y el total de desplazamientos son menores.

**Cuadro 15. Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico y modalidad de desplazamiento, según tipo de ayuda inmediata recibida**

Tipo de ayuda	Afrocolombianos		Indígenas		Resto	
	Masivo	Total	Masivo	Total	Masivo	Total
Valoración médica	14,9	12,6	21,2	14,2	9,3	8,2
c.v.e. (%)	10,7	8,5	13,8	11,7	8,0	5,3
Valoración psicosocial	7,8	7,7	13,0	10,2	5,3	6,1
c.v.e. (%)	15,3	11,2	18,6	14,1	10,8	6,3
Albergue temporal	7,7	6,3	14,2	10,1	6,8	5,2
c.v.e. (%)	15,5	12,4	17,6	14,1	9,4	6,8
Atención médica de urgencia	8,8	8,5	14,3	10,3	7,6	6,5
c.v.e. (%)	14,4	10,6	17,6	14,0	8,9	6,1
Medicinas	10,8	10,1	14,1	11,4	7,6	7,2
c.v.e. (%)	12,8	9,6	17,7	13,2	8,9	5,8
Alimentación	31,5	28,2	35,4	32,2	27,6	25,4
c.v.e. (%)	6,6	5,1	9,7	6,9	4,1	2,7
Elementos de aseo	23,3	20,8	23,9	22,4	20,0	19,5
c.v.e. (%)	8,1	6,3	12,8	8,8	5,1	3,2
Utensilios de cocina	21,0	19,3	19,4	19,9	17,1	17,9
c.v.e. (%)	8,7	6,6	14,6	9,5	5,6	3,4
Camas y colchonetas	22,1	19,7	22,1	20,8	17,9	17,7
c.v.e. (%)	8,4	6,5	13,5	9,3	5,5	3,4
Vestuario	2,7	2,8	5,6	4,8	3,3	3,1
c.v.e. (%)	26,7	19,1	29,4	21,2	13,8	8,9
Alguna	40,6	36,1	48,5	42,0	33,7	32,5
c.v.e. (%)	5,4	4,3	7,4	5,6	3,6	2,3
Todas	0,3	0,4	2,1	0,9	0,5	0,4
c.v.e. (%)	85,5	49,4	48,9	49,1	35,1	26,2
Ninguna	59,4	63,9	51,5	58,0	66,3	67,5
c.v.e. (%)	3,7	2,4	7,0	4,0	1,8	1,1

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

### **Atención humanitaria de emergencia**

Según la III ENV-2010, el 25,7% del total de los grupos familiares inscritos en el RUPD no ha recibido ayuda humanitaria de emergencia (AHE) y virtualmente ninguno ha recibido todos los componentes. En 2008, el porcentaje encontrado fue inferior, lo cual indica un deterioro de la situación.

Cuando se examina por grupo étnico, se encuentra que en 2008 el 83% de los grupos indígenas y un porcentaje similar de los grupos afrocolombianos se había beneficiado de por lo menos uno de los componentes. En 2010 solo el 77,7% de los grupos indígenas y el 71,6% de los afrocolombianos declararon haber recibido algún componente; para el resto de la población desplazada, el porcentaje fue del 74,6%. De manera que, en materia de atención humanitaria de emergencia, la situación más precaria es la de los grupos afrocolombianos (cuadro 16).

**Cuadro 16. Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico según tipo de ayuda humanitaria de emergencia recibida**

Componentes	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Mercados o bonos alimentarios	47,9	50,6	53,2
c.v.e. (%)	3,4	4,7	1,5
Afiliación a salud	44,9	56,1	48,0
c.v.e. (%)	3,6	4,2	1,7
Auxilio para arriendo	42,1	46,5	44,0
c.v.e. (%)	3,8	5,1	1,8
Elementos de aseo	34,5	35,5	38,8
c.v.e. (%)	4,4	6,4	2,0
Elementos de cocina	31,0	31,5	34,0
c.v.e. (%)	4,8	7,0	2,2
Camas y colchonetas	30,1	32,3	32,1
c.v.e. (%)	4,9	6,9	2,3
Vinculación a proyectos productivos	23,9	23,7	20,5
c.v.e. (%)	5,7	8,5	3,1
Cupos escolares	22,1	31,1	21,3
c.v.e. (%)	6,1	7,1	3,1
Capacitación	22,6	29,9	23,3
c.v.e. (%)	6,0	7,3	2,9
Documentos de identidad	13,2	12,1	10,1
c.v.e. (%)	8,3	12,8	4,8
Asistencia y orientación jurídica	5,9	6,9	5,5
c.v.e. (%)	12,8	17,4	6,6
Protección	5,7	8,9	4,4
c.v.e. (%)	13,1	15,2	7,5
Alguna	71,6	77,7	74,6
c.v.e. (%)	2,0	2,5	0,9
Todas	0,2	0,3	0,1
c.v.e. (%)	68,0	92,9	54,7
Ninguna	28,4	22,3	25,4
c.v.e. (%)	5,1	8,9	2,7

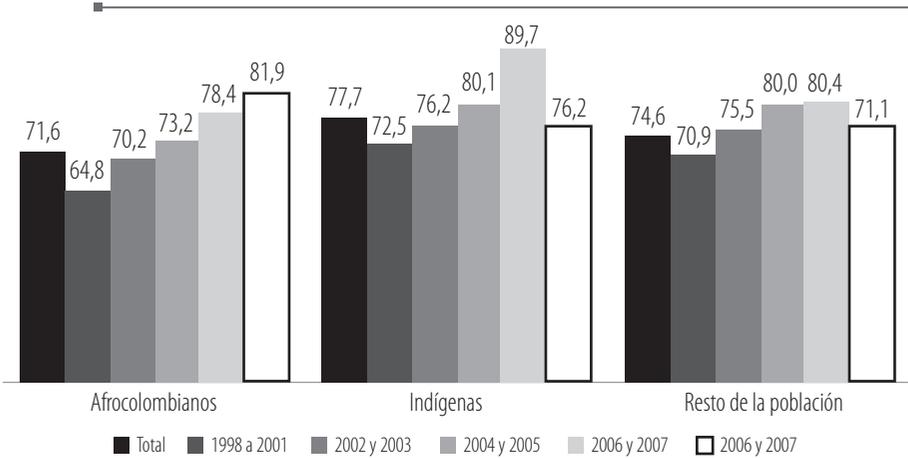
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

*Nota:* Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Por componente, los grupos indígenas tienen una cobertura un poco mayor que los afrocolombianos y que el resto de la población desplazada en afiliación a salud (56%), cupos escolares (31,1%), capacitación (29,9%) y protección (8,9%). Los grupos afrocolombianos tienen cobertura mayor solamente en suministro de documentos de identidad (13,2%) y el resto de la población desplazada recibe en mayor proporción que los grupos étnicos mercados o bonos alimenticios (53,2%), elementos de aseo (38,8%) o elementos de cocina (34%). Los componentes relacionados con los derechos políticos, como documentos de identidad, asistencia y orientación jurídica y protección, tienen las menores coberturas en todos los grupos étnicos.

Por periodo de desplazamiento, se observa una mejora de la situación para quienes se han desplazado más recientemente, especialmente en el caso de los grupos afrocolombianos. Como se aprecia en la gráfica 13, más del 71% de los grupos desplazados a partir de 2004 han recibido por lo menos uno de los componentes de atención humanitaria de emergencia.

**Gráfica 13.** Porcentaje de grupos familiares desplazados a partir de 1998 inscritos en el RUPD, que han recibido algún componente de ayuda humanitaria de emergencia, por grupo étnico, según año del primer o único desplazamiento



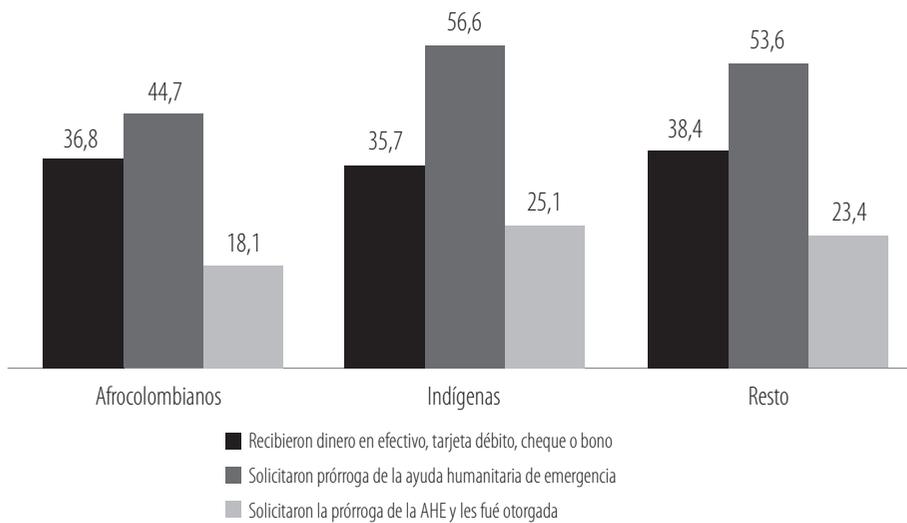
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Finalmente, cabe abordar algunos aspectos adicionales de la ayuda humanitaria. El primero tiene que ver con la prórroga de la ayuda; el segundo, con la entrega de la ayuda humanitaria en efectivo; y el tercero, con el tipo de acciones a las que los

grupos familiares de desplazados han debido recurrir para obtener la ayuda consagrada como derecho.

En la gráfica 14 se observa que el porcentaje de grupos familiares que recibieron ayuda humanitaria de emergencia en dinero, tarjeta débito, bono o cheque es inferior al 40% de los grupos, y es más alto para la población desplazada que no declara ninguna pertenencia étnica. En cuanto a la prórroga de la AHE, se encuentra que los grupos indígenas son quienes la han solicitado en mayor proporción y también a quienes se les ha prorrogado en mayor medida. Los grupos afrocolombianos, por el contrario, son quienes menos han solicitado y recibido dicho beneficio.

**Gráfica 14.** Porcentaje de grupos familiares de personas desplazadas a partir de 1998, incluidas en el RUPD, que recibieron AHE en dinero, solicitaron prórroga de la AHE y les fue otorgada dicha prórroga, según grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Conviene señalar que buena parte de los grupos familiares interpuso un derecho de petición o una tutela; muchos recurrieron a una organización de desplazados y los menos a otro tipo de organización, como ONG; o a personas, como tramitadores, abogados o recomendaciones políticas.

Los grupos afrocolombianos son los que en mayor proporción recurren a los derechos de petición o las tutelas, seguidos por el resto de la población desplazada. Los indígenas lo hacen en menor medida. En cuanto al apoyo que reciben de orga-

nizaciones de desplazados también parece ser mayor para las comunidades afrocolombianas y bastante menor para el resto de la población desplazada (gráfica 15).

**Gráfica 15.** Porcentaje de grupos familiares desplazados a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por acción que emprendieron y persona u organización a la que recurrieron para tener acceso a la AHE, según grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Finalmente, son las mujeres, en los tres grupos considerados, quienes se encargan de realizar los trámites para la obtención de las ayudas y el acceso a los servicios: 65% en el caso de las afrocolombianas; 62,7%, en el caso de las indígenas; y 61,7%, en el del resto de la población desplazada.

### Derecho a la identidad

Contar con un documento de identificación es puerta de entrada a la ciudadanía y a la exigibilidad de derechos. En la III ENV-2010 se recoge información sobre la posesión del documento adecuado según la edad y el sexo de las personas.

En 2010, casi la totalidad de niños y niñas menores de siete años contaban con registro civil, y el mayor porcentaje era para los indígenas. En cuanto a los niños de siete a diecisiete años, buena parte no tienen aún tarjeta de identidad, pero si se suman quienes tienen tarjeta y los que tienen registro, se llega a altos niveles. Los niños, niñas y adolescentes afrocolombianos son los que tienen peor situación relativa.

En cuanto a las mujeres adultas, algo menos del 4% de las afrocolombianas e indígenas no tienen aún cédula. Esta proporción es menor para el resto de la población desplazada. Asimismo, casi todos los hombres mayores de 50 años cuentan

con documento de identidad. El problema que subsiste y que ha sido identificado en otros informes es la ausencia de libreta militar para los hombres entre 18 y 50 años. El porcentaje de este grupo poblacional que tiene cédula y libreta militar es muy bajo, especialmente para los afrocolombianos (8,4%). Aunque la cédula la tiene un alto porcentaje, algo más del 83% para todos los grupos étnicos, la falta de libreta militar para la gran mayoría impone restricciones y problemas de acceso a derechos (cuadro 17).

**Cuadro 17. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, que tienen el documento de identidad adecuado a su edad y sexo**

Posesión de documentos y rangos de edad	Afrocolombianos	Indígenas	Resto de la población desplazada
Indicador 1: personas entre 0 y 6 años con registro civil	97,5	99,5	98,5
c.v.e. (%)	0,6	0,5	0,2
Indicador 2: personas entre 7 y 17 años con tarjeta de identidad	81,5	89,3	88,4
c.v.e. (%)	1,4	1,7	0,5
Indicador 3: personas entre 7 y 17 años con registro civil pero sin tarjeta de identidad	17,2	10,1	11,2
c.v.e. (%)	6,6	15,1	4,3
Indicador 4: mujeres de 18 años o más con cédula de ciudadanía	96,1	96,5	97,4
c.v.e. (%)	0,7	1,0	0,3
Indicador 5: hombres de 18 a 50 años con cédula pero sin libreta militar	84,7	83,6	82,7
c.v.e. (%)	1,7	3,1	0,9
Indicador 6: hombres de 18 a 50 años con cédula y libreta militar	8,4	11,6	13,1
c.v.e. (%)	3,3	19,2	5,3
Indicador 7: hombres de 18 a 50 años sin cédula y sin libreta militar	6,7	4,4	4,0
c.v.e. (%)	14,9	32,4	10,2
Indicador 8: hombres mayores de 50 años con cédula	99,2	99,2	98,8
c.v.e. (%)	0,8	1,2	0,5
Indicador 9: total de personas con documentos de identificación completos (indicadores 1, 2, 4, 6 y 8)	76,3	80,3	80,7
c.v.e. (%)	0,9	1,4	0,4

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

El indicador 9 resume la situación. En él se contabiliza el porcentaje total de personas que tienen el documento de identificación correspondiente al sexo y al grupo de edad, y muestra las diferencias por grupo étnico. Los afrocolombianos son quienes tienen la peor posición relativa, pues solo el 76,3% tiene el documento adecuado. Sin embargo, esto significa una mejora desde 2008, cuando solo el 64,5% de los afrocolombianos inscritos en el RUPD tenían el documento de identidad apropiado. Esta cifra sube al 80% para indígenas, para quienes la mejora en el indicador fue aún más importante, pues en 2008 solo un 64,6% de las personas tenían el goce de su derecho a la identificación. La principal mejoría en ambos casos se da en la expedición de la tarjeta de identidad para niños y niñas de 7 a 17 años, puesto que en 2008 solo el 57,4% de los indígenas y el 51% de los afrocolombianos de estas edades tenían el documento. Hoy los niveles para los primeros llegan casi al 90% y para los segundos, a algo más del 80%.

### **Derecho a la educación**

La III ENV-2010 permite construir buena parte de los indicadores generales, complementarios y asociados establecidos por la Corte Constitucional para verificar el goce efectivo del derecho a la educación por parte de niños, niñas y adolescentes desplazados. La Comisión de Seguimiento ha presentado en sus informes un análisis de los componentes que en su entender constituyen el núcleo esencial del derecho, en materia de acceso —obligatoriedad y gratuidad—, permanencia, calidad y disponibilidad.

#### ***Acceso a la educación***

Las tasas de cobertura bruta (TCB) y neta (TCN) son útiles para medir el acceso a la educación de una población determinada. La primera está definida como la relación entre el número total de personas matriculadas en el sistema escolar en un nivel dado y la población total que cumple los requisitos de edad para asistir a ese nivel. La tasa neta, por su parte, establece la proporción de personas que asisten al nivel educativo adecuado, de acuerdo con su grupo de edad<sup>200</sup>. La diferencia entre las dos tasas se toma usualmente como un indicador de ineficiencia del sistema escolar, que debe promover la entrada al sistema en la edad adecuada, brindar el apoyo necesario para reducir el nivel de repetición escolar y ofrecer el acompañamiento necesario para que los estudiantes no abandonen el sistema escolar.

200 Los grupos de edad normativamente establecidos en el país son: preescolar: cinco y seis años; básica primaria: siete a once años; básica secundaria: doce a quince años; media: dieciséis y diecisiete años.

Para el conjunto de la población desplazada inscrita en el RUPD, se estableció que la TCB era de 91,6% para el conjunto de los niveles (preescolar, básica primaria, básica secundaria y media). Cuando se hace el análisis según la pertenencia étnica declarada, se encuentra que para los indígenas la tasa alcanzó el 92%; para los afrocolombianos, un 95%, y para el resto de la población desplazada, el 90%. No necesariamente un mejor porcentaje denota una mejor situación. Por el contrario, es probable que señale que en un grupo específico de población puede existir cierta concentración de retraso escolar, que hace que personas con edades superiores a las establecidas reglamentariamente estén cursando un determinado grado. Por eso debe considerarse tanto la tasa bruta como la neta, así como los distintos niveles educativos. En los cuadros se incluye también información sobre educación superior, que aunque no está considerada como indicador por parte de la Corte muestra una posibilidad real de superación de la situación actual de los estudiantes víctimas del desplazamiento.

La otra diferencia que es necesario y posible establecer es la de género. Para la población desplazada que no declara ninguna pertenencia étnica, las mujeres tienen una TCB superior a la de los hombres en 4 puntos porcentuales (la TCB para los niveles preescolar, primaria, básica y media de los inscritos en el RUPD era de 88,3% para los hombres y de 92,5% para las mujeres). Cuando se analizan los datos según la pertenencia étnica, las diferencias por sexo se mantienen para las comunidades afrocolombianas, para quienes la TCB es de 92,6% y 97,7% para hombres y mujeres, respectivamente. En cambio, cuando se trata de comunidades indígenas, las tasas de hombres y mujeres son muy similares (cuadro 18).

Para los grupos no inscritos en el RUPD, las TCB son menores y esta diferencia es estadísticamente significativa en el caso de los afrocolombianos y del resto de la población desplazada. Por niveles, en preescolar se aprecia una diferencia muy alta y estadísticamente significativa para los no inscritos afrocolombianos, especialmente en el caso de las niñas. Para este grupo étnico, la diferencia entre inscritos y no inscritos continúa siendo estadísticamente significativa al 99% en el nivel primaria. En básica secundaria y media la diferencia es significativa al 90%. Entre los indígenas, al contrario, las diferencias estadísticamente significativas entre inscritos y no inscritos se dan en básica secundaria y media, donde las tasas de cobertura son superiores, en el primer nivel para los inscritos y en el segundo para los no inscritos.

Para la población inscrita en el RUPD, por nivel y etnia, las coberturas más altas en preescolar son las existentes para el resto de la población y las coberturas más bajas son las de los indígenas. En primaria las tasas más bajas se encuentran en el resto de población y las mayores son para los afrocolombianos. En básica se-

**Cuadro 18. Tasa bruta de escolarización de la población de 5 años o más, desplazada a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según nivel educativo**

Inscritos en el RUPD									
Nivel educativo	Afrocolombianos			Indígenas			Resto		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Preescolar c.v.e. (%)	49,9	52,1	47,4	47,9	43,6	52,2	53,1	56,4	50,0
	5,3	6,8	8,3	9,8	16,4	11,8	2,4	3,2	3,7
Primaria c.v.e. (%)	132,1	137,2	126,4	123,8	126,0	121,5	119,7	119,4	120,1
	0,8	1,0	1,2	1,4	1,9	2,0	0,4	0,6	0,6
Básica secundaria c.v.e. (%)	97,9	86,9	109,1	104,7	100,8	109,5	90,2	84,4	95,8
	1,3	2,1	1,5	1,9	2,7	2,8	0,7	1,1	1,0
Media c.v.e. (%)	44,9	35,7	54,4	31,0	29,9	32,1	45,2	37,4	53,9
	5,3	10,3	5,8	16,0	22,0	23,9	2,9	5,3	3,2
Todos los niveles c.v.e. (%)	95,1	92,6	97,7	92,0	91,9	92,1	90,4	88,3	92,5
	0,8	1,2	1,2	1,5	2,1	2,2	0,5	0,7	0,6
Superior c.v.e. (%)	8,0	6,9	9,1	14,0	13,7	14,3	9,0	5,3	12,1
	39,2	67,6	46,8	32,7	49,4	43,4	17,9	55,2	16,2

No inscritos en el RUPD									
Nivel educativo	Afrocolombianos			Indígenas			Resto		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Preescolar c.v.e. (%)	66,7	60,0	75,7	35,0	31,1	44,2	51,9	50,9	53,1
	8,8	14,3	10,6	33,1	48,3	41,1	5,9	8,6	8,0
Primaria c.v.e. (%)	109,2	108,9	109,6	128,1	132,6	118,2	116,7	122,4	110,7
	2,5	3,5	3,7	3,5	4,4	6,2	1,1	1,4	1,6
Básica secundaria c.v.e. (%)	92,1	78,2	99,3	73,4	65,6	84,3	83,5	71,2	95,9
	3,9	7,9	4,5	8,8	13,4	11,5	2,0	3,6	2,4
Media c.v.e. (%)	54,0	45,7	66,7	68,7	52,2	140,4	38,9	42,5	35,9
	10,2	17,4	11,3	17,1	31,0	10,9	8,8	11,5	13,4
Todos los niveles c.v.e. (%)	89,3	82,6	96,0	87,6	85,4	92,1	87,6	87,1	88,0
	2,3	3,7	3,0	4,2	5,6	6,2	1,1	1,7	1,6
Superior c.v.e. (%)	10,8	9,2	12,2	17,6	4,3	32,8	12,8	9,7	16,0
	58,7	107,2	68,3	62,0	580,7	38,9	26,8	56,4	27,4

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

cundaria, son los grupos indígenas los que tienen las mayores tasas y en educación media, las menores.

### ***Obligatoriedad***

La tasa de cobertura neta (TCN) muestra la correspondencia entre la edad de los estudiantes y el grado que cursan. Para el conjunto de la población desplazada en edad escolar —5 a 17 años— la TCN fue de 86,4% en 2010, más alta para los alumnos inscritos en el RUPD (86,9%) que para los no inscritos (83,5%). Esta diferencia resulta significativa al 99%. Las mujeres tienen tasas más altas que los hombres.

Por grupo étnico, para los afrocolombianos se encuentra que el 87,2% de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar cursan el grado que les corresponde según su edad. Las diferencias entre inscritos (TCN del 88%) y no inscritos (TCN del 81,6%) son estadísticamente significativas y permiten entrever un esfuerzo especial del sistema educativo en favor de quienes han sido oficialmente reconocidos como desplazados. Por género, las mujeres tienen una TCN más elevada que los hombres, tanto entre los inscritos (89,4%, para ellas, frente a 86,7%, para ellos) como entre los no inscritos (86,7%, para mujeres, y 76,6%, para hombres).

Por niveles, persisten amplias diferencias en preescolar entre inscritos y no inscritos afrocolombianos, a favor de estos últimos. La tasa de primaria entre los afrocolombianos inscritos señala un buen desempeño, puesto que más del 90% de los alumnos están en el grado adecuado. El panorama cambia fuertemente con el paso a secundaria: la TCN solo llega al 57,4% y es peor aún en media, con una tasa del 15,2% que indica que de cada seis niños menos de uno cursa el grado que le corresponde a su edad.

Para los grupos indígenas, las tasas netas de cobertura de todos los niveles son del 87,4%, para los inscritos en el RUPD, y del 84%, para los no inscritos. La cobertura de preescolar es muy baja, especialmente para los no inscritos. Más de la mitad de los niños y niñas en edad de cursar preescolar aún no han iniciado el estudio. En primaria, los niveles son adecuados, especialmente entre los niños y niñas no inscritos en el RUPD, con tasas cercanas al 100%, que es la tasa óptima. Entre los inscritos, los niveles están entre el 84% y el 90%. En básica secundaria, cuatro de cada seis niños cursan el grado correspondiente a su edad. La tasa es más baja entre los no inscritos. En media, solo uno de cada seis niños, como en el caso de los afrocolombianos, alcanza el nivel en la edad adecuada, lo que muestra los graves problemas de retraso y abandono escolar.

En los dos niveles de entrada y salida se concentran para la población inscrita buena parte de los problemas y es allí donde la situación es más precaria para afro-

colombianos e indígenas, en comparación con la de los niños y jóvenes desplazados que no se reconocen como pertenecientes a algún grupo étnico. En efecto, para este último grupo la cobertura en preescolar es ligeramente superior al 50% y la de media alcanza el 23,7%. Estos niveles son bajos, pero superiores a los encontrados para los otros dos grupos de población, como puede apreciarse en el cuadro 19. Por género, las mujeres tienen en general mejores TCN, salvo en preescolar —afrocolombianos y el resto- y en primaria —el resto de la población—.

**Cuadro 19. Tasa neta de escolarización de la población de 5 años o más, desplazada a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según nivel educativo**

Nivel educativo	Inscritos en el RUPD			No inscritos en el RUPD			Diferencias RUPD y no RUPD
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Afrocolombianos							
Preescolar	49,9	52,1	47,4	66,7	60,0	75,7	**
c.v.e. (%)	7,1	9,3	10,9	12,4	20,1	14,1	
Primaria	91,2	90,4	92,1	86,8	87,2	86,4	-
c.v.e. (%)	1,4	2,1	1,9	4,3	5,7	6,4	
Básica secundaria	57,4	50,2	64,7	53,3	36,7	61,8	-
c.v.e. (%)	4,2	6,8	5,1	13,2	30,2	14,0	
Media	15,2	13,6	17,0	25,9	29,1	21,0	*
c.v.e. (%)	16,6	24,9	22,2	28,2	34,0	50,2	
Todos los niveles	88,0	86,7	89,4	81,6	76,6	86,7	***
c.v.e. (%)	1,0	1,5	1,4	3,3	5,5	3,9	
Superior	6,5	5,7	7,2	6,0	4,8	7,0	-
c.v.e. (%)	17,2	25,8	23,0	40,6	66,9	51,2	
Indígenas							
Preescolar	47,9	43,6	52,2	35,0	31,1	44,2	-
c.v.e. (%)	12,9	20,8	16,0	37,5	50,9	52,5	
Primaria	86,6	84,3	89,1	95,7	97,7	91,5	*
c.v.e. (%)	2,9	4,5	3,7	4,2	4,2	8,8	
Básica secundaria	64,6	62,2	67,6	59,0	46,1	77,0	-
c.v.e. (%)	6,1	8,6	8,5	18,1	30,5	18,6	
Media	15,3	7,1	22,6	31,6	26,1	55,2	-
c.v.e. (%)	29,4	59,6	35,3	61,5	90,7	59,5	
Todos los niveles	87,4	86,6	88,3	84,0	80,9	90,3	-
c.v.e. (%)	1,8	2,5	2,5	5,4	7,9	6,3	
Superior	9,4	8,9	9,9	5,6	4,3	7,1	-
c.v.e. (%)	25,0	37,5	33,6	86,1	133,6	113,1	

Continúa

Nivel educativo	Inscritos en el RUPD			No inscritos en el RUPD			Diferencias RUPD y no RUPD
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Resto de población desplazada							
Preescolar	53,1	56,4	50,0	51,8	50,9	52,8	-
c.v.e. (%)	3,3	4,4	5,0	8,0	11,6	11,0	
Primaria	89,6	90,4	88,7	87,8	90,2	85,3	-
c.v.e. (%)	0,7	1,0	1,1	1,9	2,4	3,0	
Básica secundaria	62,4	57,3	67,4	53,7	46,3	61,1	***
c.v.e. (%)	1,9	3,0	2,5	5,8	9,4	7,2	
Media	23,7	21,3	26,4	20,7	19,4	21,8	-
c.v.e. (%)	6,7	10,0	9,1	18,1	28,7	23,3	
Todos los niveles	86,5	85,5	87,6	84,0	83,5	84,5	**
c.v.e. (%)	0,5	0,8	0,7	1,5	2,1	2,0	
Superior	6,4	4,2	8,2	7,4	7,4	7,4	-
c.v.e. (%)	9,3	17,2	11,0	20,8	29,9	29,0	

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

\*\*\* Al 99%

\*\* Al 95%

\* Al 90%

- No se encontraron diferencias significativas.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Si la situación se compara con la encontrada en 2008, se observa que los grupos afrocolombianos mejoraron muy levemente su situación, puesto que en 2010 la TCN para todos los niveles alcanzó un 88,0% para los inscritos y un 81,6% para los no inscritos, mientras que en 2008 la TCN de todos los niveles era del 87,2% para inscritos y del 78,4% para no inscritos. La mejora, como se ve, fue mayor para los no inscritos, lo cual señala que fueron las políticas educativas generales las principales responsables de la mejora, más que las políticas dirigidas específicamente a la población desplazada.

Por niveles, se aprecian mejoras en todos, con excepción de media para los afrocolombianos inscritos en el RUPD, pero principalmente en preescolar para los no inscritos (en 2008, la TCN para el total de inscritos en preescolar era del 44,8% y para no inscritos, del 52,6%) y en media (las TCN en 2008 eran del 11% para inscritos y del 18,3% para no inscritos). Para los grupos indígenas inscritos, las mejoras se dan en preescolar, nivel para el que la TCN aumenta de 44,4% a 47,9%; y en básica secundaria, donde pasa de 49,1% a 64,6%.

**Accesibilidad económica (gratuidad)**

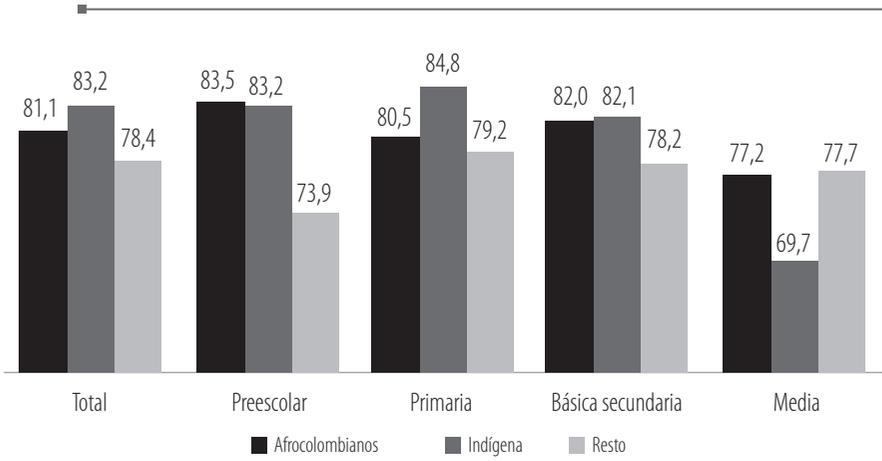
La gratuidad en educación contribuye a promover la permanencia de los escolares en el sistema educativo, en la medida en que no contar con recursos económicos suficientes puede llevar a los padres a retirar a sus hijos del colegio.

Las encuestas de verificación han indagado acerca de los pagos que deben realizar los hogares para sufragar matrículas, pensiones y gastos complementarios. Asimismo, han buscado establecer la existencia de necesidades en materia de libros y útiles escolares, uniformes, transporte escolar e implementos de aseo, y precisar en qué medida dichas necesidades son provistas en forma gratuita por parte de los establecimientos educativos.

Uno de los principales avances identificados en materia del GED a la educación entre 2008 y 2010 es el incremento del 64% al 78% en el porcentaje de población escolar beneficiaria de gratuidad en la educación.

Por grupo de población, los afrocolombianos e indígenas se benefician más de las políticas de gratuidad, puesto que el 81,1% de los alumnos afrocolombianos y el 83% de los indígenas no tienen que sufragar ningún gasto, frente al 78% del resto de población. Por niveles, el preescolar explica buena parte de las diferencias. En primaria y básica secundaria se tienen los mayores niveles de gratuidad, mientras que en la media disminuyen (gráfica 16).

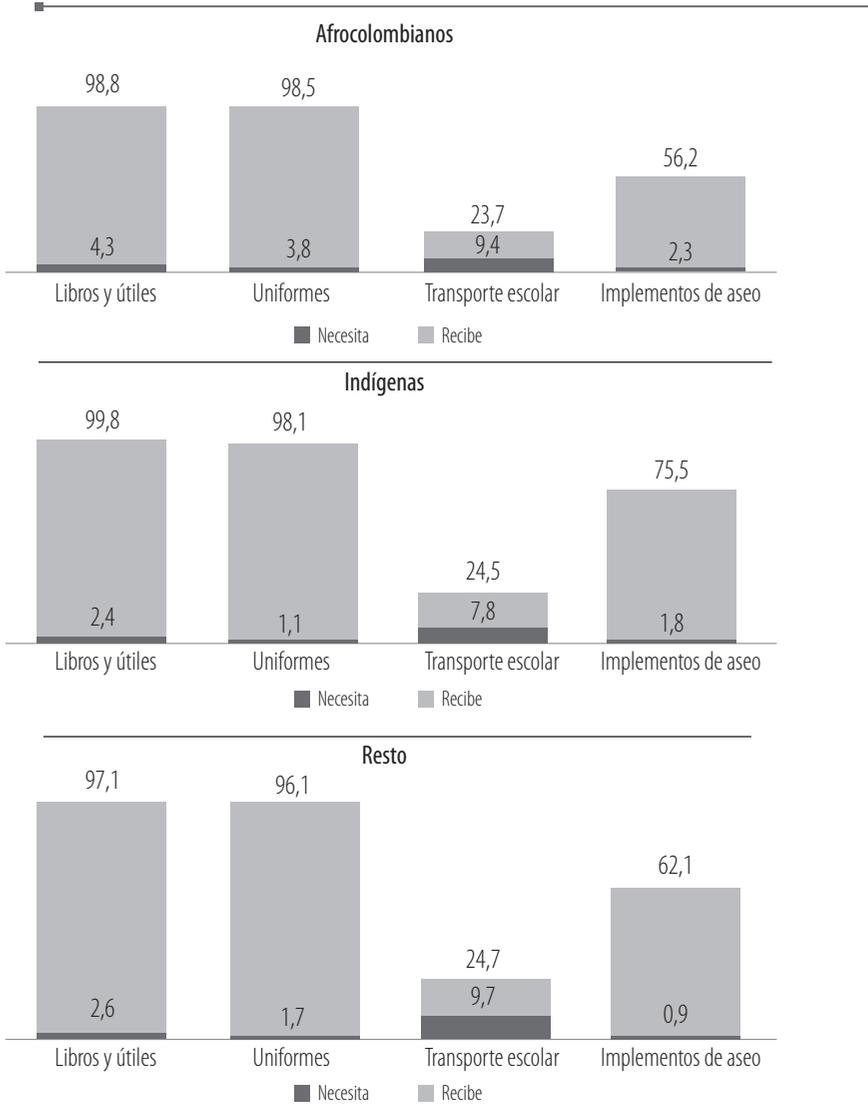
**Gráfica 16.** Porcentaje de personas de 5 a 17 años, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, que estudian y no tuvieron que realizar ningún pago por concepto de matrícula, de pensiones escolares o de gastos complementarios, por nivel educativo, según grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

En la gráfica 17 se muestran las necesidades de libros, uniformes, implementos de aseo y transporte que tienen los hogares afrocolombianos, indígenas y el resto de la población desplazada para garantizar la asistencia a las aulas de los niños en edad escolar.

**Gráfica 17.** Porcentaje estudiantes desplazados a partir de 1998 entre 5 y 17 años de edad, inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según elementos que necesita y recibe para asistir al colegio



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Casi la totalidad de los hogares requiere el cubrimiento de al menos una de estas necesidades. Sin embargo, los establecimientos educativos solo cubren una porción ínfima de las necesidades de los estudiantes.

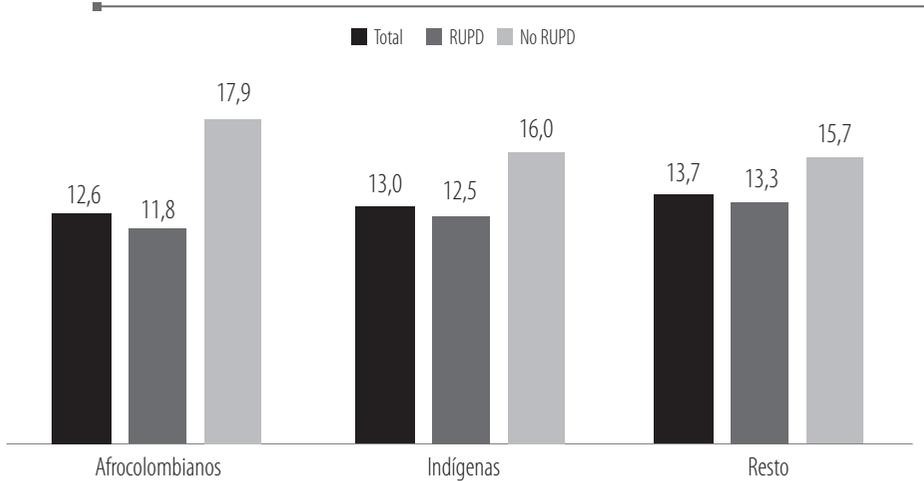
Así, el 98,8% de los hogares afrocolombianos, el 99,8% de los indígenas y el 97,1% del resto de población desplazada requieren recibir apoyo para libros y útiles, pero los establecimientos educativos solo se los entregan al 4,3% de los estudiantes afrocolombianos, al 2,4% de los indígenas y al 2,6% del resto de población. Caso similar sucede con los uniformes, con necesidades similares y coberturas aún menores. Los implementos de aseo son requeridos, por ejemplo, por un 75% de los niños indígenas y menos del 2% de ellos los recibe. La necesidad menos frecuente, pero al mismo tiempo más cubierta, es el transporte escolar, requerido por cerca de una cuarta parte de la población escolar, sin diferencia por etnia, y es entregado a menos del 10%.

### ***Permanencia***

El porcentaje de niños, niñas y adolescentes en edad escolar (5 a 17 años) que no asisten a un establecimiento educativo ha disminuido entre 2008 y 2010, al pasar de 15,4% a 13,4%. Por grupo étnico, los afrocolombianos tienen la menor tasa de inasistencia (12,6%), seguidos por los pueblos indígenas (13,0%). La del resto de la población desplazada es mayor, puesto que alcanza el 13,7%. Cuando se compara según condición de inscripción en el RUPD, se encuentran diferencias significativas para afrocolombianos, que alcanzan seis puntos porcentuales (11,8% para inscritos y 17,9% para no inscritos) y para el resto de población (13,3% inscritos y 15,7% no inscritos). Entre los indígenas, si bien hay diferencias, estas no son estadísticamente significativas (gráfica 18).

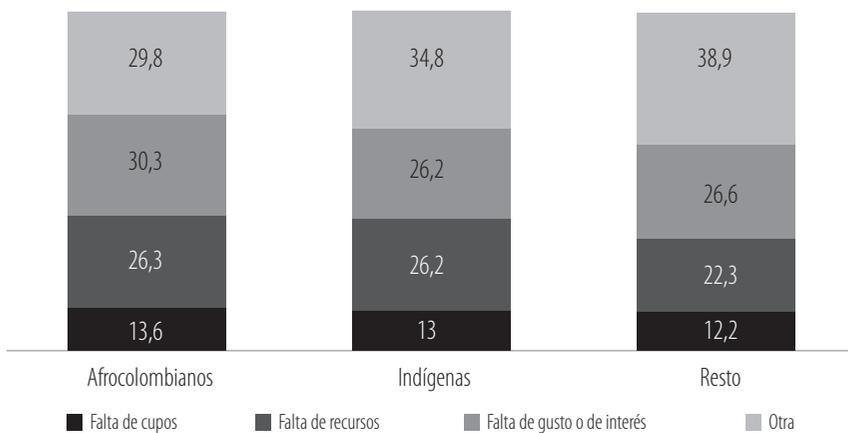
El tamaño de la muestra no permite afirmar con sólida base estadística cuáles son los motivos de inasistencia escolar para cada uno de los grupos étnicos. Sin embargo, se observa que las principales razones argumentadas por el conjunto de la población desplazada inscrita en el RUPD están también presentes en la población indígena y afrocolombiana. Al agregar las principales causas, se destaca que los costos educativos elevados o la falta de dinero serían la explicación de la inasistencia de cerca de un 26% de niños, niñas y adolescentes afrocolombianos e indígenas desplazados inscritos en el RUPD; la falta de cupos, en un 13% de los casos; y, lo que es más preocupante, la falta de interés por el estudio afectaría a un 30% de la población afrocolombiana y a un 26% de la población indígena en edad escolar que está por fuera del sistema (gráfica 19).

**Gráfica 18.** Porcentaje de personas entre 5 y 17 años, desplazadas a partir de 1998, que no asisten a un establecimiento educativo, por condición de inscripción en el RUPD, según grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

**Gráfica 19.** Distribución de las personas entre 5 y 17 años, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, que no asisten a un establecimiento educativo, por grupo étnico, según causa agregada de inasistencia.



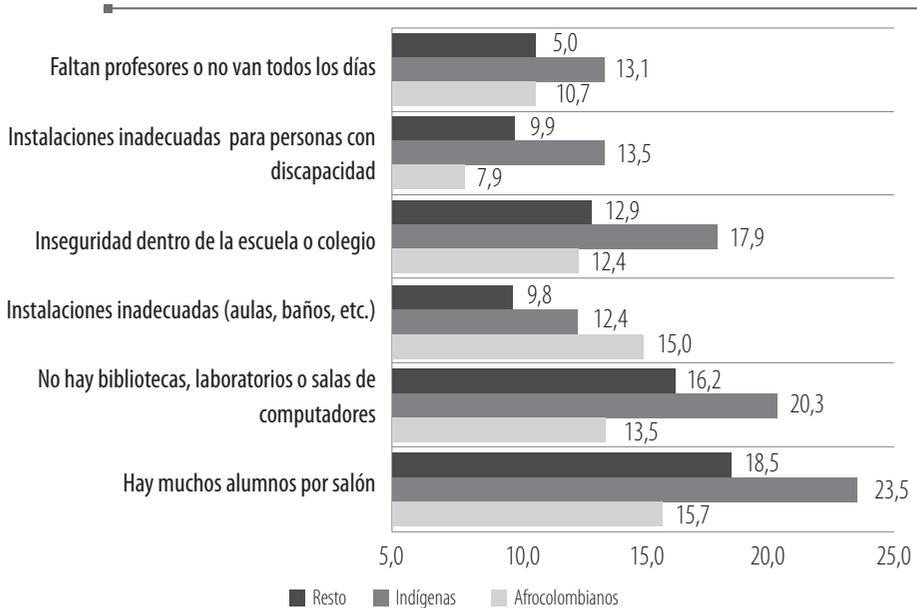
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Las diferencias de género son importantes. Entre la población afrocolombiana inscrita en el RUPD, la principal causa aducida para no asistir al colegio en el caso de las mujeres fueron los *costos educativos elevados o la falta de dinero*, señalados en el 32,5% de los casos; mientras que entre los varones, la falta de gusto o interés lleva en mayor medida al abandono (38% de los casos de inasistencia). Entre los grupos indígenas las principales causas de inasistencia son también la falta de recursos económicos, para las mujeres (27,5%), y la falta de gusto, para los hombres (28%).

### ***Calidad sentida***

Finalmente, como una forma de aproximarse a la calidad de la educación se preguntó acerca de los principales problemas identificados en el servicio educativo. Para el conjunto de la población desplazada que estudia, se encontró que la mitad no señaló ningún problema. Cuando se divide la población por etnia, se encuentra que el 52% en los hogares afrocolombianos y el 50,5% en los hogares sin pertenencia étnica no señalaron ningún problema, mientras que este porcentaje fue mucho menor entre los hogares indígenas, como quiera que solo un 34% manifestó la inexistencia de algún problema. El más frecuente, en el cual coinciden todos los grupos de población considerados, es el hacinamiento en el salón. La precariedad de las instalaciones, tanto en aulas y baños como en dotación de bibliotecas, laboratorios o salas de computadores, es otro aspecto negativo señalado por buena parte de los hogares. La inseguridad dentro del establecimiento escolar es un problema sentido por el 18% de los estudiantes indígenas y el 12% de los demás. Finalmente, la falta de profesores o su incumplimiento afecta a más del 10% de los estudiantes (gráfica 20).

**Gráfica 20.** Porcentaje de personas entre 5 y 17 años, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por etnia, según principales problemas que se presentan en el establecimiento educativo



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

## Derecho a la salud

Para verificar el goce efectivo del derecho a la salud, la III ENV-2010 incluyó las preguntas necesarias a fin de conocer los avances en afiliación a salud, en atención psicosocial y en vacunación, principalmente.

### *Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud*

Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas desplazadas inscritas en el RUPD afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) pasó del 75% al 85%.

Por grupo étnico, se encuentra una menor afiliación de las personas pertenecientes a grupos indígenas, cuyo porcentaje de afiliación llega al 79,5% para inscritos y al 74,2% para no inscritos. Las cifras para los afrocolombianos son del 85,6% para inscritos y del 78,6% para no inscritos. Para el resto de la población desplazada, el porcentaje de afiliación entre los inscritos en el RUPD es similar al existente para afrocolombianos (85,3%) y del 80,4% para no inscritos. Las diferencias entre inscritos y no inscritos son, en todos los casos, estadísticamente significativas (cuadro 20).

**Cuadro 20. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según afiliación o vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud**

Grupo étnico y Afiliación / vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud	Inscritos en el RUPD			No inscritos en el RUPD			Diferencias RUPD/no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
<b>Afrocolombianos</b>							
Afiliados al régimen contributivo o al especial c.v.e. (%)	5,6	6,2	5,1	8,7	9,9	7,5	***
	7,0	9,5	10,2	12,9	17,1	19,4	
Afiliados al régimen subsidiado c.v.e. (%)	79,9	78,2	81,5	69,8	65,5	73,7	***
	0,9	1,3	1,1	2,6	4,1	3,3	
Afiliados que no saben el régimen c.v.e. (%)	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	-
	71,5	123,8	87,7	89,6	109,4	155,5	
Subtotal de afiliados c.v.e. (%)	85,6	84,5	86,7	78,6	75,7	81,4	***
	0,7	1,1	0,9	2,1	3,2	2,6	
Vinculados con carta c.v.e. (%)	9,6	10,0	9,2	4,8	7,0	2,7	***
	5,2	7,4	7,4	17,7	20,8	33,2	
Vinculados sin carta c.v.e. (%)	4,8	5,6	4,1	16,8	17,6	16,1	***
	7,6	10,1	11,4	8,8	12,3	12,6	
<b>Indígenas</b>							
Afiliados al régimen contributivo o al especial c.v.e. (%)	6,8	5,4	8,1	8,6	6,6	11,2	-
	10,6	17,3	13,3	24,1	38,0	30,6	
Afiliados al régimen subsidiado c.v.e. (%)	72,7	74,7	70,8	65,6	67,6	63,1	**
	1,8	2,4	2,6	5,4	7,0	8,3	
Afiliados que no saben el régimen c.v.e. (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
	297,3		295,6				
Subtotal de afiliados c.v.e. (%)	79,5	80,2	79,0	74,2	74,2	74,3	*
	1,5	2,1	2,1	4,4	6,0	6,4	
Vinculados con carta c.v.e. (%)	16,3	15,2	17,3	4,7	2,2	7,9	***
	6,5	9,8	8,7	33,4	67,7	37,1	
Vinculados sin carta c.v.e. (%)	4,2	4,6	3,7	21,1	23,6	17,8	***
	13,8	18,9	20,2	14,3	18,2	23,3	

Continúa

Grupo étnico y Afiliación / vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud	Inscritos en el RUPD			No inscritos en el RUPD			Diferencias RUPD/no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Resto de la población desplazada							
Afiliados al régimen contributivo o al especial c.v.e. (%)	7,5	7,6	7,4	10,8	11,5	10,2	***
Afiliados al régimen subsidiado c.v.e. (%)	3,0	4,3	4,2	5,6	7,8	8,0	***
Afiliados que no saben el régimen c.v.e. (%)	0,5	0,7	0,6	1,3	2,0	1,7	-
Subtotal de afiliados c.v.e. (%)	85,4	84,7	86,0	80,4	79,0	81,6	***
Vinculados con carta c.v.e. (%)	10,2	10,2	10,1	3,6	3,2	4,0	***
Vinculados sin carta c.v.e. (%)	2,5	3,7	3,5	10,1	15,6	13,3	***
Vinculados sin carta c.v.e. (%)	4,5	5,1	4,0	16,0	17,8	14,4	***
Vinculados sin carta c.v.e. (%)	3,9	5,3	5,8	4,5	6,1	6,6	***

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

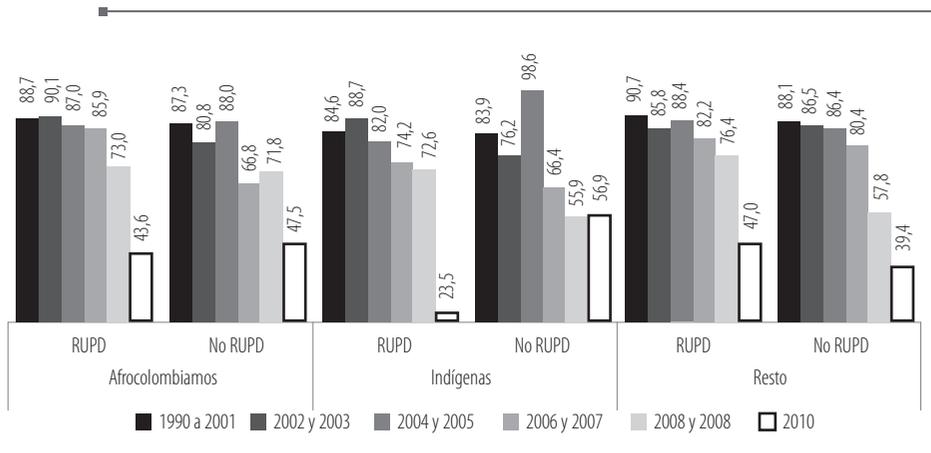
Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Como lo ha planteado la Comisión de Seguimiento, la baja afiliación al régimen contributivo es consecuencia de la alta precariedad de la relación laboral de la población desplazada. En el caso de las etnias, se pone de presente una mayor vulnerabilidad ya que solo el 5,6% en el caso de los afrocolombianos y el 6,8% en el de los indígenas se encuentran en dicho régimen (la cifra, para el resto de la población, es del 7,5%). Adicionalmente, entre la población indígena existe la mayor proporción de vinculados con carta, que alcanza el 16,3%, con diferencias entre hombres (15,2%) y mujeres (17,3%).

En cuanto al periodo de desplazamiento, se encuentran dificultades para afiliar a los desplazados más recientes, como se observa en las bajas tasas de afiliación al sistema de quienes se desplazaron en 2010. Es también baja la afiliación de quienes se desplazaron en 2008 y 2009, pues las tasas para la población inscrita son apenas ligeramente superiores al 70%, nivel similar al encontrado para la población no inscrita, con excepción de la población indígena que fue de solo el 55,9%. Para quienes se desplazaron con anterioridad a 2008, las tasas de afiliación, para la población inscrita, aumentan conforme pasa el tiempo desde el momento del desplazamiento. Así, quienes se desplazaron antes de 2003 tienen niveles de afiliación alrededor del

90%. Asimismo, las diferencias entre desplazados inscritos y no inscritos se observan más a medida que es más reciente el desplazamiento (gráfica 21).

**Gráfica 21.** Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, afiliadas al SGSSS, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según año del primer o único desplazamiento



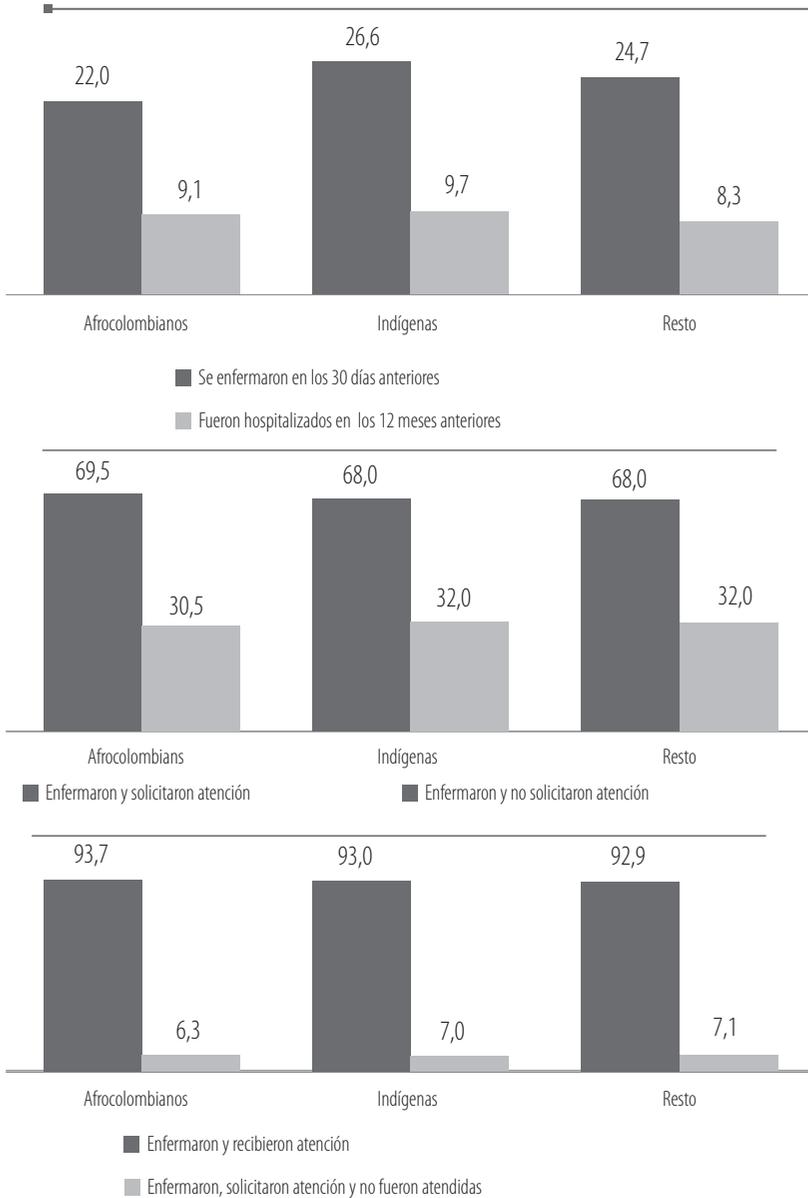
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Atención en salud

La afiliación, si bien es puerta de entrada al sistema de salud, no garantiza el acceso al servicio. Para ver cómo opera el servicio, se hizo una serie de preguntas para establecer si las personas estuvieron enfermas durante los treinta días anteriores a la encuesta o si tuvieron que ser hospitalizadas en los doce meses anteriores a la misma. En el primer caso, se indagó además por cuál fue el comportamiento de las personas frente a la enfermedad sentida (si solicitaron atención médica) y cuál el comportamiento del sistema, es decir, si dicha atención fue brindada. La gráfica 22 ilustra esta información.

Puede observarse cómo la incidencia de enfermedad es mayor entre las personas indígenas. Igualmente, entre ellas es mayor el porcentaje de quienes tuvieron que ser hospitalizadas. La solicitud de atención por parte de los que se sintieron enfermos en los treinta días anteriores a la realización de la encuesta es similar por grupo étnico, y muestra que algo más de 30% de quienes sufrieron algún síntoma de enfermedad no solicitaron ningún tipo de atención médica, bien porque consideraron que el caso era leve, bien porque recurrieron a la automedicación o a terapias alternativas, o por cualquier otra razón.

**Gráfica 22.** Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según existencia de enfermedad, necesidad de hospitalización y atención médica solicitada y recibida



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Entre quienes solicitaron atención médica, el 6,3% de los afrocolombianos y el 7,0% de los indígenas no la recibieron. Para ellos, el acceso al servicio fue negado, lo que puso en juego el goce efectivo del derecho.

### **Apoyo psicológico**

El porcentaje de población desplazada inscrita en el RUPD que ha solicitado ayuda psicológica es muy reducido, a tal punto que solo el 3% de los afrocolombianos, el 5,6% de los indígenas y el 4,3% del resto lo hicieron. Las cifras son aún menores para la población desplazada no inscrita en el RUPD.

A pesar de la muy baja demanda por atención psicológica, no todos los que la solicitaron fueron atendidos. En el caso de la población afrocolombiana RUPD, apenas recibió atención un 74,1% de aquellos que la solicitaron; en el caso de la población indígena inscrita en el RUPD, el 71,8% tuvo acceso a ella; y para el resto de la población desplazada el 82,3% de los que la requirieron fueron atendidos. Estos datos muestran en forma clara el déficit de demanda y de atención en uno de los aspectos más importantes para esta población (cuadro 21).

**Cuadro 21. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, que han solicitado y recibido atención psicosocial**

Solicitud de ayuda y atención recibida	Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Personas desplazadas no inscritas en el RUPD		
	Afrocolombianos	Indígenas	Resto	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Solicitaron	3,0	5,6	4,3	1,3	2,1	1,8
c.v.e. (%)	9,8	11,8	4,0	34,6	50,1	14,3
Recibieron atención	74,1	71,8	82,3	82,0	71,4	80,7
c.v.e. (%)	5,3	7,7	1,9	15,0	29,5	6,8

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

### **Promoción y prevención**

#### **Vacunación**

De los niños menores de 5 años de edad del conjunto de la población en condición de desplazamiento inscrita en el RUPD, solo el 82% tiene la primera dosis de la vacuna triple viral (era del 86% en 2008), lo que indica que está por debajo de

los umbrales útiles de vacunación (95%)<sup>201</sup>. Situación similar ocurre para la correspondiente población no inscrita en el RUPD, con un porcentaje de aplicación del 79,6% (85,6% en 2008).

La cobertura de vacunación de la población afrocolombiana es particularmente precaria, pues apenas alcanza el 73,2% para la población inscrita en el RUPD y el 64,9% para la no inscrita. Incluso esta cobertura en 2008 tuvo niveles superiores (85%). En cuanto a la población indígena, los porcentajes de cobertura son superiores; llegan al 87,7% para aquella inscrita en el RUPD y al 89,2% para la no inscrita, y representan un avance frente a los niveles encontrados en 2008 (80,9% y 80,1%, respectivamente). Para la población que declara no pertenecer a ningún grupo étnico, las coberturas son inferiores en comparación con las de la población indígena, pero superiores a las de los afrodescendientes (84,2% para inscritos y 83,2% para no inscritos) (cuadro 22).

**Cuadro 22. Porcentaje de personas desplazados a partir de 1998, mayores de un año y menores de 5 años de edad, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según aplicación de la primera dosis de la vacuna triple viral**

Aplicación de la primera dosis de la vacuna triple viral	Personas desplazadas de un año o mayores y menores de 5 años inscritas en el RUPD			Personas desplazadas mayores o iguales a un año y menores de 5 años, no inscritas en el RUPD		
	Afrocolombianos	Indígenas	Resto	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Tienen la primera dosis según carné	45,8	50,8	62,2	31,5	64,1	52,2
c.v.e. (%)	5,6	9,0	2,0	16,9	16,5	5,6
Tienen la primera dosis, pero no consta en el carné	27,4	36,9	22,0	33,4	25,1	31,0
c.v.e. (%)	8,4	11,9	4,8	16,2	38,0	8,8
No tiene la primera dosis	9,2	0,5	4,9	12,0	0,0	5,3
c.v.e. (%)	16,2	131,2	11,	31,0		24,8
No sabe si tiene la primera dosis	17,7	11,9	10,9	23,1	10,7	11,4
c.v.e. (%)	11,1	24,8	7,3	20,9	63,6	16,4

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

201 Análisis de las coberturas de vacunación en Bogotá. Documento técnico: Así vamos en salud (2005).

Se destaca que hubo un porcentaje muy alto en todos los grupos que no pudo ratificar la aplicación de la dosis con el carné, y otro muy alto también que no sabe si tiene la primera dosis. De esta manera, hay una incertidumbre muy alta sobre la cobertura real de la vacunación, que puede oscilar en el caso extremo entre el 31% y el 88%, para los afrocolombianos no inscritos.

En la III ENV 2010 se preguntó adicionalmente por la aplicación de la vacuna pentavalente, que protege contra la difteria, la tosferina, el tétano, la *haemophilus influenzae* y la hepatitis B, y que se aplica en tres dosis a los dos, cuatro y seis meses de edad. Para el conjunto de la población desplazada, se encontraron coberturas inferiores a la cobertura útil (95%), puesto que solo al 80% de niñas y niños desplazados, cuyas edades son mayores o iguales a un año pero menores de 5 años y están inscritos en el RUPD, se les había aplicado la vacuna, con un porcentaje menor para los no inscritos. Al igual que en el caso anterior, el grado de recordación es bajo, como lo es también la posibilidad de comprobarlo con el registro en el carné de vacunación. Por grupo étnico, la mayor cobertura se encuentra para el grupo resto de la población desplazada y la más baja, de nuevo, para la población afrocolombiana (cuadro 24).

**Cuadro 24. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 mayores de un año y menores de 5 años de edad, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según aplicación de las tres dosis de la vacuna pentavalente**

Aplicación de las tres dosis de la vacuna pentavalente	Personas desplazadas mayores o iguales a un año y menores de 5 años inscritas en el RUPD			Personas desplazadas mayores o iguales a un año y menores de 5 años, no inscritas en el RUPD		
	Afrocolombianos	Indígenas	Resto	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Tienen la primera dosis según carné	57,7	67,8	70,9	43,9	72,6	63,3
c.v.e. (%)	4,4	6,3	1,6	13,0	13,5	4,5
Tienen la primera dosis, pero no consta en el carné	12,4	14,1	12,5	19,9	4,6	18,4
c.v.e. (%)	13,7	22,6	6,7	23,0	100,4	12,4
No tiene la primera dosis	7,9	5,0	3,5	10,0	10,0	4,0
c.v.e. (%)	17,5	39,7	13,3	34,4	66,0	28,7
No sabe si tiene la primera dosis	22,0	13,1	13,1	26,3	12,8	14,2
c.v.e. (%)	9,7	23,5	6,5	19,2	57,5	14,5

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) mayor al 15%.

### Controles de crecimiento y desarrollo

Para el conjunto de la población desplazada inscrita en el RUPD, el porcentaje de niños y niñas llevados a controles de crecimiento y desarrollo, medida importante desde el punto de vista de la prevención en salud, disminuyó de 75,9% en 2008 a 71,6% en 2010. Por grupo étnico, entre los afrocolombianos la disminución fue más fuerte, puesto que el porcentaje pasó de 69,6% en 2008 a 63,2% en 2010. Entre los indígenas, que tienen el mayor porcentaje de población infantil con control, se pasó de 78,5% en 2008 a 74,6% en 2010.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia se detectan en el curso de un control de crecimiento y desarrollo es el bajo peso. Por eso, se indagó si a los niños y niñas llevados a control se les había diagnosticado esta situación, y si además habían recibido algún tratamiento. Más de la tercera parte de los niños llevados a control presentaron problemas de bajo peso: el 37,5% en el caso de afrocolombianos e indígenas y un poco menos, 32,6%, en el resto de la población. Puede afirmarse, entonces, que hay un síntoma de desnutrición entre la población infantil desplazada. En cuanto al tratamiento, algo más de la mitad de los niños y niñas afrocolombianos diagnosticados (54,5%) recibió tratamiento, un poco menos de los indígenas (48,7%) y el 51,1% del resto (cuadro 25).

**Cuadro 25. Porcentaje de personas menores de 5 años de edad desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según control de crecimiento y desarrollo, diagnóstico de bajo peso y tratamiento recibido**

Control de crecimiento y desarrollo, diagnóstico de bajo peso y tratamiento médico	Niños y niñas menores de 5 años inscritos en el RUPD		
	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Los llevan a control de crecimiento y desarrollo	63,2	74,6	74,0
c.v.e. (%)	3,6	4,8	1,4
Les diagnosticaron bajo peso	37,5	37,5	32,6
c.v.e. (%)	7,3	12,2	3,8
Recibieron tratamiento	54,5	48,7	51,2
c.v.e. (%)	8,4	15,8	4,4

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

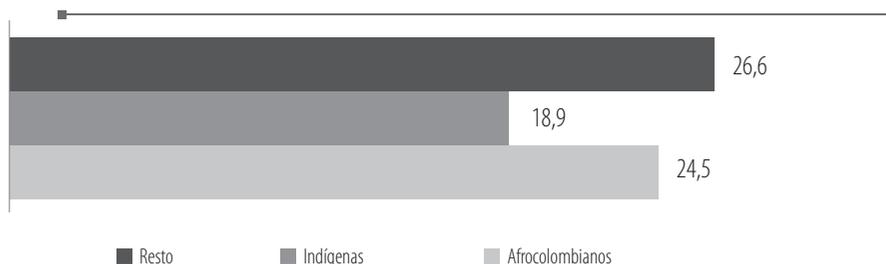
### Enfermedad diarreica

Otro indicador de salud calculado para los menores de 5 años es el porcentaje de población que ha presentado episodios de enfermedad diarreica aguda (EDA) durante el mes anterior a la realización de la encuesta. En 2008, entre los grupos

familiares inscritos el 28,7% de los niños y niñas menores de 5 años habían presentado dicho episodio, porcentaje que cayó a 25,2% para 2010.

Por grupo étnico, la prevalencia en 2010 fue mayor para la población que no se reconoce en algún grupo étnico, con el 26,6% de casos, seguida por los afrocolombianos, con el 24,5%, y finalmente por los indígenas, con el 18,9% (gráfica 23).

**Gráfica 23.** Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años, desplazados a partir de 1998 e inscritos en el RUPD, que sufrieron diarrea en los 30 días anteriores a la encuesta, según grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### **Conclusiones: grado de realización del derecho a la salud**

Cuando se realiza el análisis diferenciando entre afrocolombianos, indígenas y el resto de la población desplazada, se observan situaciones distintas en materia del grado de realización del derecho a la salud.

Aunque los avances en materia de afiliación son importantes, no se encuentran igualmente distribuidos entre los pueblos. Así, en materia de afiliación para los desplazados inscritos en el RUPD, el grupo con menor cobertura es el indígena, con menos del 80% de afiliación. Los afrocolombianos y el resto tienen una tasa de cobertura de afiliación similar, ligeramente superior al 85%. Las cifras de afiliación para los no inscritos en el RUPD son inferiores a las existentes para los inscritos.

En cuanto al estado de salud, los indígenas reportan un mayor porcentaje de personas que se sintieron enfermas en los treinta días anteriores a la celebración de la encuesta. Igualmente, en este grupo está el mayor porcentaje de personas que tuvieron que ser hospitalizadas en los doce meses anteriores. De las personas que se sintieron enfermas, un mayor porcentaje entre los afrocolombianos solicitó y recibió atención.

Los niveles de cobertura del indicador de apoyo psicológico son supremamente bajos para todos los grupos, y la atención no es universal ni siquiera para el reducido grupo que la solicita, puesto que solo llega al 5,6% entre los indígenas (con

71,8% de atención) y únicamente alcanza el 3% entre los afrocolombianos (con 74,1% de atención).

El tercer indicador tiene que ver con la vacunación de niños y niñas menores de 5 años. El panorama no es el mejor, la situación empeora con respecto a 2008 y para ninguna de las vacunas sobre las que se indagó (triple viral y pentavalente) se alcanzan, ni de lejos, las coberturas útiles. Los grupos afrocolombianos tienen los menores niveles de cobertura. Finalmente, en cuanto a controles de crecimiento y desarrollo para niños y niñas desplazados, se revela una baja cobertura, sobre todo para los grupos afrocolombianos.

## **Derecho a la alimentación**

### ***Indicadores de seguridad alimentaria***

La Comisión de Seguimiento ha establecido en las tres encuestas de verificación una forma de aproximación al grado de realización del derecho a la alimentación mediante la estimación de tres indicadores que reflejan distintos niveles de insuficiencia alimentaria, los cuales se complementan con indicadores de cuidado infantil y de cobertura de programas alimentarios.

Del conjunto de la población desplazada inscrita en el RUPD, un 65,2% sufrió, en la semana anterior a la realización de la encuesta, algún síntoma de insuficiencia alimentaria. Este porcentaje fue muy similar para la población no inscrita.

Al realizar el análisis por grupo étnico, se encuentra que los grupos afrocolombianos tienen una situación de mayor vulnerabilidad, desde el punto de vista alimentario, situación que se presenta tanto entre los desplazados inscritos en el RUPD como entre los no inscritos. Esta situación también era característica del año 2008, pero al contrario de lo que ocurre para la población en general, que muestra una pequeña mejoría con relación a 2008, para los afrocolombianos la situación no mejora: tanto en 2008 como en 2010, el 79% de los inscritos presentó alguno de los síntomas de insuficiencia alimentaria y, lo que es más grave aún, en 2010 el 57,4% de los inscritos y el 54,3% de los no inscritos presentaron los tres síntomas, porcentajes que en 2008 habían sido del 48,9% para los inscritos y del 52,1% para los no inscritos. Las mujeres afrocolombianas tienen una peor situación relativa.

Entre los grupos indígenas se observa, en cambio, una leve mejora: el 70,4% de los inscritos y el 60,8% de los no inscritos presentaron alguno de los síntomas de insuficiencia, porcentajes inferiores a los prevalecientes en 2008, que fueron del 73,2% en hogares inscritos en el RUPD y del 67,4% en los no inscritos. Asimismo, la proporción de personas indígenas inscritas en el RUPD que sufrió los tres sínto-

mas de insuficiencia pasó de 46,9% en 2008 a 38,2% en 2010, mientras que para las personas no inscritas dicho porcentaje se mantuvo en cerca del 40%.

En todos los casos, el síntoma de insuficiencia alimentaria más frecuente es consumir menos de lo que se deseaba por falta de alimentos o de dinero para comprarlos. Este síntoma afecta a tres de cada cuatro afrocolombianos, a dos de cada tres indígenas y a algo más de uno de cada dos del resto de la población. El segundo indicador, *quejarse de hambre*, y el tercero, *dejar de consumir algún desayuno, almuerzo o comida*, afectan a dos de cada tres afrocolombianos, a menos de uno de cada dos indígenas y a dos de cada cinco del resto de personas en situación de desplazamiento (cuadro 26).

**Cuadro 26. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según indicadores de insuficiencia alimentaria**

Por falta de alimentos o de dinero para comprarlos, durante la semana anterior a la encuesta	Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Personas desplazadas no inscritas en el RUPD			Diferencias entre total RUPD y no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Afrocolombianos							
Consumieron menos de lo que deseaban	74,5	73,3	75,7	71,9	73,3	70,7	*
c.v.e. (%)	1,0	1,5	1,3	2,5	3,4	3,6	
Se quejaron de hambre	66,7	65,5	67,9	62,8	64,2	61,6	**
c.v.e. (%)	1,2	1,8	1,6	3,0	4,2	4,4	
Dejaron de consumir algún desayuno, almuerzo o comida	65,1	63,8	66,4	64,8	64,1	65,4	-
c.v.e. (%)	1,2	1,9	1,7	2,9	4,3	4,0	
Alguno de los anteriores	79,0	77,7	80,2	75,9	76,1	75,7	**
c.v.e. (%)	0,9	1,3	1,2	2,2	3,2	3,1	
Todos los anteriores	57,4	56,2	58,4	54,3	54,7	54,0	*
c.v.e. (%)	1,5	2,2	2,0	3,6	5,2	5,1	
Ninguno de los anteriores	21,0	22,3	19,8	24,1	23,9	24,3	**
c.v.e. (%)	3,3	4,6	4,8	7,0	10,2	9,7	

Continúa

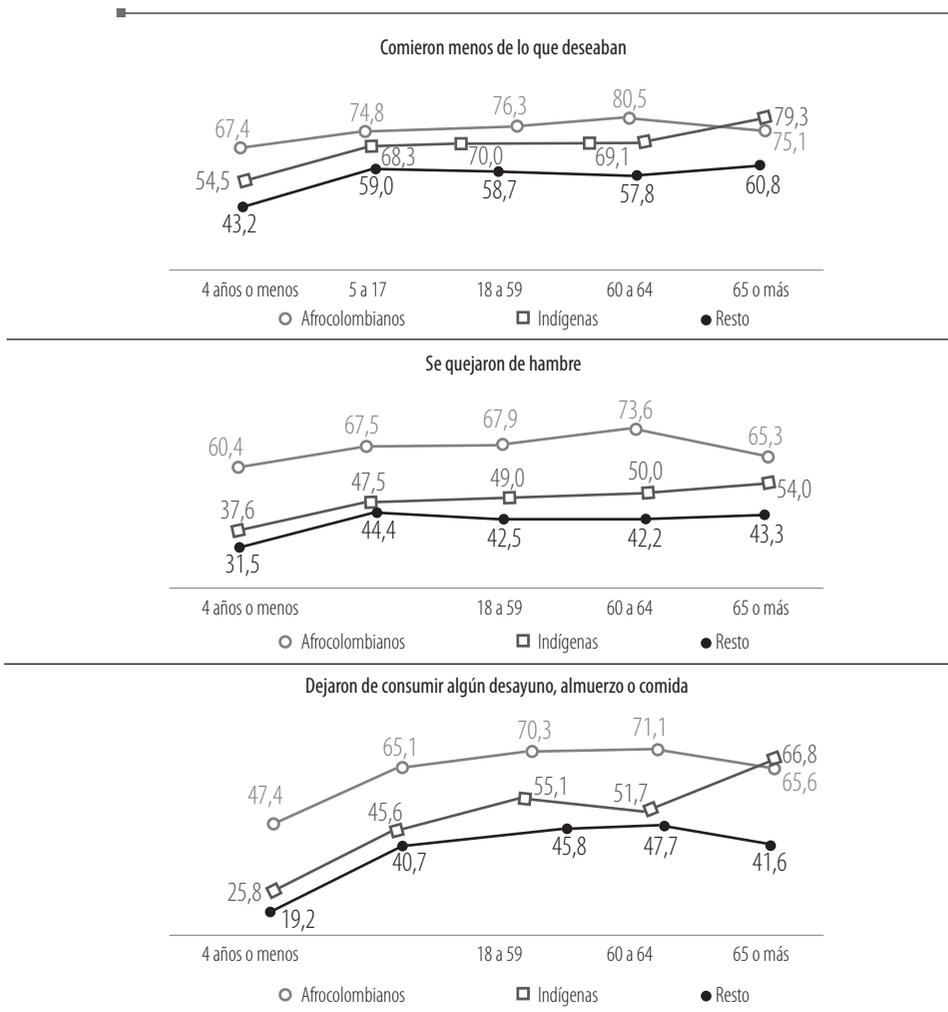
Por falta de alimentos o de dinero para comprarlos, durante la semana anterior a la encuesta	Personas desplazadas inscritas en el RUPD			Personas desplazadas no inscritas en el RUPD			Diferencias entre total RUPD y no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Indígenas							
Consumieron menos de lo que deseaban	67,7	70,3	65,3	54,1	52,9	55,5	***
c.v.e. (%)	2,0	2,7	2,9	6,8	9,5	9,7	
Se quejaron de hambre	47,0	46,3	47,7	46,9	47,6	46,0	-
c.v.e. (%)	3,1	4,5	4,2	7,9	10,6	11,8	
Dejaron de consumir algún desayuno, almuerzo o comida	47,8	48,2	47,4	49,3	46,8	52,5	-
c.v.e. (%)	3,0	4,3	4,2	7,5	10,8	10,3	
Alguno de los anteriores	70,4	72,8	68,1	60,8	57,2	65,4	***
c.v.e. (%)	1,9	2,5	2,7	5,9	8,7	7,9	
Todos los anteriores	38,2	37,6	38,8	40,5	41,7	38,9	-
c.v.e. (%)	3,7	5,4	5,0	9,0	11,9	13,6	
Ninguno de los anteriores	29,6	27,2	31,9	39,2	42,8	34,6	***
c.v.e. (%)	4,4	6,8	5,8	9,2	11,7	14,9	
Resto de población desplazada							
Consumieron menos de lo que deseaban	56,7	57,2	56,3	60,4	60,3	60,4	***
c.v.e. (%)	0,7	1,1	1,0	1,6	2,3	2,2	
Se quejaron de hambre	41,7	42,3	41,2	43,9	44,4	43,5	**
c.v.e. (%)	1,0	1,4	1,4	2,2	3,2	3,1	
Dejaron de consumir algún desayuno, almuerzo o comida	40,1	40,5	39,8	43,1	42,7	43,4	***
c.v.e. (%)	1,0	1,5	1,4	2,2	3,3	3,1	
Alguno de los anteriores	60,1	60,6	59,7	63,5	63,2	63,7	***
c.v.e. (%)	0,7	1,0	1,0	1,5	2,2	2,0	
Todos los anteriores	30,8	31,2	30,4	32,6	32,6	32,6	**
c.v.e. (%)	1,3	1,8	1,8	2,8	4,1	3,9	
Ninguno de los anteriores	39,9	39,4	40,3	36,5	36,8	36,3	***
c.v.e. (%)	1,0	1,5	1,4	2,6	3,7	3,6	

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Por grupos de edad, se aprecia la preferencia por los niños y niñas de cuatro años y menos, cuyos niveles de insuficiencia alimentaria son menores que los del conjunto de la población tanto afrocolombiana como indígena y el resto. Pero en el caso de los afrocolombianos, pese a esta preferencia, el 67% de los niños y niñas menores de cinco años consumieron menos de lo que deseaban, el 60% se quejaron de hambre y el 47% dejaron de consumir al menos un desayuno almuerzo o comida (gráfica 24).

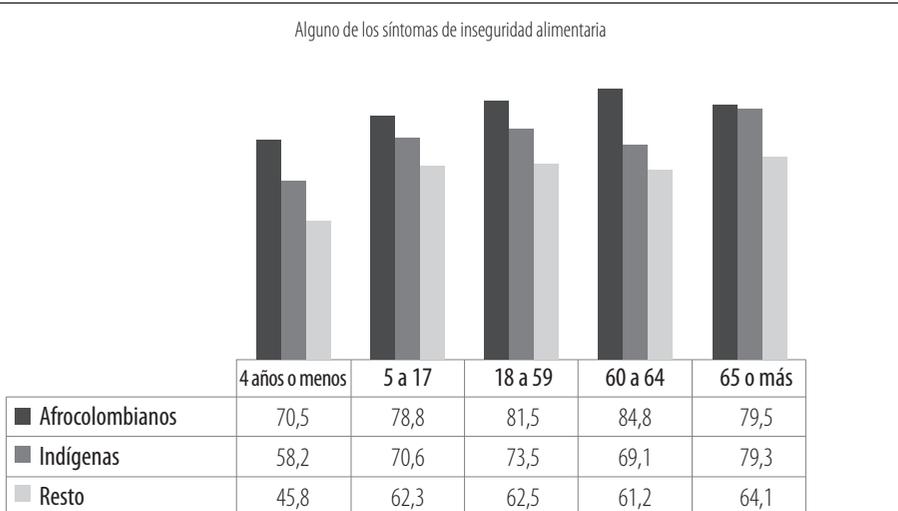
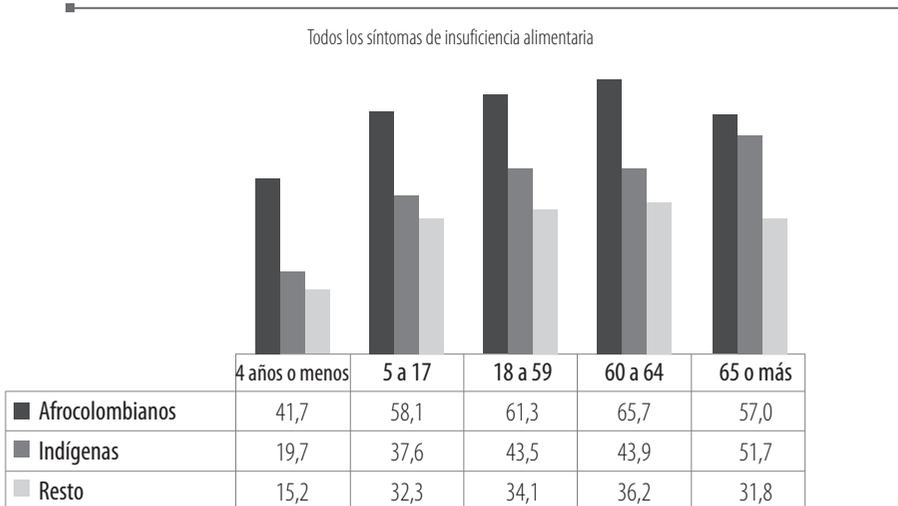
**Gráfica 24.** Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, por grupo étnico y grupo de edad, según síntoma de insuficiencia alimentaria sufrido en la semana anterior a la encuesta



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Preocupa, además, la alta incidencia de la insuficiencia alimentaria entre los niños, niñas y adolescentes de cinco a diecisiete años, quienes sufren de problemas alimentarios en proporciones similares a la población adulta. Las personas mayores tienen una situación especialmente crítica entre los pueblos indígenas (gráfica 25).

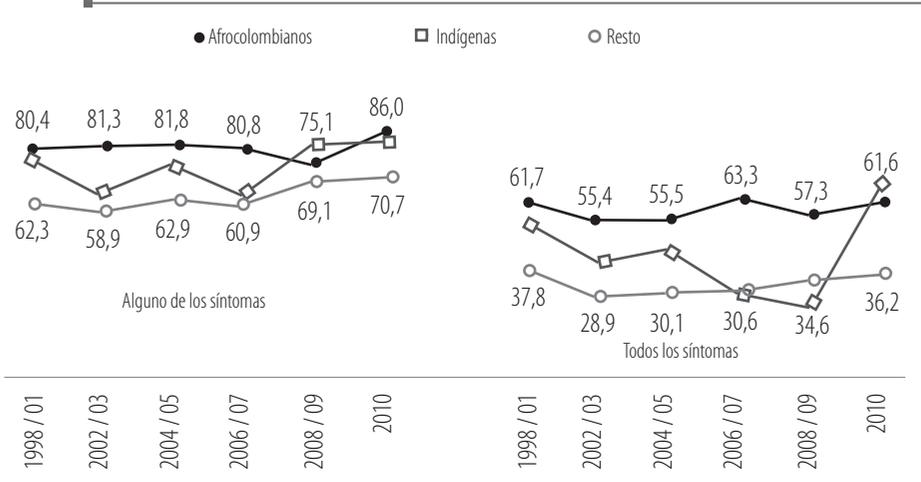
**Gráfica 25.** Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en RUPD, que presentan alguno o todos los síntomas de insuficiencia alimentaria, por grupos de edad y grupo étnico



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID—Universidad Nacional de Colombia.

El grupo con situación alimentaria más vulnerable es el de personas afrocolombianas de 60 a 64 años, en el cual el 65,7% presentaron todos los síntomas de insuficiencia alimentaria y el 84,8%, por lo menos uno. Lo sigue el grupo de adultos afrocolombianos, con una incidencia del 61% en todos los síntomas y del 81,5% de alguno de los síntomas. Entre los indígenas, el grupo con mayores problemas es el de personas de 65 años y más, de los cuales más de la mitad presentó todos los síntomas y el 79,3%, por lo menos uno. En todos los casos se aprecia el impacto desproporcionadamente alto sobre los grupos étnicos. Y, lo que es más preocupante, el tiempo transcurrido desde el desplazamiento no parece afectar en forma favorable la situación alimentaria de la población. Así, para los afrocolombianos inscritos en el RUPD no hay cambios apreciables en el porcentaje de personas que sufren alguno de los síntomas, si el desplazamiento se realizó entre 1998 y 2007. Algo similar sucede con el resto de la población. Para los indígenas la variación es mayor, pero el tamaño de muestra es pequeño para este tipo de análisis. Los valores más altos para los dos últimos periodos marcan la vulnerabilidad propia del desplazamiento reciente. (gráfica 26).

**Gráfica 26.** Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en RUPD que presentan alguno, o todos los síntomas de insuficiencia alimentaria, por grupos étnico, según año del primer o único desplazamiento.



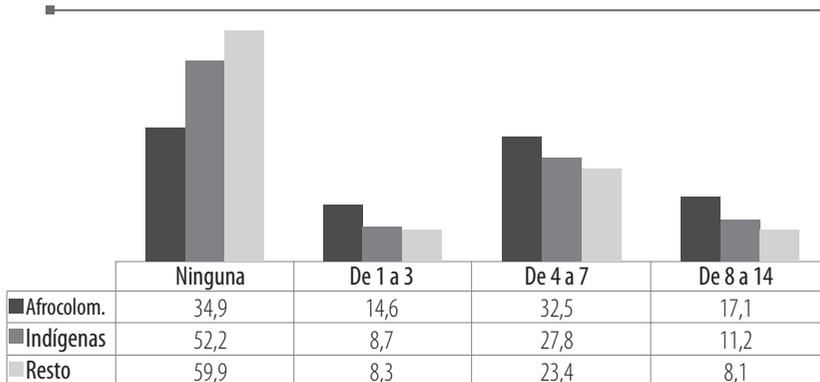
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

La gravedad de la insuficiencia alimentaria se pone de presente por el elevado porcentaje de personas que dejaron de consumir por lo menos una de las comidas

principales. En el caso de los afrocolombianos, el porcentaje alcanzó el 65,1%; entre los indígenas, el 47,8%; y entre el resto de la población desplazada inscrita, el 40,1%. Se observan entonces afectaciones especialmente fuertes entre los primeros.

Adicionalmente, las condiciones económicas precarias de la población llevaron a que el número de comidas dejadas de consumir fuera muy alto: el 32,5% de los afrocolombianos dejaron de consumir entre cuatro y siete comidas, y el 17% entre ocho y catorce comidas, esto es, más de una comida diaria, por no tener alimentos o dinero para comprarlos. La afectación entre los indígenas es un poco menor; sin embargo, el 27,8% de las personas dejaron de consumir entre cuatro y siete comidas en la semana y el 11,2% entre ocho y catorce. Para el resto de la población desplazada la emergencia humanitaria es menor; el 23,4% no pudieron consumir entre cuatro y siete comidas principales en la semana y el 8%, entre ocho y catorce (gráfica 27).

**Gráfica 27.** Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según número de desayunos, almuerzos y comidas dejados de consumir durante la semana anterior a la encuesta, por falta de alimentos o de dinero para comprarlos



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### **Indicador de cuidado infantil**

La mayor parte de los niños y niñas menores de cinco años permanecen con su padre o su madre, o al cuidado de otro adulto, la mayoría del tiempo entre semana. Los porcentajes de cuidado parental se elevan al 66,1% para la población indígena inscrita (más alto para no inscritos, con un 80%), seguidos por el resto de población (61,0% RUPD y 65,2% no RUPD), y finalmente por los afrocolombianos (58,8% RUPD y 58,1% no RUPD). Estos niveles en 2008 eran del 68% para afrocolombianos y el resto de la población inscrita en el RUPD y del 74% para indígenas (Cuadro 27).

En consecuencia, ha aumentado el porcentaje de niños y niñas que durante la semana asisten a una institución de cuidado infantil, como guardería, jardín u hogar del ICBF y a otro tipo de jardines, hogares y guarderías. Entre los afrocolombianos inscritos en el RUPD, el 26,6% de los niños y niñas en hogares inscritos tiene cobertura de cuidado por parte del ICBF y un 5% adicional, por parte de otra institución. Esto implica un incremento importante desde 2008, cuando solo el 14% estaba cubierto por el ICBF y un 5% adicional, por otro tipo de institución. En los hogares no inscritos el incremento es aún más importante: el 23,5% de los niños y niñas de esos hogares asisten a un hogar o guardería del ICBF y un 9,1% adicional a otra institución.

Las cifras en 2008 eran del 11,5% y del 2,8% para ICBF y otras instituciones, respectivamente. Se establece, entonces, una mejora apreciable del cuidado infantil, tanto para los niños de los hogares afrocolombianos registrados como para los que no lo están. Este comportamiento parece responder más a una política general que a una específicamente dirigida a incrementar la cobertura para niños y niñas en situación de desplazamiento.

**Cuadro 27. Porcentaje de personas menores de cinco años, desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según persona con la que permanecen o institución a la que asisten la mayor parte del tiempo entre semana**

Con quién o dónde permanecen los niños y niñas menores de 5 años	Afrocolombianos		Indígenas		Resto	
	RUPD	No RUPD	RUPD	No RUPD	RUPD	No RUPD
Con su padre o madre	58,8	58,1	66,1	80,2	61,0	65,2
c.v.e.(%)	3,9	8,5	5,9	9,7	1,8	3,9
Con otro adulto	8,7	8,8	11,2	3,7	6,9	18,9
c.v.e.(%)	15,2	32,3	23,2	99,7	99,1	99,2
Asisten a hogar, guardería o jardín del ICBF	26,6	23,5	20,6	14,6	23,8	24,9
c.v.e.(%)	7,8	18,1	16,2	47,1	4,1	9,2
Asisten a otra guardería, preescolar o jardín	5,5	9,1	1,7	1,5	4,2	1,8
c.v.e.(%)	19,4	31,7	62,2	155,6	10,9	39,1
Solo o con otros menores	0,3	0,5	0,0	0,0	0,9	0,8
c.v.e.(%)	87,9	135,5			23,8	59,9

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

En cuanto a la población indígena, las coberturas de cuidado institucional son menores: 20,6% en instituciones del ICBF y 1,7% en otras instituciones, en el caso de los inscritos, y 14,6% y 1,5%, respectivamente, en los hogares no inscritos. Estas coberturas son también considerablemente mayores que las existentes en 2008, cercanas al 12% de los niños y las niñas indígenas de hogares inscritos en el RUPD y al 9% en el caso de hogares no inscritos.

### ***Acceso a programas alimentarios***

La baja cobertura de los programas que proveen alimentos para preparar detectada en 2008 disminuye aún más en 2010. En este último año, solo el 3,5% de la población desplazada total recibió alguno de estos apoyos, frente al 7,9% en 2008. Entre los grupos afrocolombianos inscritos en el RUPD, el porcentaje de quienes tienen acceso a este tipo de programas pasa de 6,7% en 2008 a 5,3% en 2010; entre los indígenas, de 7,9% a 6,5%; mientras que para el resto de la población el acceso es del 3,3%.

Otra forma de apoyo es el acceso a alimentos preparados, brindados por algún programa o institución. En este caso, la cobertura aumentó levemente para la población desplazada total inscrita en el RUPD, al pasar del 14,7% en 2008 al 16,8% en 2010. Para la población no inscrita el aumento fue mayor, pues pasó del 9,1% en 2008 al 13,4% en 2010.

Por grupo étnico, entre los desplazados inscritos los afrocolombianos son quienes tienen una cobertura más baja —aunque esta aumentó del 11,5% en 2008 al 14,9% en 2010—, seguidos por los indígenas —para quienes el aumento fue del 14,7% en 2008 al 16% en 2010—. Para las tres poblaciones consideradas, la mayor cobertura se encuentra en el grupo de niños de seis a once años, por lo cual se puede relacionar la recepción del apoyo con la asistencia a un establecimiento escolar. El efecto de la institución educativa se extiende al grupo de los más pequeños (menores de seis años) y al de quienes asisten a educación secundaria (doce a diecisiete años). La cobertura para adultos mayores es muy baja (Cuadro 28).

Otra forma de apoyo alimentario es el subsidio de nutrición que Acción Social otorga a través del programa Familias en Acción. Este subsidio es dado a los hogares elegidos que tienen niños menores de siete años y como contraprestación los padres deben llevar a los hijos a controles de crecimiento y desarrollo. La III ENV 2010 estableció que del total de hogares inscritos algo más de la mitad (52,4%) podían ser elegibles para la entrega del subsidio. De ellos, el 30,2% declararon recibirlo efectivamente. En el caso de los hogares no inscritos, el 50,8% podían ser elegibles y el 20,9% lo recibían efectivamente.

**Cuadro 28. Porcentaje de personas desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, que reciben alimentos de algún programa o institución, por grupo étnico, según grupos de edad**

Grupos de edad	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Total	14,9	16,0	17,4
c.v.e. (%)	4,1	6,6	1,9
Menos de 6 años	30,0	28,8	31,3
c.v.e. (%)	6,5	11,8	3,1
6 a 11 años	37,0	36,9	41,2
c.v.e. (%)	5,4	9,0	2,4
12 a 17 años	17,5	22,0	21,9
c.v.e. (%)	8,7	12,9	3,9
18 a 59 años	0,7	1,8	1,2
c.v.e. (%)	30,2	31,7	11,8
60 a 64 años	6,6	9,4	7,8
c.v.e. (%)	53,8	63,2	22,3
65 años y más	7,3	19,0	12,4
c.v.e. (%)	35,4	38,2	12,9

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

*Nota:* Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

En el caso de los hogares afrocolombianos, el 48,8% de los inscritos en el RUPD y el 48,3% de los no inscritos eran elegibles para el subsidio, por cuanto tenían niños menores de 7 años. De ellos, el 24,2% (RUPD) y el 15,7% (no RUPD) recibían el subsidio en 2010. En los hogares indígenas, el 40,4% de los inscritos y el 39,2% de los no inscritos tenían niños menores de 7 años. De estos, un 24,7%, en el caso de los RUPD, y el 16%, en el caso de los no RUPD, declararon recibir el subsidio en 2010. Estos porcentajes son inferiores a los reportados por los hogares afrocolombianos. Para el resto de población desplazada, el 51,6% de los inscritos y el 49,6% de los no inscritos eran grupos familiares con personas menores de 7 años. De ellos, el 30,7% entre los inscritos y el 21,4% entre los no inscritos recibían el subsidio. De manera que la cobertura para el resto de población es superior, tanto entre los inscritos como entre los no inscritos, lo que refleja sesgos étnicos en el acceso al programa.

## Derecho a la vivienda digna

La información sobre el tipo, las características y la forma de tenencia de la vivienda, así como sobre la disponibilidad de agua potable, alcantarillado, redes eléctricas y servicios de eliminación de la basura, ayuda a comprender las condiciones sociales, económicas y de salud en las que vive la población. La Corte Constitucional ha adoptado indicadores de vivienda digna, que se relacionan directamente con las variables mencionadas. La medición del goce efectivo del derecho a la vivienda digna se subdivide en varios componentes, de los cuales los principales son: la seguridad jurídica en la tenencia, la disponibilidad de servicios, la adecuación de los materiales y la ubicación de la vivienda. Otros atributos, como la adecuación cultural, especialmente importantes en el caso de los grupos afrocolombianos e indígenas, no pueden ser captados con un instrumento como la encuestas de verificación.

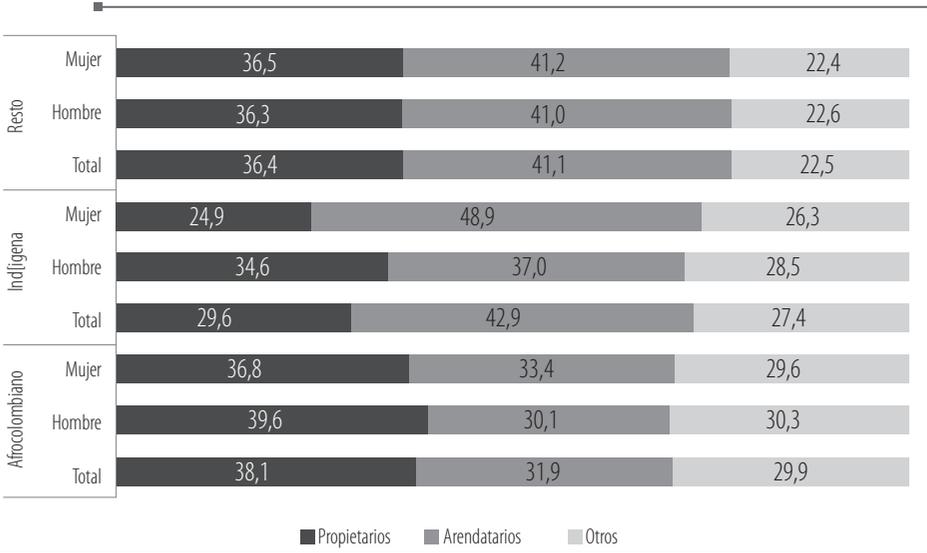
### *Tenencia de la vivienda*

La seguridad jurídica es el primer componente para garantizar el GED a la vivienda digna, en la medida en que defiende a los hogares del despojo y del desalojo arbitrario. Para quienes son propietarios, la seguridad jurídica se presenta cuando se cuenta con la escritura de propiedad debidamente registrada y para quienes son arrendatarios, cuando existe un contrato de arrendamiento escrito. Otras formas de tenencia no garantizan a sus ocupantes seguridad jurídica; es el caso de la ocupación de hecho, del alojamiento temporal con familiares o amigos, o de los albergues dispuestos para alojar a la población desplazada.

El 38,1% de los hogares afrocolombianos con población desplazada inscrita en el RUPD afirman ser propietarios de la vivienda en la que habitan. Esta cifra es menor para el resto de la población (36,4%) y aún menor para la indígena (29,6%). En las comunidades indígenas y afrocolombianas, es mayor la proporción de propietarios cuando el jefe es hombre que cuando es mujer. En efecto, entre los hogares afrocolombianos el 39,6% de los que tienen jefatura masculina y el 36,8% de los que tienen jefatura femenina se reconocen como propietarios, mientras que en los hogares indígenas estos porcentajes son del 34,6% y 24,9%, respectivamente.

El arrendamiento es la forma más frecuente de tenencia de la vivienda para indígenas (42,9%) y para el resto (41,1%). No así para los hogares afrocolombianos, en los que llega al 31,9%, porcentaje inferior al de los que se dicen propietarios. Las diferencias por género son notables en el caso de los indígenas (gráfica 28).

**Gráfica 28.** Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritos en el RUPD por jefatura y grupo étnico, según gran grupo de tenencia de la vivienda



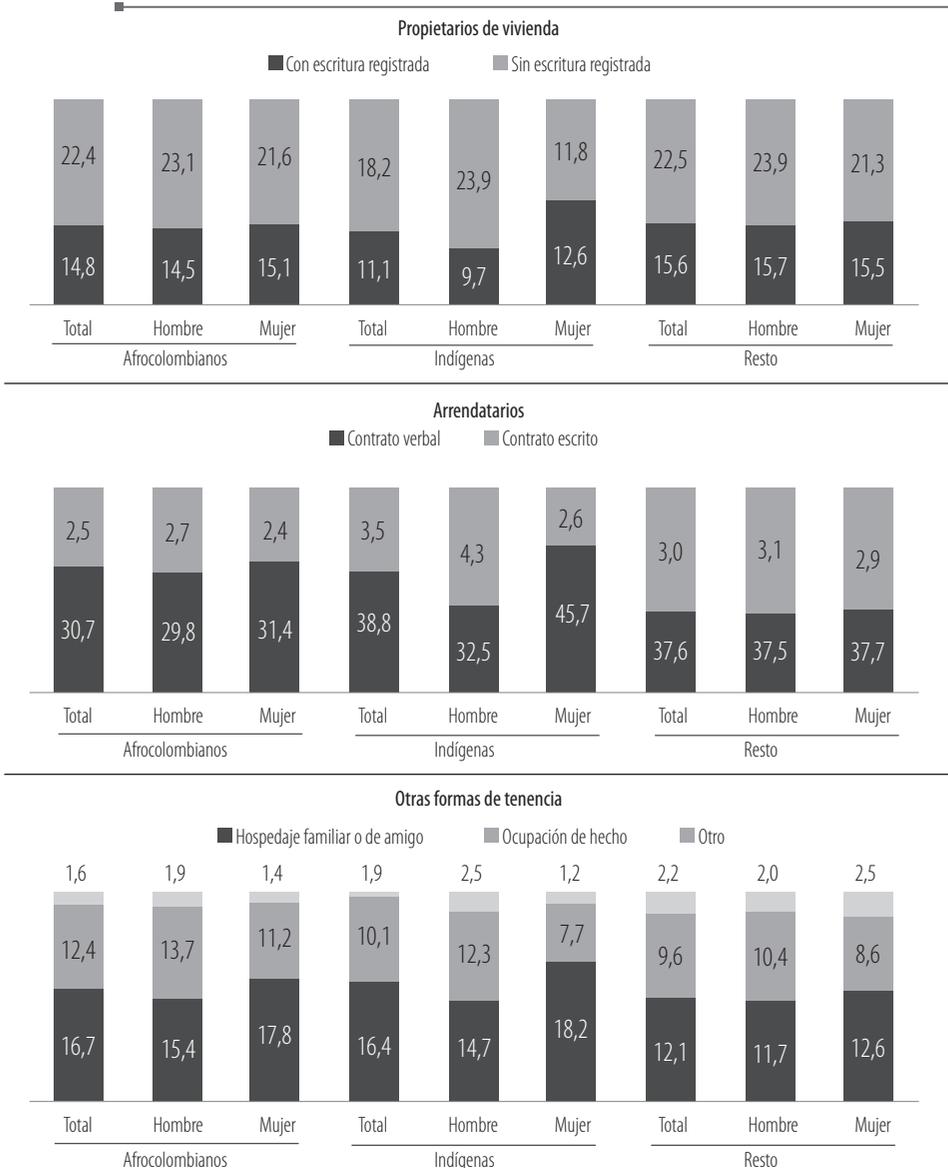
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Pero no todos los hogares que declaran ser propietarios tienen seguridad jurídica en la tenencia de sus viviendas. En efecto, son pocos los que cuentan con una escritura de propiedad registrada. En los hogares afrocolombianos, el 40% de los propietarios ha registrado su escritura; el 38% es para los hogares indígenas y el 41% para el resto de la población desplazada. En todos los grupos poblacionales la existencia de una escritura registrada es mayor cuando la jefatura es ejercida por una mujer. En cuanto al arrendamiento, solo una proporción extremadamente baja tiene contrato escrito: el 7,5% de quienes viven en arriendo entre los hogares afrocolombianos, el 8,3% entre los indígenas y el 7,4% en el resto. A diferencia del caso anterior, cuando la jefatura la ejerce una mujer, la proporción de contratos escritos es menor que cuando la ejerce un hombre.

Finalmente, entre las formas más temporales o precarias de tenencia, el alojamiento en casas de familiares o amigos es la más frecuente. Representa el 16% de los casos en hogares afrocolombianos e indígenas y 12% en el resto. Es más frecuente cuando el hogar tiene jefatura femenina. La ocupación de hecho es la otra forma de tenencia. Es más común entre los hogares con jefatura masculina afrocolombianos (13,7%) e indígenas (12,3%). Los albergues para población desplazada y los hogares

de paso representan porcentajes muy bajos, por lo cual se agruparon con otras formas no identificadas en el rubro “Otros” (gráfica 29).

**Gráfica 29.** Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por jefatura y grupo étnico, según tipo de tenencia de la vivienda



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

En suma, el 17,3% de los hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD tienen garantizada la seguridad jurídica en la tenencia de su vivienda. El porcentaje es inferior para los indígenas, con solo el 14,6%, y superior para el resto de la población inscrita, con un 18,6%. Para los hogares desplazados no inscritos en el RUPD la situación es aún más precaria: solo el 14,2% de los afrocolombianos, el 12,8% de los indígenas y el 19,1% del resto cuentan con seguridad jurídica.

**Condiciones materiales de la vivienda**

De los hogares afrocolombianos desplazados incluidos en el RUPD, el 70,7% vive en casa, un 21,1% en apartamento y el 7,8% en cuarto. Entre los hogares indígenas, la proporción que habita casas es mayor (78,8%), y en consecuencia, es menor la de aquellos hogares que habitan en apartamento. Los cuartos son el lugar de vivienda del 8,7% de la población indígena. Para el resto de la población desplazada, es mayor aún la proporción de quienes habitan casas (83,1%) y más baja la de quienes viven en cuartos (6,6%), lo cual muestra la existencia de una situación más desfavorable para los grupos étnicos. Las formas extremadamente precarias no son frecuentes. Los hogares con jefatura femenina tienen una situación más vulnerable, puesto que es mayor la proporción de ellos que viven en cuartos, con las implicaciones que esto tiene para la calidad de vida (cuadro 29).

**Cuadro 29. Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998 e inscritos en el RUPD, por jefatura de hogar y grupo étnico, según tipo vivienda**

Tipo de vivienda	Grupo étnico	Afrocolombianos			Indígena			Resto		
		Jefatura	Total	Mascul.	Femen.	Total	Mascul.	Femen.	Total	Mascul.
Casa		70,7	76,6	65,5	78,8	79,0	78,5	83,1	84,8	81,0
c.v.e. (%)		2,6	3,2	4,1	3,6	4,7	5,4	0,9	1,1	1,4
Apartamento		21,1	16,3	25,2	10,9	9,8	12,1	9,5	8,9	10,3
c.v.e. (%)		7,8	13,1	9,8	19,6	27,8	27,8	6,1	8,4	8,8
Cuarto		7,8	6,7	8,7	8,7	8,4	8,9	6,6	5,5	7,8
c.v.e. (%)		13,9	21,6	18,3	22,3	30,3	33,0	7,4	10,9	10,2
Albergue población desplazada		0,0	0,0	0,0	0,8	1,0	0,5	0,5	0,4	0,6
c.v.e. (%)		283,0	274,3		77,3	89,4	142,8	27,9	41,7	37,7
Otros (cuevas, puentes, cambuches, etc.)		0,5	0,4	0,6	0,9	1,7	0,0	0,3	0,4	0,3
c.v.e. (%)		57,5	94,4	73,3	73,5	69,4		34,1	43,8	54,1

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Esta situación precaria se refuerza cuando se analiza el número de personas por cuarto para dormir, como indicador de grado de hacinamiento de la vivienda. Aunque cuando se contemplan todas las formas de vivienda no se encuentra, en promedio, hacinamiento en ninguno de los grupos de población analizados, cuando se toman los hogares que habitan en un cuarto se aprecian niveles de hacinamiento superiores al nivel de hacinamiento crítico (cuadro 30).

**Cuadro 30. Promedio de personas por cuarto para dormir en hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD, jefatura de hogar y grupo étnico, según tipo de vivienda**

Tipo de Vivienda	Afrocolombianos			Indígena			Resto		
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina
Inscritos en el RUPD									
Total	2,7	2,6	2,8	2,6	2,7	2,5	2,8	2,9	2,7
c.v.e. (%)	1,7	2,4	2,4	2,8	3,8	4,2	0,8	1,1	1,2
Casa	2,7	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,8	2,9	2,7
c.v.e. (%)	1,9	2,6	2,7	3,1	4,1	4,7	0,9	1,2	1,3
Apartamento	2,6	2,6	2,6	2,1	2,5	1,9	2,6	2,8	2,5
c.v.e. (%)	4,8	7,8	6,2	11,1	16,4	15,2	3,3	4,5	4,8
Cuarto	3,7	3,7	3,8	3,4	3,8	2,9	3,5	3,5	3,4
c.v.e. (%)	6,8	11,4	8,4	10,6	15,3	14,6	3,5	5,1	4,8
No inscritos en el RUPD									
Total	2,5	2,6	2,4	2,3	2,4	1,9	2,7	2,8	2,6
c.v.e. (%)	3,6	4,8	5,5	7,0	8,7	11,7	1,8	2,3	3,0
Casa	2,4	2,4	2,3	2,3	2,4	2,1	2,7	2,7	2,6
c.v.e. (%)	4,0	5,2	6,2	7,6	9,2	13,4	2,0	2,5	3,3
Apartamento	2,8	3,1	2,4	1,4	2,3	1,1	2,4	2,6	2,2
c.v.e. (%)	9,3	13,3	13,0	23,4	42,3	28,3	5,6	7,3	9,0
Cuarto	3,2	2,1	4,1	3,7	3,1	7,5	3,5	3,8	3,1
c.v.e. (%)	18,1	23,8	26,3	30,3	37,5	57,7	7,3	9,9	10,6

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

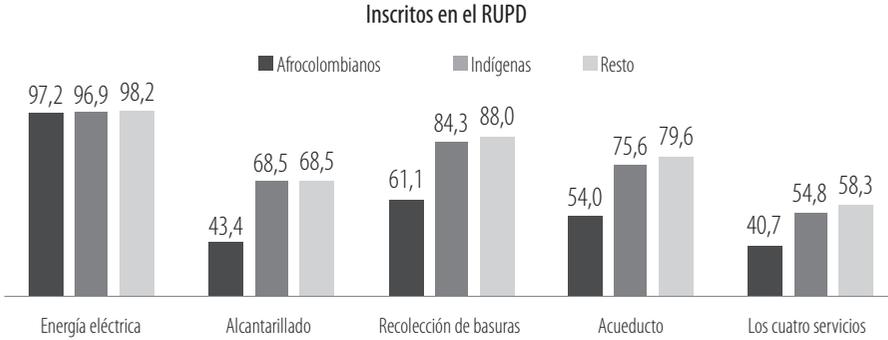
### **Acceso a servicios públicos domiciliarios**

El acceso a los servicios públicos influye considerablemente sobre el estado de salud y el bienestar de la población. En la encuesta de 2010 se indagó por el acceso de los hogares a los servicios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, que son los que se consideran en la definición de una vivienda digna.

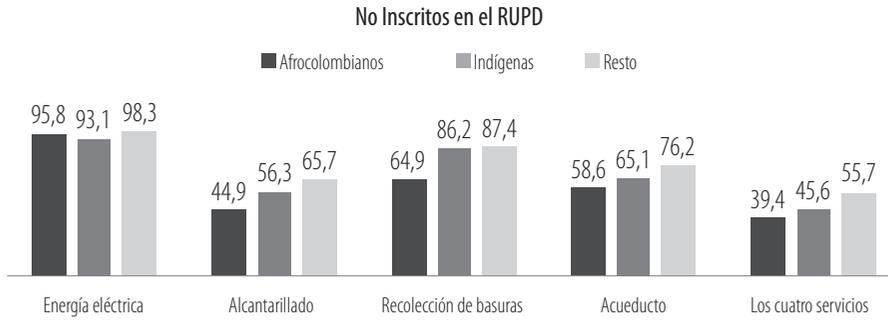
Tanto para la población RUPD como para la no inscrita, el porcentaje de hogares que tienen acceso a un servicio público es mayor para la población desplazada que declaró no tener pertenencia étnica en comparación con los hogares indígenas y afrocolombianos. Estos últimos tienen menor acceso en casi todos los servicios, salvo el de energía eléctrica, en el cual el menor acceso es el de los grupos indígenas. El único servicio con cobertura casi universal es la energía eléctrica. Le sigue la recolección de basura, servicio con el que cuenta el 88% de los hogares no étnicos inscritos en el RUPD, el 84% de los indígenas y solo el 61% de los afrocolombianos, lo que señala una clara desventaja, asociada tal vez con los municipios donde residen las comunidades. El servicio de acueducto cubre al 80% de los hogares desplazados que no declaran pertenencia étnica, al 75,6% de los indígenas y solo a un 54% de los afrocolombianos inscritos en el RUPD. Las coberturas son similares para los hogares no inscritos. El servicio de alcantarillado está disponible para el 68% de los hogares indígenas y del resto, pero solo para un 43,4% de los hogares afrocolombianos.

De manera que son estas últimas comunidades las que tienen peores condiciones de acceso a los servicios domiciliarios. La discriminación es clara si se tiene en cuenta que esto es cierto tanto para los inscritos en el RUPD como para los no inscritos. En total, entre los desplazados inscritos en el RUPD, solo el 40% de los hogares afrocolombianos, el 54,8% de los hogares indígenas y el 58,3% de los hogares tienen acceso a los cuatro servicios (gráfica 30).

**Gráfica 30.** Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998 por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según servicios domiciliarios de que disponen



Continúa

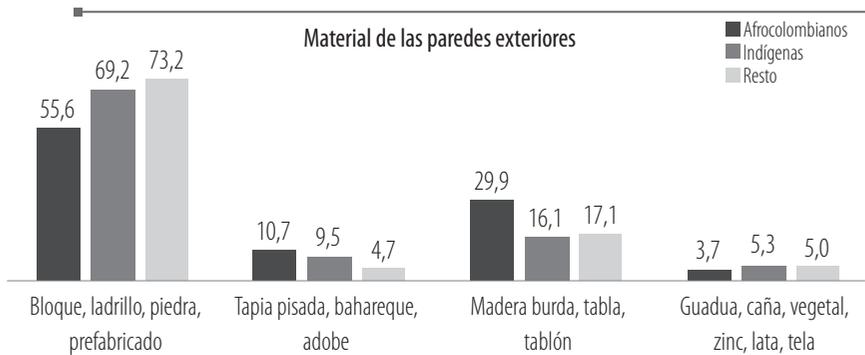


Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### ***Materiales de la vivienda***

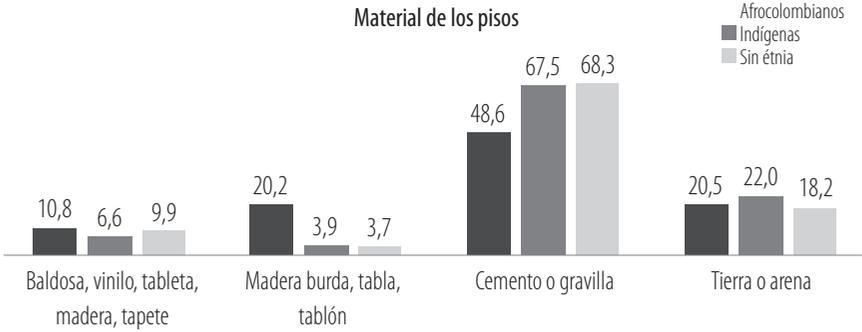
En términos del material de las paredes exteriores de la vivienda, en los hogares inscritos en el RUPD, el 66,3%<sup>202</sup> de los afrocolombianos, el 78,7% de los indígenas y el 77,9% del resto habitaban en viviendas con materiales adecuados en sus paredes exteriores (bloque, ladrillo, piedra, tapia pisada, adobe, bahareque y material prefabricado). Es clara la fuerte diferencia por etnia (gráfica 31).

**Gráfica 31.** Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según el material de las paredes exteriores y de los pisos de la vivienda



Continúa

202 Se consideran aquí todo tipo de viviendas, incluyendo cuartos. En el cálculo del indicador de goce efectivo del derecho (IGED) solo se consideran los hogares que habitan en casa o apartamento. Por eso, algunas cifras no coinciden exactamente.



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

En cuanto a los pisos, una proporción muy alta de la población, cercana al 20%, tiene pisos de tierra, proporción ligeramente superior para los indígenas. Entre los afrocolombianos, el 20,2% tienen pisos de madera burda, tabla o tablón, lo cual puede estar relacionado con prácticas culturales de utilización de estos materiales en vez de cemento o gravilla. La precariedad es clara, cuando se observa que solamente un 10,8% entre los afrocolombianos, el 6,6% entre los indígenas y el 9,9% en el resto cuenta con pisos recubiertos con algún material.

**Ubicación de las viviendas**

Interesa conocer si las viviendas donde habitan los hogares víctimas de desplazamiento forzado están ubicadas en zonas declaradas como de alto riesgo, o si en el curso de 2010 —enero a junio—, habían sufrido algún evento de alto riesgo. En 2008, el 13,9% de los hogares afrocolombianos y el 14,9% de los hogares de la población indígena desplazada inscrita en el RUPD habitaban en zonas declaradas de alto riesgo. Sumado a ello, un 9,3% y un 9,5% de los hogares con población afrocolombiana o indígena, respectivamente, habitaba en zonas afectadas por algún evento de alto riesgo en 2008.

Como se observa en el cuadro 31, en 2010 es mayor que en 2008 el porcentaje de hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD que habita en zonas declaradas como de alto riesgo (16,6%), y mayor aún el de los hogares que en el primer semestre de 2010 habían sido afectados por algún evento (17,2%). En los hogares indígenas inscritos en el RUPD es también más alto en 2010 el porcentaje de hogares que se habían visto afectados por algún evento de alto riesgo en el periodo de referencia (12,2%).

**Cuadro 31. Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según ubicación de la vivienda**

Ubicación de las viviendas	Afrocolombianos		Indígenas		Resto	
	RUPD	No RUPD	RUPD	No RUPD	RUPD	No RUPD
En zonas declaradas de alto riesgo por autoridades u organización comunitaria	16,6	15,7	14,6	17,1	16,1	16,2
c.v.e. (%)	9,1	20,4	16,6	38,6	4,5	9,8
En zonas afectadas por algún evento de alto riesgo durante 2010 (enero-junio)	17,2	16,3	12,2	7,8	13,4	14,2
c.v.e. (%)	8,9	20,0	18,4	60,3	5,0	10,6
Todas las anteriores	8,8	7,9	6,0	6,5	7,5	7,5
c.v.e. (%)	13,0	30,1	27,2	66,2	6,9	15,2
Ninguna de las anteriores	73,4	73,2	78,1	80,7	76,1	74,5
c.v.e. (%)	2,4	5,3	3,6	8,6	1,1	2,5

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio – agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

*Nota:* Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

### ***Grado de realización del derecho a la vivienda digna***

Para calcular el indicador de goce efectivo adoptado por la Corte, se estima el porcentaje de hogares que ocupan viviendas en condiciones que satisfagan los componentes mínimos del derecho. El indicador se calcula para los hogares desplazados que habitan viviendas tipo casa o apartamento. Cada uno de sus componentes se presenta en los cuadros siguientes, para hogares inscritos y no inscritos, por jefatura de hogar y por etnia (cuadros 32, 33 y 34).

Para los hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD, el porcentaje de hogares que cumplen todos los requisitos de una vivienda digna pasó de 4,5% en 2008 a 9,4% en 2010. El aumento fue mayor para los hogares no inscritos, toda vez que se elevó de 2,9% en 2008 a 7,4% en 2010.

**Cuadro 32. Porcentaje de hogares con personas afrocolombianas, desplazadas a partir de 1998, que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según indicadores de tenencia y condiciones de la vivienda**

Indicadores de las condiciones de las viviendas tipo casa y apartamento	Hogares con personas desplazadas afrocolombianas inscritas en el RUPD, por jefatura			Hogares con personas desplazadas afrocolombianas no inscritas en el RUPD, por jefatura		
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina
Propia con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito	19,3	19,4	19,3	14,8	13,1	16,8
c.v.e. (%)	8,6	12,1	12,2	21,7	30,4	31,0
Con un único hogar en la vivienda	92,7	95,1	90,6	92,1	92,4	91,8
c.v.e. (%)	1,2	1,4	1,9	2,6	3,4	4,2
Con materiales apropiados	69,6	73,4	66,2	58,2	62,9	52,5
c.v.e. (%)	2,8	3,6	4,3	7,6	9,1	13,3
Con todos los servicios domiciliarios (energía, alcantarillado, recolección de basuras, acueducto)	42,8	40,2	45,1	39,8	37,7	42,4
c.v.e. (%)	4,9	7,2	6,6	11,1	15,2	16,3
En zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	73,2	71,6	74,7	72,2	71,4	73,1
c.v.e. (%)	2,5	3,7	3,5	5,6	7,5	8,5
Sin hacinamiento	64,3	63,3	65,1	69,2	69,2	69,1
c.v.e. (%)	3,1	4,5	4,4	6,0	7,9	9,3
Al menos uno de los anteriores indicadores	99,9	100,0	99,7	98,6	98,7	98,4
c.v.e. (%)	0,2	0,0	0,3	1,1	1,4	1,8
Todos los anteriores indicadores	9,4	8,6	10,1	7,4	5,6	9,6
c.v.e. (%)	13,0	19,3	17,8	31,9	48,5	42,9
Ninguno de los anteriores indicadores	0,1	0,0	0,3	1,4	1,3	1,6
c.v.e. (%)	108,5	,	112,2	74,5	102,5	109,4

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

En cuanto a los hogares indígenas desplazados, en 2008 solo el 2,5% de los incluidos en el RUPD y el 4,7% de los no inscritos tenían plenamente garantizado el derecho. En 2010, estos porcentajes alcanzaron el 6,4% y el 6,9% para inscritos y no inscritos, respectivamente.

**Cuadro 33. Porcentaje de hogares con personas indígenas, desplazadas a partir de 1998, que habitan en vivienda tipo casa o apartamento por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según indicadores de tenencia y condiciones de la vivienda**

Indicadores de las condiciones de las viviendas tipo casa y apartamento	Hogares con personas indígenas desplazadas inscritas en el RUPD, por jefatura			Hogares con personas indígenas desplazadas no inscritas en el RUPD, por jefatura		
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina
Propia con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito	16,4	17,0	15,8	14,1	9,5	23,0
c.v.e. (%)	16,3	21,3	25,1	45,2	68,8	58,3
Con un único hogar en la vivienda	88,9	88,6	89,2	98,3	97,4	100,0
c.v.e. (%)	2,5	3,5	3,8	2,4	3,7	0,0
Con materiales apropiados	79,8	78,3	81,3	71,9	68,9	77,7
c.v.e. (%)	3,6	5,1	5,2	11,4	15,0	17,1
Con todos los servicios domiciliarios (energía, alcantarillado, recolección de basuras, acueducto)	56,6	52,4	60,7	46,8	46,3	47,8
c.v.e. (%)	6,3	9,2	8,7	19,5	24,0	33,3
En zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	78,4	73,0	83,7	78,8	82,9	70,8
c.v.e. (%)	3,8	5,9	4,8	9,5	10,1	20,5
Sin hacinamiento	59,1	53,6	64,5	63,3	56,1	77,4
c.v.e. (%)	6,0	9,0	8,0	13,9	19,7	17,2
Al menos uno de los anteriores indicadores	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
c.v.e. (%)	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Todos los anteriores indicadores	6,4	7,3	5,5	6,9	6,0	8,6
c.v.e. (%)	27,6	34,4	45,0	67,2	88,2	104,0
Ninguno de los anteriores indicadores	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
c.v.e. (%)	283,0	266,6				

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

El resto de la población desplazada alcanza niveles de cumplimiento de las condiciones para el derecho a una vivienda digna superiores en cerca del 20% al de los hogares afrocolombianos y en más de 70%, al de los hogares indígenas. Una diferencia importante es la seguridad jurídica de la vivienda.

**Cuadro 34. Porcentaje de hogares con personas no afrocolombianas ni indígenas, desplazadas a partir de 1998, que habitan en vivienda tipo casa o apartamento, por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según indicadores de tenencia y condiciones de la vivienda**

Indicadores de las condiciones de las viviendas tipo casa y apartamento	Hogares con personas no afrocolombianas ni indígenas desplazadas inscritas en el RUPD, por jefatura			Hogares con personas no afrocolombianas ni indígenas desplazadas no inscritas en el RUPD, por jefatura		
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina
Propia con escritura registrada o en arriendo con contrato escrito	22,7	20,8	25,2	20,8	21,1	20,1
c.v.e. (%)	3,8	5,3	5,3	8,8	10,9	15,0
Con un único hogar en la vivienda	90,7	90,8	90,5	93,6	93,2	94,2
c.v.e. (%)	0,7	0,9	1,0	1,2	1,5	1,9
Con materiales apropiados	78,2	77,9	78,7	77,3	75,5	80,3
c.v.e. (%)	1,1	1,4	1,6	2,4	3,2	3,7
Con todos los servicios domiciliarios (energía, alcantarillado, recolección de basuras, acueducto)	58,7	57,1	60,7	57,1	52,2	65,4
c.v.e. (%)	1,7	2,4	2,5	3,9	5,4	5,5
En zonas que no hayan sido declaradas ni afectadas por eventos de alto riesgo	76,2	76,6	75,7	76,0	74,7	78,3
c.v.e. (%)	1,1	1,5	1,8	2,5	3,3	4,0
Sin hacinamiento	65,3	63,8	67,2	66,7	64,8	69,8
c.v.e. (%)	1,5	2,0	2,2	3,2	4,1	4,9
Al menos uno de los anteriores indicadores	99,6	99,6	99,5	99,6	99,4	100,0
c.v.e. (%)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,0
Todos los anteriores indicadores	11,1	10,0	12,5	11,9	11,0	13,4
c.v.e. (%)	5,8	8,1	8,2	12,3	16,0	19,1
Ninguno de los anteriores indicadores	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6	0,0
c.v.e. (%)	31,2	44,8	43,5	74,7	74,0	

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

### **Acceso a los subsidios de vivienda para la población desplazada**

Se encuentran también diferencias en el acceso de diferentes grupos de población desplazada a los subsidios de vivienda. En primer término, el acceso es muy bajo para la población no inscrita en el RUPD, quienes deben acceder a los subsidios generales y no pueden acceder a los subsidios de los gobiernos locales.

En 2008, el 56,4% de los hogares de la población desplazada RUPD había solicitado subsidio de vivienda al Gobierno nacional. En 2010 el porcentaje era menor, del 46,6%, de donde puede deducirse que quienes sufrieron desplazamiento después de 2008 no han solicitado el subsidio. De los hogares que lo solicitaron, el 24,8% lo recibió en 2008 y el 34,1%, en 2010. Por grupo étnico, entre los hogares afrocolombianos el 45,5% solicitó el subsidio y les fue asignado al 29%. Entre los indígenas, las cifras son similares: el 45,4% lo solicitó y el 29,8% lo recibió, mientras para el resto de la población desplazada son mayores tanto el porcentaje de quienes lo solicitan (47,1%) como el de quienes lo reciben (35,7%). Para afrocolombianos e indígenas la situación en 2010 es más favorable que en 2008, cuando el 53,8% de los hogares afrocolombianos y el 57,1% de los indígenas solicitaron el subsidio y solo el 23,8%, en el primer caso, y el 26,4%, en el segundo, lo recibieron (cuadro 35).

**Cuadro 35. Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998 e inscritos en el RUPD, por grupo étnico, según solicitud de subsidio de vivienda familiar, subsidio complementario y asignación de los subsidios**

Solicitud de subsidios de vivienda	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Solicitaron subsidio del Gobierno nacional	45,5	45,4	47,1
c.v.e. (%)	4,4	7,5	2,1
Les asignaron el subsidio del Gobierno nacional	29,2	29,1	35,7
c.v.e. (%)	9,2	14,9	3,7
Solicitaron subsidio complementario	23,8	29,8	28,3
c.v.e. (%)	19,3	25,2	7,6
Les asignaron el subsidio complementario	73,6	93,3	72,4
c.v.e. (%)	11,9	9,2	5,8
Solicitaron los dos subsidios	3,2	3,9	4,8
c.v.e. (%)	22,3	33,9	8,8
Les asignaron los dos subsidios con respecto a los que solicitaron subsidio del Gobierno nacional	5,1	8,1	7,3
c.v.e. (%)	25,3	32,2	9,9

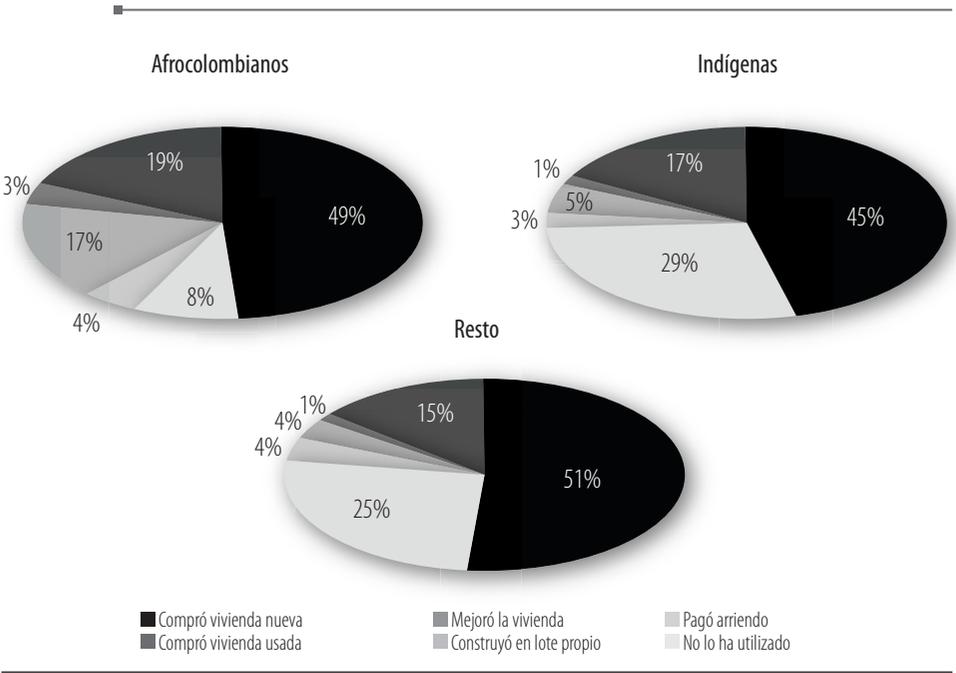
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

*Nota:* Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Respecto de los subsidios complementarios, se observa que el 23,8% de los hogares afrocolombianos solicitaron el subsidio y al 73,6% se lo otorgaron. Entre los indígenas, el 29,8% presentó una solicitud, de los cuales un 93,3% recibió el subsidio. Estos niveles de otorgamiento son superiores a los registrados para el resto de la población desplazada (el 28,3% solicitaron el complementario y al 72,4% se lo asignaron).

La mayor parte de los hogares destina el subsidio a la compra de vivienda nueva. Los indígenas y el resto de desplazados destinan buena parte a la compra de vivienda usada, mientras que los afrocolombianos prefieren la construcción en lote propio. El grupo con menor nivel de utilización del subsidio es el afrocolombiano (19%), seguido por el indígena (17%), lo que pone de presente que la solución no concluye con el otorgamiento del subsidio (gráfica 32).

**Gráfica 32.** Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD, por grupo étnico, según destino que le dieron a los subsidios



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Entre las razones que los hogares afrocolombianos aducen para no haber utilizado el subsidio, un 26% informa que los recursos que tienen no les alcanzan para la compra de vivienda nueva; y un 17,4% adicional no ha logrado conseguir

crédito. Entre los indígenas, el 27,7% señala que los recursos no les alcanzan y el 37,6% informa no haber encontrado vivienda usada que cumpla con los requisitos del subsidio.

## Derecho a la generación de ingresos

### *Acceso al mercado laboral*

Del total de personas desplazadas de 12 años de edad o más e incluidas en el RUPD, un 46,4% se encontraba trabajando en la semana anterior de acuerdo a la II ENV-2008, mientras un 4,8% se declaraba como desocupada y un 48,6%, como inactiva. En 2010, los niveles de actividad de la población desplazada habían disminuido: solo el 43,4% se encontraba ocupada; el 3,8%, desocupada; y el 52,9%, inactiva. Esta situación refleja las dificultades de inserción laboral de las personas que han sufrido desplazamiento y hace más difícil la sostenibilidad y la autonomía económica de la población. Pero la inactividad golpea con mayor intensidad a la población afrocolombiana, como quiera que casi el 54% de los mayores de 12 años inscritos en el RUPD y el 49% de los no inscritos se encuentran inactivos. Esta tasa es menor para indígenas: un 47,1% entre los inscritos y un 51,3% de los no inscritos. Las cifras para el resto de la población son cercanas a las existentes para los afrocolombianos (cuadro 36).

**Cuadro 36. Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y grupo étnico, según actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta**

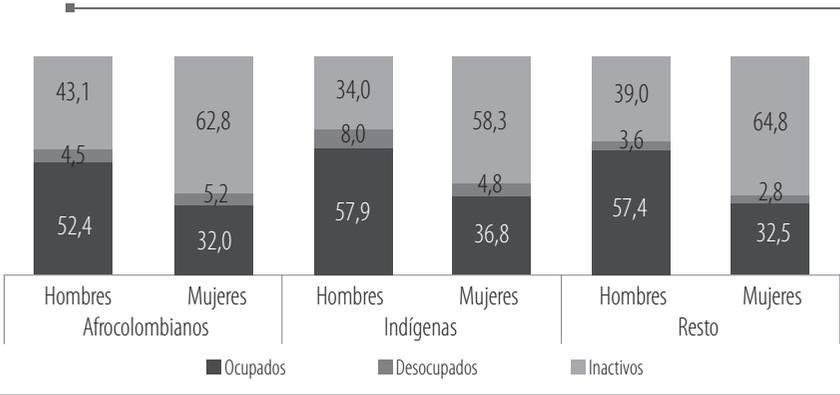
Actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta	Inscritos en RUPD			No inscritos en RUPD		
	Afrocolombianos	Indígenas	Resto	Afrocolombianos	Indígenas	Resto
Ocupadas	41,3	46,6	43,7	46,5	46,1	46,9
c.v.e. (%)	2,5	3,7	1,2	5,2	10,0	2,5
Desocupadas	4,9	6,3	3,1	4,5	2,7	4,9
c.v.e. (%)	9,2	13,4	5,8	22,4	55,8	10,5
Inactivas	53,8	47,1	53,1	48,9	51,3	48,1
c.v.e. (%)	1,9	3,7	1,0	5,0	9,0	2,5

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Por género, se aprecian diferencias importantes: la baja actividad económica de la mujer es común a todos los grupos de población, pero es más fuerte para el resto de la población desplazada que para quienes declaran su pertenencia a pueblos indígenas o comunidades afrocolombianas. Las diferencias de actividad entre hombres y mujeres superan los veinte puntos porcentuales (gráfica 33).

**Gráfica 33.** Porcentaje de personas de 12 años o más de edad desplazadas a partir de 1998, e inscritas en el RUPD por sexo y grupo étnico, según actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Los jefes de hogar tienen un mayor acceso al mercado laboral que sus cónyuges o que otros miembros del hogar. Entre los afrocolombianos inscritos en el RUPD, el 69,7% de los jefes, el 40,8% cónyuges y el 25,1% del resto de miembros del hogar estaban ocupados en la semana anterior a la realización de la encuesta. El grupo de indígenas es el que tiene una mayor actividad económica: el 73,2% de los jefes, el 45% de los cónyuges y el 30,2% del resto de miembros del hogar se encontraban ocupados. Entre el resto de desplazados, los jefes estaban ocupados en el 71,3% de los casos, desocupados en el 3,9%, y solo el 38,9% de los cónyuges ejercía una actividad económica (cuadro 37).

Los hombres desplazados inscritos en el RUPD aún ejercen actividades agropecuarias, y esta es la principal rama de actividad para todos los grupos étnicos considerados, con especial incidencia entre los afrocolombianos. Le siguen, en orden de importancia, el comercio, la construcción y el transporte. Para las mujeres el panorama es diferente: la principal rama de actividad es el servicio doméstico a los hogares, donde trabaja cerca de una tercera parte de las mujeres desplazadas inscritas, seguida por el comercio y los servicios personales.

**Cuadro 37. Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, inscritas en el RUPD por grupo étnico y parentesco con el jefe de hogar, según actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta**

Actividad desarrollada la semana anterior a la encuesta	Afrocolombianos			Indígenas			Resto de población desplazada		
	Jefe	Cónyuge	Resto	Jefe	Cónyuge	Resto	Jefe	Cónyuge	Resto
Ocupadas	69,7	40,8	25,1	73,2	45,6	30,2	71,3	36,9	28,1
c.v.e. (%)	2,4	6,2	5,0	3,7	8,5	7,7	1,2	3,1	2,4
Desocupadas	5,6	3,8	4,8	9,5	0,9	6,6	3,9	2,0	3,1
c.v.e. (%)	15,2	26,0	12,9	19,2	80,7	19,0	9,1	16,6	8,6
Inactivas	24,7	55,4	70,1	17,3	53,5	63,3	24,8	61,0	68,8
c.v.e. (%)	6,4	4,6	1,9	13,6	7,3	3,8	3,2	1,9	1,0

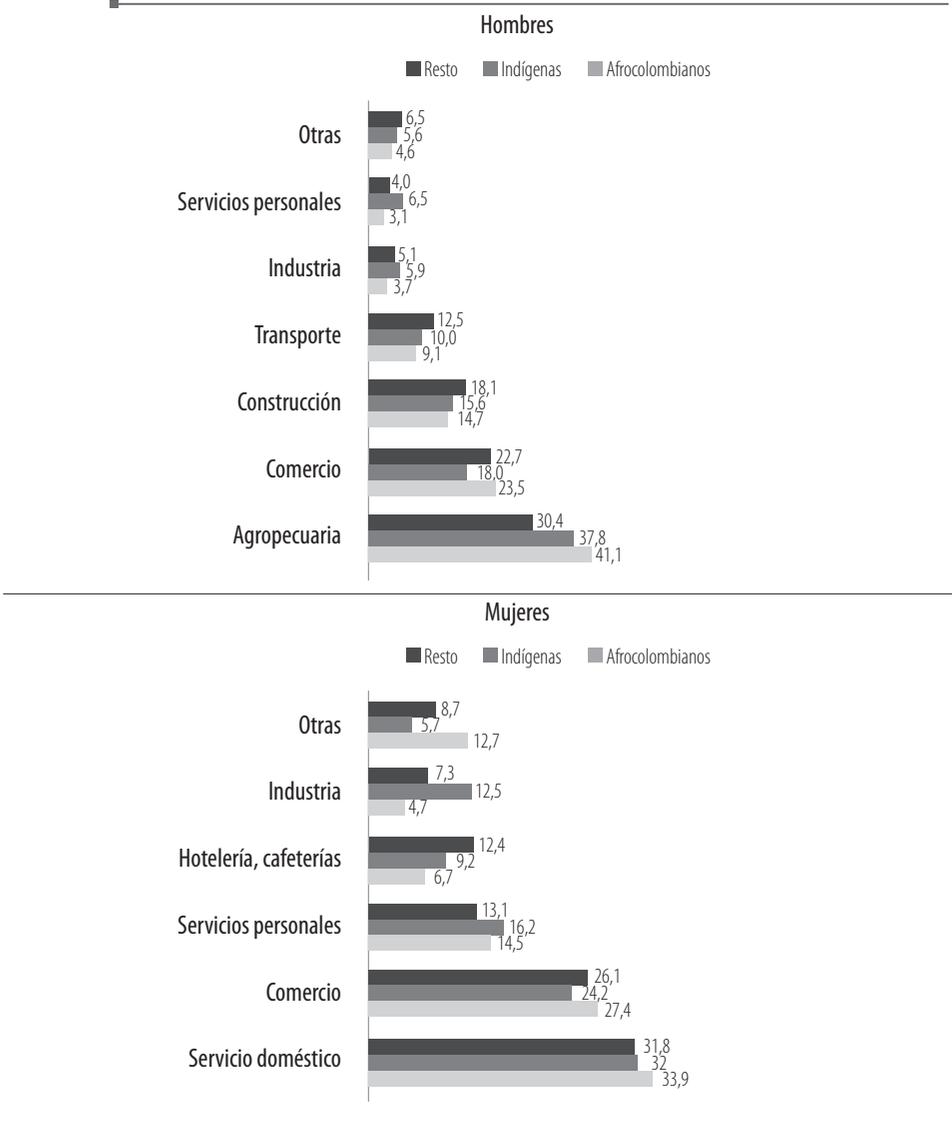
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Como se puede ver, las ramas de actividad en las cuales se desempeña la población desplazada son las más tradicionales e informales de la economía. Pocos trabajan en la industria o en los sectores de servicios modernos, la inmobiliaria o las finanzas (gráfica 34).

Por ello no sorprende encontrar un alto porcentaje de personas que se desempeñan como trabajadores independientes, posición más frecuente entre los afrocolombianos hombres y mujeres. El porcentaje de personas que trabajan como obreros o empleados de una empresa o del Gobierno es superior en todos los grupos para los hombres, y llega al 34,9% entre los hombres del resto de poblaciones, al 29,8% entre los afrocolombianos y al 25,2% entre los indígenas. La posición de empleada doméstico es la más frecuentemente ocupada por las mujeres, y es más alta aún entre las afrocolombianas (cuadro 38).

**Gráfica 34.** Porcentaje de personas de 12 años o más de edad desplazadas a partir de 1998, e inscritas en el RUPD, ocupadas, por sexo y grupo étnico, según rama de actividad



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-UN.  
 Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 38. Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, que están ocupadas, por sexo y grupo étnico, según posición ocupacional**

Posición ocupacional	Afrocolombianos			Indígenas			Resto de poblaciones		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Obrero o empleado de empresa particular o del Gobierno	22,9	29,8	13,6	22,6	25,2	19,1	29,9	34,9	22,4
c.v.e. (%)	5,9	6,4	12,6	9,3	11,4	15,8	2,4	2,8	4,6
Empleado doméstico	13,2	0,3	30,9	9,5	0,4	21,8	11,5	0,1	28,3
c.v.e. (%)	8,2	78,5	7,5	15,5	100,9	14,5	4,3	69,8	3,9
Jornalero o peón	5,0	8,6	0,1	13,8	22,3	2,1	10,8	17,2	1,5
c.v.e. (%)	13,9	13,6	139,2	12,5	12,3	52,1	4,5	4,4	20,2
Trabajador independiente	56,9	60,0	52,5	50,5	49,9	51,4	45,4	45,8	45,0
c.v.e. (%)	2,8	3,4	4,7	4,9	6,6	7,4	1,7	2,2	2,7
Trabajador familiar sin remuneración	2,0	1,4	2,9	3,7	2,2	5,7	2,3	2,0	2,9
c.v.e. (%)	22,4	35,5	29,1	25,6	44,3	31,2	10,1	14,3	14,4

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un cve (%) superior al 15%.

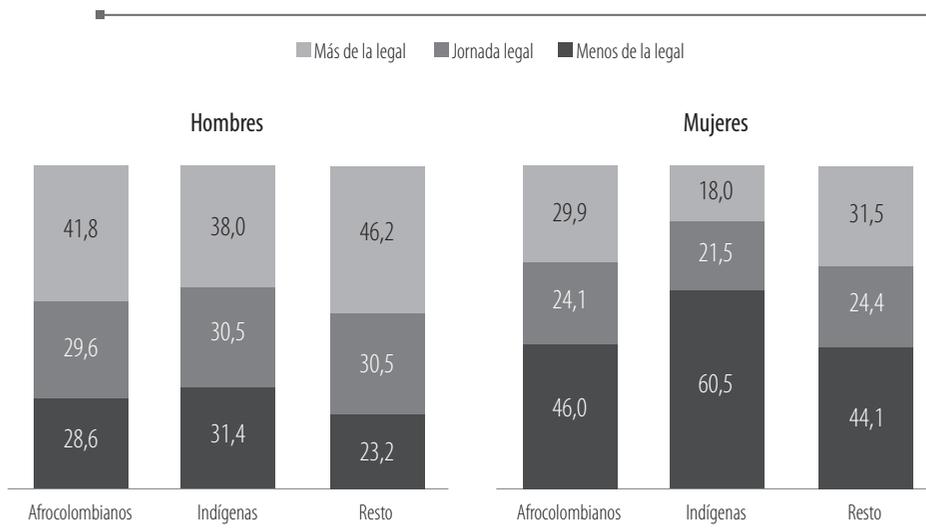
### **Condiciones laborales**

#### **La jornada**

Si se considera la población desplazada inscrita en el RUPD que se encontraba ocupada en la semana anterior a la realización de la encuesta, menos de una tercera parte tenía una jornada de trabajo dentro de los límites legalmente establecidos. Por grupo étnico, la principal diferencia entre los hombres es que los indígenas tienen un mayor porcentaje de personas con una jornada laboral inferior a la legal, y el resto de poblaciones tiene un mayor porcentaje de trabajadores con jornadas que exceden la legalmente establecida. Para las mujeres, el porcentaje que se trabaja dentro de la jornada legal es más bajo, y hay una mayor concentración en jornadas inferiores a la legal, especialmente alta para las mujeres indígenas (gráfica 35).

En suma, el 30% de los hombres, sin diferencia por etnia, tienen una jornada laboral en los límites establecidos. Para las mujeres, el porcentaje es del 24% para las afrocolombianas y el resto de poblaciones, y del 21,5% para indígenas.

**Gráfica 35.** Porcentaje de personas de 12 años o más de edad, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, ocupadas, por sexo y grupo étnico, según duración de la jornada laboral semanal



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Formas de contratación

El porcentaje de desplazados ocupados que trabajan como empleados, obreros o jornaleros y con contrato laboral escrito a término indefinido es del 6,9% para los afrocolombianos inscritos en el RUPD, de 4,2% para los indígenas y de 5,5% para el resto de población desplazada. A esto hay que sumar el porcentaje de trabajadores que cuentan con un contrato escrito a término fijo, que llega a 7,3% para los afrocolombianos, a 7,5% para los indígenas y a 5,5% para el resto. Así, menos del 15%, en el mejor de los casos (afrocolombianos), tienen un contrato de trabajo escrito. Los niveles para la población no inscrita son menores, pero no se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre inscritos y no inscritos en cada grupo poblacional.

### Afiliación a seguridad social y laboral

El tercer indicador complementario adicional adoptado por la Corte Constitucional mide el porcentaje de población desplazada ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales.

Para la población afrocolombiana desplazada inscrita en el RUPD, el porcentaje de obreros, empleados o jornaleros que no tienen afiliación a ninguno de los tres

riesgos (salud, vejez y accidente o enfermedad profesional) es del 80,4%, porcentaje aún más alto para las mujeres (86,6%) que para los hombres (75,1%). Entre los trabajadores independientes, prácticamente ninguno está afiliado a una EPS ni a un fondo de pensiones. La cobertura de seguridad social es menor aún para los trabajadores indígenas: un 86,7% de ellos, sin diferencia de género, carecen de afiliación a los tres componentes. Para los afrocolombianos y el resto de la población desplazada, estos porcentajes ascienden a 80,4% y 83,5%, respectivamente (cuadro 39).

**Cuadro 39. Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD, ocupadas, por grupo étnico y sexo, según tipo de afiliación a salud, pensiones y riesgos profesionales y posición ocupacional**

Posición ocupacional y tipo de afiliación	Afrocolombianos			Indígenas			Resto de poblaciones		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Obreros o empleados sin afiliación a EPS, ARP ni a fondo de pensiones	80,4	75,1	86,6	86,7	86,9	86,4	83,5	81,1	87,0
c.v.e. (%)	2,5	3,8	3,0	3,0	3,9	4,7	1,0	1,4	1,3
Independientes sin afiliación a EPS ni a fondo de pensiones	99,3	99,2	99,5	99,1	99,0	99,1	98,8	99,3	98,1
c.v.e. (%)	0,4	0,5	0,5	0,7	0,9	1,0	0,2	0,2	0,5

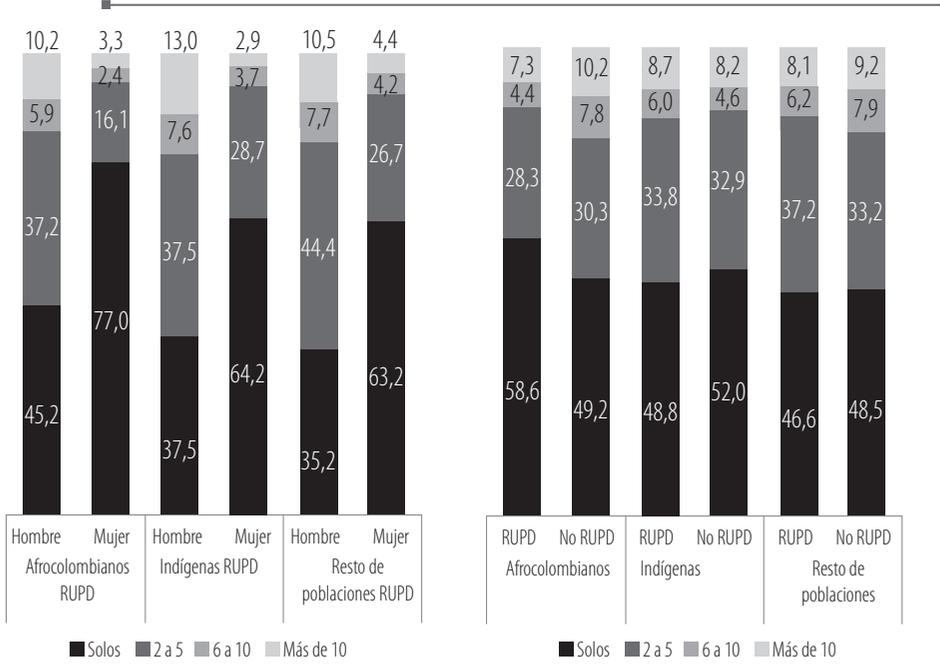
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

#### Tamaño de empresa y sitio de trabajo

La gran mayoría de las personas desplazadas ocupadas trabaja sola. Este hecho corresponde con el alto porcentaje de trabajo independiente y de servicio doméstico. En empresas pequeñas —de dos a cinco trabajadores— se desempeña cerca de una tercera parte de la población ocupada. Una muy baja proporción trabaja en empresas de más de diez trabajadores. Por grupo étnico, los afrocolombianos inscritos en el RUPD tienen una mayor frecuencia de personas que trabajan solas (58,6%), que es más fuerte entre las mujeres (77%). La distribución de la población ocupada por tamaño es muy similar para la población indígena y para el resto de poblaciones.

Las diferencias más importantes se dan por sexo. Las mujeres trabajan solas o en empresas de menos de seis trabajadores en el 90% de los casos o más, mientras que el 10% de los hombres afrocolombianos y el 13% de los indígenas inscritos en el RUPD desarrollan su actividad en empresas de más de diez trabajadores (gráfica 36).

**Gráfica 36.** Porcentaje de personas de 12 años o más de edad, desplazadas a partir de 1998, que están ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD, sexo y grupo étnico, según número de personas de la empresa o negocio



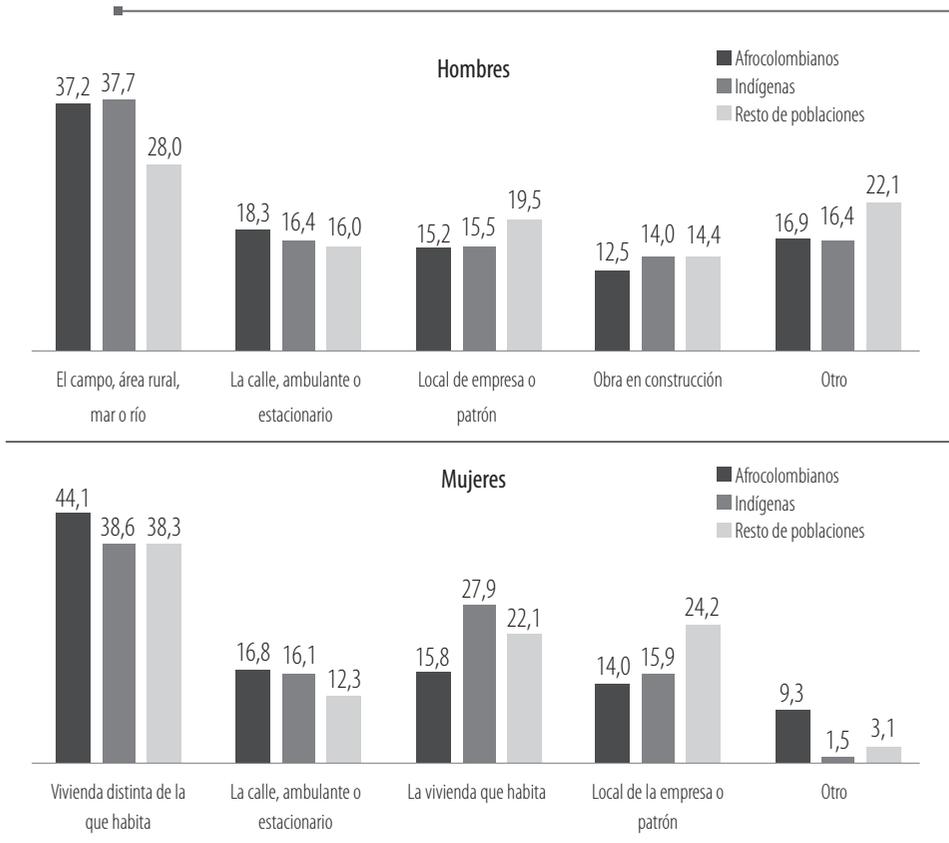
Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

En cuanto al sitio de trabajo, existen diferencias más marcadas por sexo que por grupo étnico. Entre los hombres, los lugares de trabajo más frecuentes son el campo, un área rural, el mar o un río, consecuente con el peso de la agricultura como rama de actividad; en segundo término se encuentran la calle, luego el local de la empresa o del patrón y finalmente la obra en construcción. Por grupo étnico, es más frecuente el trabajo en el campo para las comunidades afrocolombianas e indígenas que para el resto de la población desplazada. Al contrario, trabajar en el local de la empresa o del patrón es más frecuente para la población no afrocolombiana ni indígena, lo que indica un posible mayor nivel de formalidad. Trabajar en una obra en construcción es más frecuente entre los indígenas y el resto de la población desplazada, en comparación con la afrocolombiana.

Para las mujeres, el lugar más frecuente de trabajo está relacionado con la rama de actividad y la posición ocupacional desempeñada mayoritariamente, el trabajo doméstico. Así, el 44,1% de las mujeres afrocolombianas, el 38,6% de las indígenas

y el 38,3% del resto de población, desarrollan su trabajo en una vivienda distinta de la que habitan. La calle es el lugar de trabajo para el 16,8% de las mujeres afrocolombianas y el 16,1% de las indígenas, y es menos frecuente para el resto de la población desplazada (12,3%). La vivienda que habitan es el lugar de trabajo para el 27,9% de las mujeres indígenas y solo para el 15,8% de las afrocolombianas, mientras que, como en el caso de los hombres, el local de la empresa o del patrón es más frecuente entre las mujeres del resto de la población desplazada (24,2%), lo que marca diferencias importantes por grupo étnico (gráfica 37).

**Gráfica 37.** Porcentaje de personas ocupadas de 12 años o más de edad, desplazadas a partir de 1998 e inscritas en el RUPD por sexo y grupo étnico, según el lugar de trabajo



Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

### Niveles de ingresos laborales

Del conjunto de la población desplazada RUPD, solamente un 11% percibe ingresos laborales mensuales iguales o superiores al mínimo legal. Este porcentaje es claramente más alto para los hombres (14,2%) que para las mujeres (6,2%), lo que muestra la mayor vulnerabilidad de estas últimas en el mercado laboral. Esta situación no ha cambiado desde 2008. Por grupo étnico, los indígenas son quienes tienen una menor proporción de ocupados con ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo, seguidos por los afrocolombianos. La inscripción en el RUPD hace diferencia solamente para el resto de la población desplazada, a favor de los no inscritos (cuadro 40).

**Cuadro 40. Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, que están ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico, cuyo ingreso laboral corriente en el mes anterior a la encuesta fue igual o superior a un salario mínimo legal vigente en 2010 (\$515.000)**

Grupo étnico	Personas desplazadas de 12 años y más, ocupadas			Personas desplazadas de 12 años y más, inscritas en el RUPD y ocupadas			Personas desplazadas de 12 años y más, no inscritas en el RUPD y ocupadas			Diferencias significativas entre total RUPD y no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Afrocolombianos	9,2	12,1	5,1	9,2	12,3	4,9	9,5	11,5	6,3	-
c.v.e. (%)	9,2	10,2	20,0	10,1	11,2	22,3	22,2	25,0	45,5	
Indígenas	8,5	10,1	6,2	8,4	9,7	6,5	9,6	12,2	3,7	-
c.v.e. (%)	15,6	18,6	28,6	16,8	20,4	29,6	42,1	46,1	116,0	
Resto de población	12,2	16,0	6,5	11,9	15,4	6,6	13,7	18,3	6,3	*
c.v.e. (%)	3,9	4,2	8,7	4,3	4,8	9,4	8,9	9,4	22,5	

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Cuando se toman otros ingresos y no solo los laborales, la situación mejora levemente. El porcentaje de afrocolombianos inscritos en el RUPD con ingresos mensuales totales iguales o superiores a un salario mínimo es del 10,8%, con marcadas diferencias entre hombres (14,1%) y mujeres (6,2%). Para los indígenas, los niveles son más altos, pues alcanzan el 13,3% de la población inscrita (15,9% para hombres y 9,6% para mujeres). El resto de la población en situación de despla-

miento recibe como ingreso total el equivalente a un salario mínimo o más, en proporciones similares a las de los indígenas: 13,2% para el total, pero con mayor discriminación para sus mujeres (16,7% para hombres y 8,1% para mujeres).

Entre la población no inscrita, los porcentajes de personas que alcanzan a ganar el salario mínimo son cercanos a los existentes entre los desplazados inscritos. Solamente entre el resto de población se encuentra una diferencia significativa estadísticamente que señala la existencia de una mayor proporción de no inscritos con los ingresos señalados (cuadro 41).

**Cuadro 41. Porcentaje de personas de 12 años de edad o más, desplazadas a partir de 1998, que están ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico, cuyo ingreso total en el mes anterior a la encuesta fue igual o superior a un salario mínimo legal vigente (\$515.000)**

Grupo étnico	Personas desplazadas de 12 años y más, ocupadas			Personas desplazadas de 12 años y más, inscritas en el RUPD y ocupadas			Personas desplazadas de 12 años y más, no inscritas en el RUPD y ocupadas			Diferencias significativas entre total RUPD y no RUPD
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Afrocolombianos	10,9	14,0	6,6	10,8	14,1	6,2	11,6	13,5	8,6	-
c.v.e. (%)	8,4	9,4	17,6	9,3	10,3	19,8	19,8	22,8	38,4	
Indígenas	12,8	15,4	9,0	13,3	15,9	9,6	9,6	12,2	3,7	-
c.v.e. (%)	12,4	14,6	23,4	13,0	15,4	24,0	42,1	46,1	116,0	
Resto de población	13,5	17,2	8,0	13,2	16,7	8,1	15,0	19,6	7,5	*
c.v.e. (%)	3,6	4,1	7,8	4,0	4,6	8,4	8,4	9,0	20,6	

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se debe interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

Puede afirmarse, entonces, que el grupo más vulnerable desde el punto de vista de los ingresos es el de las mujeres trabajadoras afrocolombianas, puesto que solamente el 6,2% de ellas alcanza el salario mínimo mensual.

Finalmente, cabe señalar que los altos niveles de informalidad —definida como los ocupados que no están afiliados a seguridad social, los asalariados que perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal y los trabajadores sin remuneración— son comunes a todos los grupos étnicos considerados. Afrocolombianos e indígenas tienen niveles superiores de informalidad a los existentes para el resto de la población desplazada. Asimismo, las mujeres en todos los grupos tienen tasas más elevadas que sus compañeros. (cuadro 42).

**Cuadro 42. Tasa de informalidad de las personas desplazadas a partir de 1998, ocupadas, por condición de inscripción en el RUPD y sexo, según grupo étnico**

Grupo étnico	Total de personas desplazadas ocupadas de 12 años o más			Personas desplazadas ocupadas de 12 años o más inscritas en el RUPD			Personas desplazadas ocupadas de 12 años o más no inscritas en el RUPD		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Afrocolombianos	97,0	95,7	98,7	97,2	95,8	99,2	95,9	95,6	96,3
c.v.e. (%)	0,5	0,8	0,5	0,5	0,9	0,5	1,5	1,9	2,3
Indígenas	97,3	96,8	97,9	97,2	96,8	97,7	97,9	96,9	100,0
c.v.e. (%)	0,8	1,1	1,0	0,8	1,2	1,2	2,0	3,1	0,0
Resto de poblaciones	95,4	94,5	96,7	95,4	94,6	96,6	95,1	93,8	97,2
c.v.e. (%)	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,8	1,1	1,0

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

Nota: Se deben interpretar con precaución los datos con un c.v.e. (%) superior al 15%.

### ***Líneas de pobreza e indigencia***

Los informes de verificación han puesto de presente los niveles extremadamente altos de pobreza y pobreza extrema de la población desplazada en el país. Cuando se consideran los ingresos totales del hogar, solo un 2,9% de la población desplazada logra superar la línea de pobreza y el 23,7%, la línea de indigencia. Esto marca niveles muy superiores a los existentes para el conjunto de la población del país y las mejoras desde 2008 son muy leves.

Por grupo étnico los niveles de pobreza, considerando los ingresos totales, son ligeramente inferiores entre los indígenas (el 93,8% de los hogares inscritos en el RUPD y el 92,8% de los no inscritos son pobres), que entre los afrocolombianos (96,5% y 95,7% para inscritos y no, respectivamente) (cuadro 43).

La pobreza extrema es también muy alta. En efecto, cuando se consideran los ingresos totales de los hogares, un 81,7% de los hogares afrocolombianos, el 74% de los indígenas y el 73,9% del resto de la población desplazada no alcanzan los ingresos suficientes para superar la línea de indigencia.

Los grupos más vulnerables son los hogares afrocolombianos con jefatura femenina, de los cuales el 86,6% están en la extrema pobreza. La mejor situación relativa la tienen los hogares indígenas con jefatura masculina, con niveles de pobreza extrema del 68%.

**Cuadro 43. Porcentaje de hogares con personas desplazadas a partir de 1998, por condición de inscripción en el RUPD y jefatura de hogar, según condición de pobreza e indigencia por ingresos totales**

	Total de hogares desplazados			Total de hogares desplazados inscritos en el RUPD			Total de hogares desplazados no inscritos en el RUPD			Diferencia entre total RUPD y no RUPD
	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina	Total	Masculina	Femenina	
Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza										
Afrocolombiano	96,4	93,8	98,7	96,5	93,9	98,7	95,7	93,4	98,5	*
Indígena	93,7	90,0	97,7	93,8	90,1	97,5	92,8	89,4	100,0	-
Resto de población	96,5	95,4	98,0	96,9	96,1	97,9	94,8	92,8	98,2	***
Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia										
Afrocolombiano	81,7	76,3	86,6	82,6	77,3	87,3	77,2	72,3	83,0	-
Indígena	74,0	67,9	80,8	73,7	68,2	79,2	76,3	66,6	96,2	-
Resto de población	73,9	70,0	79,2	74,6	71,4	78,6	71,0	64,8	81,7	*

Fuente: III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, julio-agosto de 2010. Comisión de Seguimiento y CID-Universidad Nacional de Colombia.

\*\*\* Significativo al 99%.

\*\* Significativo al 95%.

\* Significativo al 90%.

- No se encontraron diferencias estadísticamente significativas.

## Conclusiones

La III ENV-2010 permite contar con una aproximación actualizada sobre el grado de cumplimiento de los indicadores de goce efectivo de derecho en forma diferenciada para la población desplazada afrocolombiana e indígena, y comparativa con el resto de poblaciones desplazadas. Puede concluirse, en primer término, la mayor afectación y la peor situación relativa de estas comunidades en casi todos los indicadores, lo cual pone de presente la urgencia en el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional contenidas especialmente en los Autos de seguimiento 004 y 005 de 2009. A continuación se presentarán en forma resumida los rasgos

del desplazamiento y las características sociodemográficas que contribuyen a incrementar la vulnerabilidad de la población desplazada, así como la verificación del cumplimiento de los indicadores por subsistema: derecho a la atención, derechos sociales fundamentales y autosostenibilidad.

### ***Rasgos del desplazamiento***

Hay una participación más que proporcional de los grupos afrocolombianos e indígenas en el desplazamiento: el 22,5% de los desplazados se reconocen como afrocolombianos (cifra superior a la encontrada en 2008, del 16%) y el 6,4% como indígenas (similar a la encontrada en 2008, del 6,9%). En los dos casos, la participación en el total de desplazados es superior a la participación en el total de población colombiana, según los datos del censo de 2005 (7,2% son afrocolombianos y 3,4%, indígenas).

El desplazamiento de los afrocolombianos es de larga data: un 17,3% de los grupos familiares afrocolombianos se desplazó entre 1980 y 1997. Este porcentaje es del 9,5% para indígenas y del 15% para el resto de poblaciones. Esta situación pone en juego la capacidad del Estado para la atención integral y la reparación de esta población. El origen rural de la población desplazada en su conjunto es más fuerte para los grupos indígenas, que en un 87,9% provienen de áreas rurales.

Entre las causas del desplazamiento, además de las que comparten con todos los desplazados, como las amenazas directas e indirectas, se aprecia un cuadro especialmente violento como antecedente del desplazamiento de las comunidades afrocolombianas del país, como lo ponen de presente la participación —mayor para estos grupos— de los combates, los ataques aéreos y las masacres como motivos del desplazamiento. Para los pueblos indígenas, cabe destacar el peso del asesinato de familiares y del reclutamiento forzoso, que en este grupo poblacional son los que mayor participación tienen como causa del desplazamiento forzado.

El cuadro de violencia que antecede al desplazamiento se manifiesta también en la modalidad en que este se desarrolla: el 50% de los desplazamientos forzados de las comunidades afrocolombianas y el 41% de las indígenas fueron eventos masivos.

En cuanto a la intención de retorno, también se encuentran diferencias apreciables: aunque la mayor parte de los grupos familiares declaran que su preferencia es permanecer en la población donde habitaban en el momento de la encuesta, esta varía del 60,5% entre los indígenas al 76% entre los afrocolombianos.

La principal razón para no haber retornado o no querer hacerlo es el miedo o temor, aducido por el 60,6% de los afrocolombianos, el 58% de los indígenas y el 53% del resto de la población desplazada. A esto se suma, en otra proporción

importante de casos (18% entre los indígenas, 15% entre los afrocolombianos y el resto de la población desplazada) el que saben, o creen, que las condiciones que causaron el desplazamiento se mantienen. Pocos grupos, y aquí se ponen de presente diferencias entre grupos étnicos, declaran no querer retornar por haberse estabilizado en la ciudad donde hoy habitan: 10,4% de los afrocolombianos, 9,1% de los indígenas y 15,1% del resto de poblaciones.

### ***Características sociodemográficas***

En cuanto a las características sociodemográficas, se aprecian diferencias entre grupos poblacionales: los indígenas tienen hogares más pequeños (3,7 personas por hogar, frente a 4,9 en los demás grupos). Los hogares afrocolombianos tienen la mayor tasa de jefatura femenina (51% entre los inscritos en el RUPD), situación que se agrava en la medida en que en el 73% de los casos la jefe no tiene cónyuge y en el 53% de los casos hay niños y niñas menores de 18 años. Para los hogares indígenas, aunque la proporción de jefatura femenina es menor (34,6%), en el 75% de los casos no existe cónyuge y en el 45% hay niños y niñas menores de 18 años.

La pirámide de población de los grupos considerados muestra el alto peso de los niños y las niñas menores de 15 años, rasgo común a todos los grupos. La población joven (15 a 24 años) es especialmente importante para los afrocolombianos (24%), mientras que puede señalarse un “déficit” de adultos (25 a 64 años), especialmente hombres, en los hogares afrocolombianos, con las consecuencias que esto tiene sobre el empleo y los ingresos.

Las mujeres afrocolombianas e indígenas de 15 años y más tienen tasas de analfabetismo más elevadas (18% para la primeras y 17,7% para las segundas). Cuando se contempla el analfabetismo para el grupo de 40 años y más, se pone de presente el atraso histórico de las comunidades afrocolombianas (39,7%) e indígenas (35,4%) y la posición doblemente discriminada de sus mujeres.

### ***Subsistema de derechos a la atención***

#### ***Ayuda inmediata***

La ENV-2010 permite establecer que ningún grupo de población recibió todos los componentes de la ayuda humanitaria. La proporción de grupos que recibió algún componente es más alta para los indígenas (42%) que para los afrocolombianos (36,1%) y menor aún para el resto de la población desplazada (32,5%). También en 2008 se había encontrado que la cobertura para los grupos indígenas era superior a la de los demás grupos étnicos.

### **Atención humanitaria de emergencia**

En materia de atención humanitaria de emergencia, la situación más precaria es la de los grupos afrocolombianos. En efecto, en 2010, el 77,7% de los grupos indígenas declaró haber recibido alguno de los componentes. Este porcentaje era menor para los grupos afrocolombianos, pues solo el 71,6% declararon haber recibido algún componente y para el resto de la población desplazada es del 74,6%.

### **Subsistema de derechos sociales fundamentales**

En general puede observarse que los derechos sociales con mayor grado de universalidad para el conjunto de la población colombiana son también los que alcanzan una mayor cobertura para la población desplazada. Es el caso del acceso a la educación y a la salud, para los cuales, aunque no se ha logrado la cobertura total, se ha avanzado hacia ella. Los otros derechos, que tienen que ver más con la condición específica de víctima de delito, están más lejos del cumplimiento.

### **Alimentación**

Por grupo étnico, los grupos afrocolombianos tienen una situación de mayor vulnerabilidad, la cual también se presentaba en 2008. Al contrario de lo que ocurre con la población en general, que muestra una pequeña mejoría desde 2008, para los afrocolombianos la situación no mejora: tanto en 2008 como en 2010, el 79% de los inscritos presentó alguno de los síntomas de insuficiencia alimentaria y, lo que es más grave aún, en 2010, el 57,4% de los inscritos y el 54,7% de los no inscritos presentaron los tres síntomas, porcentajes que en 2008 habían sido del 48,9% para inscritos y del 52,1% para no inscritos. Las mujeres afrocolombianas tienen una peor posición relativa.

Entre los grupos indígenas se observa, en cambio, una leve mejora: el 70,4% de los inscritos y el 60,8% de los no inscritos presentaron alguno de los síntomas de insuficiencia, porcentajes inferiores a los prevalecientes en 2008, que fueron del 73,2% de las personas en hogares inscritos en el RUPD y del 67,4% en los no inscritos.

Asimismo, la proporción de personas indígenas inscritas en el RUPD que sufrió los tres síntomas de insuficiencia pasó de 46,9% en 2008 a 38,2% en 2010, mientras que para las personas no inscritas dicho porcentaje se mantuvo en 40%.

### **Educación**

El primer componente, de acceso al sistema muestra leves avances entre 2008 y 2010, en tanto el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en edad escolar —de 5 a 17 años— que no asisten a un establecimiento educativo pasó de 15,4% a 13,4%.

Por grupo étnico, los afrocolombianos tienen la menor tasa de inasistencia (12,6%), seguidos por los pueblos indígenas (13%). La del resto de la población desplazada es mayor, puesto que alcanza el 13,7%. Cuando se compara según condición de inscripción en el RUPD, se encuentran diferencias significativas para afrocolombianos, que alcanzan seis puntos porcentuales (11,8% para inscritos y 17,9% para no inscritos) y para el resto de la población desplazada (13,3% para inscritos y 15,7% para no inscritos).

En el segundo componente, gratuidad, la mejora entre 2008 y 2010 fue mayor, puesto que el porcentaje de estudiantes que no tienen que sufragar matrículas, pensiones ni costos complementarios pasó del 64% al 78%. Por grupo de población, los afrocolombianos y los indígenas se beneficiaron más de las políticas de gratuidad, puesto que el 81,1% de los alumnos afrocolombianos y el 83% de los indígenas no tuvieron que sufragar ningún gasto, frente al 78% del resto de la población desplazada.

Por el contrario, el tercer componente, el suministro del apoyo requerido para que los estudiantes asistan al colegio, muestra muy bajos niveles de avance y cobertura. Así, aunque todos los estudiantes requieren recibir apoyo para libros y útiles, los establecimientos educativos solo se los entregan al 4,3% de los afrocolombianos, al 2,4% de los indígenas y al 2,6% del resto de la población desplazada. Caso similar sucede con los uniformes y útiles de aseo, con necesidades similares y coberturas aún menores. La necesidad menos frecuente pero más cubierta es el transporte escolar, requerido por cerca de una cuarta parte de la población escolar, sin diferencia por etnia y entregada a menos del 10%.

### Salud

Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas desplazadas inscritas en el RUPD afiliadas al SGSSS pasó del 75% al 85%. Por grupo étnico, se encuentra una menor afiliación de las personas pertenecientes a grupos indígenas (79,5% para inscritos y a 74% para no inscritos). Las cifras para afrocolombianos son del 85,6% para inscritos y del 78,6% para no inscritos. Para el resto de la población desplazada, el porcentaje de afiliación es del 85,4% para los inscritos en el RUPD y del 80,4% para no inscritos.

El apoyo psicológico sigue siendo inexistente. Menos del 5% de la población lo demanda y la cobertura no es completa ni siquiera para este reducido grupo. Por grupo étnico, la mayor demanda es la generada por la población indígena, que al mismo tiempo presenta el menor porcentaje de atención.

La vacunación no garantiza coberturas útiles. Por grupo étnico, la situación más precaria se encuentra entre los afrocolombianos inscritos en el RUPD, con

una cobertura de solo el 73% en la vacuna triple viral y el 70% para la pentavalente. Las coberturas para los indígenas son del 87,7% y el 82% para las dos vacunas señaladas, respectivamente. Para el resto de la población desplazada, el 84% de los niños han sido vacunados con la triple viral y el 83%, con la pentavalente.

### ***Subsistema de derechos a la autosostenibilidad***

#### **Vivienda**

Para los hogares afrocolombianos inscritos en el RUPD, el porcentaje de hogares que cumplen todos los requisitos de una vivienda digna pasó de 4,5% en 2008 a 9,4% en 2010. El aumento fue mayor para los hogares no inscritos, por cuanto se elevó de 2,9% en 2008 a 7,4% en 2010.

En cuanto a los hogares indígenas, en 2008 solo el 2,5% de los hogares indígenas desplazados incluidos en el RUPD y el 4,7% de los no inscritos tenían plenamente garantizado el derecho. En 2010, estos porcentajes alcanzaron el 6,4% y el 6,9% para inscritos y no inscritos, respectivamente.

El resto de la población desplazada alcanza niveles de cumplimiento de las condiciones para el derecho a una vivienda digna superiores en cerca del 20% al de los hogares afrocolombianos y en más del 70% al de los hogares indígenas. Una diferencia importante es la seguridad jurídica de la vivienda.

#### **Generación de ingresos**

La primera dificultad encontrada es la baja inserción laboral de las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado, lo que hace más difícil la sostenibilidad y la autonomía económica de la población. Esta se manifiesta en el nivel de inactividad que golpea con mayor intensidad a la población afrocolombiana, como quiera que casi el 54% de las personas mayores de 12 años inscritos en el RUPD y el 49% de los no inscritos se encuentran inactivos. Esta tasa es menor para indígenas: 47% entre los inscritos y 51% de los no inscritos. Las cifras para el resto de la población son muy cercanas a las existentes para los afrocolombianos.

Superado el escollo de la inserción, sobrevienen las condiciones precarias de la vinculación laboral: alta concentración en ramas tradicionales o informales de la economía, alto porcentaje de trabajadores independientes, principalmente entre los afrocolombianos, y de las mujeres en los oficios domésticos (particularmente alto entre las afrocolombianas y el resto de poblaciones).

Además, se presenta un bajo cumplimiento en las disposiciones relativas a la duración de la jornada laboral (sin diferencia por grupo étnico); baja tasa de formalidad en la contratación (entre los inscritos en el RUPD, solo el 6,9% de los afrocolombianos, el 4,2% de los indígenas y el 5,5% del resto tienen contrato laboral

escrito a término indefinido; y el 7,3% de los afrocolombianos, el 7,5% de los indígenas y el 5,5% del resto cuentan con contrato escrito a término fijo). Además, los ingresos laborales no alcanzan a representar un salario mínimo mensual en el 90,8% de los ocupados afrocolombianos, el 91,6% de los indígenas y el 88,1% del resto de población desplazada.

Esto conduce a niveles extremadamente altos de pobreza y pobreza extrema, que son comunes a todos los grupos étnicos. Cuando se consideran los ingresos totales del hogar, solo un 2,9% de la población desplazada logra superar la línea de pobreza y el 23,7%, la línea de indigencia.

Por grupo étnico, los niveles de pobreza son ligeramente inferiores entre los indígenas (el 93,8% de los hogares inscritos en el RUPD y el 92,8% de los no inscritos son pobres), en comparación con los afrocolombianos (96,5% y 95,7% para inscritos y no, respectivamente). La pobreza extrema es también muy alta: el 81,7% de los hogares afrocolombianos, el 74% de los indígenas y el 73,9% del resto de poblaciones no alcanzan los ingresos suficientes para superar la línea de indigencia. Los grupos más vulnerables son los hogares afrocolombianos con jefatura femenina, de los cuales el 86,6% están en la extrema pobreza.



## ANEXOS

### ANEXO 1. ESTADO DEL AVANCE DE LOS PLANES DE SALVAGUARDIA ÉTNICA\*

Pueblo	AWA		TOTOROEZ	
Informes del Gobierno	Informe abril y julio de 2010	Informe 16 de marzo de 2011	Informes abril y julio de 2010	Informe marzo de 2011
Socialización preparatoria				
Firma de convenios		Convenios entre Acción Social y Awá-Camawari (\$128.500.000). Ministerio del Interior y Unipa (\$128.500.000).		
Instalación			31 de julio de 2009 en Totoró con presencia del Ministro del Interior y Justicia.	
Acuerdo sobre plan de trabajo				
Construcción del diagnóstico	Convenios administrativos entre Acción Social y Camawari y el MIJ y Unipa para elaborar diagnósticos participativos en las comunidades awá en Nariño y Putumayo.		21 de agosto, acuerdos metodológicos.  15-17 de septiembre, elaboración.  1-3 de diciembre, se concertó el diagnóstico con el Gobierno.	Diagnóstico formulado.
Análisis interno del diagnóstico	Socializados			
Elaboración de propuesta del plan	Cada organización formuló propuestas para el plan de salvaguardia que se reunieron en las propuestas de las tres asambleas de las organizaciones.			
Presentación de propuesta del plan al Gobierno	7 de abril. Aprobación metodología el 6 de julio vía telefónica.			

\*Corresponde a la información entregada por la consultora Yamile Salinas a julio de 2011

Consulta previa		Se concertó propuesta para mejorar técnicamente las líneas de acción, desarrollar la etapa de presentación y formular en este marco los programas y proyectos correspondientes.	Concertación de la etapa final del proceso de consulta el 17 y 18 de marzo de 2010.	
Protocolización				
Implementación y seguimiento				

Pueblo	COCONUCO		YANAONA	
Informes del Gobierno	Informe abril y julio de 2010	Informe 16 de marzo de 2011	Informes abril y julio 2010	Informe marzo 2011
Socialización preparatoria				
Firma de convenios				
Instalación	20 de septiembre de 2009 en Puracé. Autoridades indígenas presentaron propuesta al Gobierno para definir proceso de consulta previa. 26 de marzo 2010, acuerdo propuesta de trabajo.	Instalado.	20 de septiembre de 2009, autoridades indígenas presentaron propuesta para la consulta previa.	Instalado.
Acuerdo sobre plan de trabajo				
Construcción del diagnóstico				
Análisis interno del diagnóstico		Evaluación comunitaria e institucional del diagnóstico.		Proceso de validación comunitaria e institucional del diagnóstico.
Elaboración de propuesta del plan				

Presentación de propuesta del plan al Gobierno				
Consulta previa	El 26 de marzo de 2010 se acordó el plan de trabajo y el presupuesto para la elaboración y la consulta previa.			
Protocolización				
Implementación y seguimiento				

Pueblo	COFAN		NASA	
	Informe abril y julio de 2010	Informe 16 de marzo de 2011	Informes abril y julio 2010	Informe marzo 2011
Socialización preparatoria				
Firma de convenios	Firma de convenio de 150 millones de pesos entre el MIJ y la Mesa Permanente Cofán.			
Instalación	Instalación el 27 de noviembre de 2009 en La Hormiga, Putumayo.		3 y 4 de diciembre, los nasa dieron a conocer plan de trabajo para formulación del plan.	Instalado y se esperan actividades de socialización y diagnóstico en abril.
Acuerdo sobre plan de trabajo				
Construcción del diagnóstico				
Análisis interno del diagnóstico	Trabajo en nueve comunidades. Reunión para formular diagnóstico conjunto del Gobierno el 18 y el 19 de diciembre.			
Elaboración de propuesta del plan		Están formulando los programas y proyectos de su plan de salvaguarda.		

**EL RETO** ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado

Presentación de propuesta del plan al Gobierno	Envío de propuesta de plan de salvaguarda el 3 de marzo.			
Consulta previa	Reunión de concertación de las acciones del plan de salvaguarda. Queda pendiente fase de definición de programas específicos.			
Protocolización				
Implementación y seguimiento				

Pueblo	SHAPIDARA		CHIMILA	
Informes del Gobierno	Informe abril y julio de 2010	Informe 16 de marzo de 2011	Informes abril y julio 2010	Informe marzo 2011
Socialización preparatoria			Reunión preparatoria con autoridades y líderes. Pendiente decidir si van solos o con los otros pueblos.	24 y 25 de marzo de 2011, cabildos asociados al CIT definirán si irán juntos o por separado.
Firma de convenios				
Instalación	22 de abril de 2010.	Instalado y se espera que en mayo de 2011 comience socialización y diagnóstico.		

Pueblo	YUKPA		COREGUAJE	
Informes del Gobierno	Informe abril y julio de 2010	Informe 16 de marzo de 2011	Informes abril y julio 2010	Informe marzo 2011
Socialización preparatoria	Reunión con Autoridades yukpa el 21 de abril de 2010.	24 y 25 de marzo de 2011, cabildos asociados al CIT definirán si irán juntos o por separado.		
Instalación			Ya fue instalado y se esperan actividades de socialización y diagnóstico en abril.	

Pueblo	WIWA	KANKUAMO	KOGUI	ARHUACO
Informes del Gobierno	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011
Socialización preparatoria	24 y 25 de marzo de 2011, cabildos asociados al CIT definirán si irán juntos o por separado.			

Pueblo	EMBERÁ CHAMÍ	EMBERÁ KATÍO	EMBERÁ DOBIDÁ
Informes del Gobierno	Informe 16 de marzo		Informes 16 de marzo de 2011
Socialización preparatoria	Encuentro con representantes emberá de todo el país en Medellín el 3 de marzo, donde presentaron su propuesta. A partir de entonces, se inicia la concertación de la misma en el mes de abril con cada una de las organizaciones emberá en diecisiete departamentos.		
Instalación	Instalado en el capítulo de Putumayo.		

Pueblo	KICHWA	SIKUANI	JIW GUAYABERO
Informes del Gobierno	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011
Socialización preparatoria			
Firma de convenios			
Instalación	Instalado en el capítulo Orinoquia.		
Acuerdo sobre plan de trabajo			
Construcción del diagnóstico	Capítulo Amazonia: terminando diagnóstico.		

Pueblo	HUITOTO	NUKAK MAKÚ	WAYUU
Informes del Gobierno	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011
Socialización preparatoria	Identificación y acercamiento con las diferentes organizaciones hitoto en Amazonas y Caquetá.	Acercamiento con dos comunidades cerca de San José del Guaviare. Con las demás no, por razones de orden público.	"En acercamientos para visibilizar las complejidades y requerimientos operativos de este PS".

Pueblo	ZENÚ	INGA	WOUNAN	KAMENTZA
Informes del Gobierno	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011
Socialización preparatoria	Radicalaron propuesta de plan de salvaguarda en el Gobierno, el 7 de marzo.	Se elaboró (¿quién?) propuesta para realizar un encuentro inga en todo el territorio.	Pueblo hizo presentación de su propuesta en marzo.	Se elaboró propuesta (¿quién?) para realizar en mayo encuentro con autoridades del Putumayo.

Pueblo	KUNA	KUIVA	PIJAO	U'WA
Informes del Gobierno	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de marzo de 2011	16 de mayo de 2011
Socialización preparatoria	Se tienen previstos acercamientos para el segundo semestre. Se espera una propuesta por parte de ellos para iniciar el proceso de concertación.	Se tienen previstos acercamientos para el segundo semestre. Se espera una propuesta por parte de ellos para iniciar el proceso de concertación.	Se tienen previstos acercamientos para el segundo semestre. Se espera una propuesta por parte de ellos para iniciar el proceso de concertación.	Se tienen previstos acercamientos para el segundo semestre. Se espera una propuesta por parte de ellos para iniciar el proceso de concertación.

**ANEXO 2.****TERRITORIOS DE COMUNIDADES NEGRAS E INDÍGENAS DEL PAÍS QUE HAN PRESENTADO SOLICITUDES DE PROTECCIÓN POR RUTA ÉTNICA**

Nº	Título colectivo comunidades negras / resguardo indígena	Titulación	Área (Has)	Número de familias	Número de habitantes
1	Asocasan		54.517 ha-46.625 m2	1.224	7.778
2	Cocomacia	Resolución 04566 de 1997, Incora	722.510,9 ha	7.904	30.635
3	Acaba		174.253 ha-1.434 m2	2.475	17.397
4	Consejo Comunitario General del Municipio Nuqui Los Riscales	Res. 002206 del 4 de diciembre de 2002.	31.469 ha-8.720 m2	4.180	3.375
5	Guayabal	Res. 000051 del 21 de julio de 2003	2.771ha- 768 m2	105	496
6	Cocomopoca	171.000 ha solicitadas desde hace diez años, sin titular.			17.000
7	Chapieng-Tordo	Res. 075 del 10 de noviembre de 1991, Incora	22.460 ha	88	357
8	Santa María de Pangalá	Res. 15 del 18 de febrero de 1987	9.500 ha	162	820
9	Río Taparal	Res. 70 del 6 de noviembre de 1985	14.212 ha	20	
10	Nuevo Pitalito	Res. 55 del 29 de septiembre de 1992	2.478 ha	17	98
11	Cabeceras de Puerto Pizarro	Res. 3 del 18 de marzo 1987	2.920 ha	62	146
12	Burbujón-La Unión-San Bernardo	Res. 12 del 3 de mayo de 1983	6.960 ha	91	489
13	Buena Vista	Res. 54 del 29 de septiembre de 1992, Incora	2.499 ha	27	170
14	Togoroma	Res. 107 del 15 de diciembre de 1981, Incora	8.640 ha	94	480
15	Alto Río Baudó-Jurubida-Chorí	Res. 015 del 21 de abril de 1987, Incora	80.350 ha	133	800
16	Consejo Comunitario de Pizarro	Res. 21122 del 16 de mayo de 2001, Incoder	7.132 ha-4922 m2	305	1.625

**EL RETO** ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado

Nº	Titulo colectivo comunidades negras / resguardo indígena	Titulación	Área (Has)	Número de familias	Número de habitantes
17	Ríos Pavasa-Jella	Res. 77 del 14 de abril de 1992	15.100 ha	30	154
18	Dearadebiakirude	Res. 013 del 29 de junio de 2000, Incora	6.019 ha- 9.200 m2	26	123
19	Consejo Comunitario La Esperanza	Res. 0379 del 22 de mayo de 2008	1.750 ha		230
20	Consejo Comunitario La Toma	7.000 ha sin titular, solicitud presentada ante el Incoder, Popayán		1.500	7.500
21	Consejo Comunitario Santo Madero-San Jacinto- Bolívar*	En proceso de titulación			
22	Consejo Comunitario Eladio Ariza-San Jacinto- Bolívar*	En proceso de titulación			

Fuente: Exposición sobre ruta étnica, Programa de Protección de Tierras (Bogotá, junio de 2011).

## ANEXO 3.

**ESTADO DE LAS DECLARATORIAS DE PROTECCIÓN SOBRE TERRITORIOS  
COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS, POR LA RUTA COLECTIVA DE  
PROTECCIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO<sup>1</sup>**

Municipio	Declaratoria (número y fecha)	Territorio de comunidad negra	Informe de derechos sobre predios	Actuación institucional
Cumbitara	Resolución 2464 del 22 de diciembre de 2006	(1) Copdiconc	Cpdiconc decidió presentar solicitud de protección por ruta étnica, teniendo en cuenta que el territorio cubre parte de cinco municipios.	No han recibido respuesta de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras del MIJ.
Policarpa	Resolución 0420 del 1º de septiembre de 2007			
Mallama	Resolución 310 del 11 de abril de 2007	(2) Veredas Unidas	Hay elaborado un informe de predios y territorios.	Está pendiente el aval del informe.
El Rosario	Resolución 001 del 13 de abril de 2007	(3) Unión Río Chagui	No hay informe de predios.	
Tumaco	Resolución 001 del 13 de abril de 2007	(4) Río Tablón Salado	Hay informe elaborado.  (El Consejo Comunitario Río Caunapí no tiene título del territorio).	Falta aval del CMAIPD.
		(5) Nupa del Río Caunapí		
		(6) Unión Río Rosario		
		(7) Río Gualajo		
		(8) Imbilpí del Carmen		
		(9) Río Mejicano		
		(10) Bajo Mira y Frontera		
		(11) Alto Mira y Frontera		
		(12) Tablón Dulce		
		(13) Rescate de las Varas		
		(14) Chanzará		
		(15) Copdiconc		

1 Información aportada a la consultoría por Acción Social, proyecto “Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada a marzo 30 de 2010”.

Municipio	Declaratoria (número y fecha)	Territorio de comunidad negra	Informe de derechos sobre predios	Actuación institucional
Santa Bárbara	Resolución 273 del 25 de abril de 2007 y Resolución 405 del 10 de septiembre de 2009	(16) Cuenca del río Iscuandé	Presentó solicitud por ruta étnica, teniendo en cuenta que son territorios de seis consejos comunitarios.	No han recibido respuesta alguna de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras del MIJ. Por ruta colectiva, el Comité Municipal elaboró informe de derechos sobre predios y territorios y lo avaló.
		(17) Esfuerzo Pescador		
		(18) Unicosta		
		(19) Sanquianga, río Satinga y Gualmar		
		(20) Chanzará		
		(21) El Porvenir		
Olaya Herrera	Resolución 1753 del 30 de abril de 2007 y Resolución 0752 del 4 de noviembre de 2009	(22) Gran Consejo Comunitario Río Satinga	Presentó solicitud por ruta étnica por los cuatro consejos comunitarios.	No han recibido respuesta alguna de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras del MIJ. Por ruta colectiva, el Comité Municipal elaboró informe de derechos sobre predios y territorios y lo avaló.
		(23) Gran Consejo Comunitario Sanquianga		
		(24) Gualmar		
		(25) Esteros y manglares		
El Charco	Decreto 013 del 7 de febrero de 2007	(26) Socio Tapaje	No hay informe.	Los consejos comunitarios que dijeron no tener confianza en la institucionalidad local ni en el MIJ decidirán cómo hacer la protección de sus territorios.
		(27) Unión Taijeña		
		(28) Libertador		
		(29) Tribuna del Pueblo		
		(30) Integración Río Tapaje		
		(31) Promingas Tapajeñas		
		(32) Justicia y Paz		
		(33) Unión y Lucha y Esperanza Tapajeña		
		(34) Renacer Campesino		
		(35) El Bien del Futuro		

Municipio	Declaratoria (número y fecha)	Territorio de comunidad negra	Informe de derechos sobre predios	Actuación institucional
Barbacoas	Resolución 034 del 21 de marzo de 2007	(36) Nueva Alianza Río Alto Telembí	Presentó solicitud por ruta étnica por los once consejos comunitarios (cuatro de ellos no tienen territorio titulado: Acanure, Renacer Campesino, Río Telpí y Nueva Esperanza).	No han recibido respuesta alguna de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas y Palenqueras del MIJ. Por ruta colectiva, el Comité Municipal elaboró un informe de derechos sobre predios y territorios y lo avaló.
		(37) Renacer Telembí		
		(38) La Gran Minga de los Ríos Inguambí y Albí		
		(39) La Nueva Esperanza		
		(40) Unión Bajo Guembambí		
		(41) La Gran Unión del Río Telpí		
		(42) Manos Unidas del Socorro		
		(43) Alejandro Rincón		
		(44) Acanure		
		(45) Renacer Campesino		
		(46) Río Telpí		

**ANEXO 4.**  
**PLANES ESPECÍFICOS ORDENADOS EN EL AUTO 005 DE 2009**

Departamento	Municipio	Planes específicos	Nombre del plan
Valle del cauca	Cali	1	Cali
	Buenaventura	4	Buenaventura, Calima, Yurumanguí, Anchicayá
Chocó	Carmen del Darién	3	Curvaradó, Jiguamiandó y El Carmen del Darién
	Bojayá	1	Bojayá
	Bagadó	1	Bagadó
	Ungía	1	Ungía
	Bajo Baudó	1	Bajo Baudó
	Alto Baudó	1	Alto Baudó
	Juradó	1	Juradó
	Sipí	1	Sipí
	Tadó	1	Tadó
	Nóvita	1	Nóvita
	Riosucio	2	Cacarica, Riosucio
	Itsmina	1	Itsmina
	Condoto	1	Condoto
	Quibdó	1	Quibdó
Nariño	La Tola	1	La Tola
	El Charco	1	El Charco
	Santa Bárbara de Iscuandé	1	Santa Bárbara de Iscuandé
	Magüí Payán	1	Magüí Payán
	Tumaco	3	Tumaco, Alto Mira, Bajo Mira, Frontera
	Pizarro	1	Pizarro
	Barbacoas	1	Barbacoas
Cauca	Suárez	1	Suárez
	Buenos Aires	1	Buenos Aires
	Guapi	1	Guapi
	Timbiquí	1	Timbiquí
	López de Micay	1	López de Micay

Departamento	Municipio	Planes específicos	Nombre del plan
Antioquia	Apartadó	2	Apartadó, Comunidad de Paz San José
	Turbo	1	Turbo
	Chigorodó	1	Chigorodó
	Mutatá	1	Mutatá
	Caucasia	1	Caucasia
	Murindó	1	Murindó
	Vigía del Fuerte	1	Vigía del Fuerte
Bolívar	Cartagena	1	Cartagena
	María la Baja	1	María la Baja
	Turbaco	1	Turbaco
	El Carmen de Bolívar	3	Cerromatoso, Macayepo, Carmen de Bolívar
Sucre	San Onofre	2	El Salado
	Ovejas	2	Chengue, Pijiguay
	Colosó	2	Chinulito, Colosó
Córdoba	Monte Líbano	1	Monte Líbano
	Uré	1	Uré
	Valencia	1	Valencia
	Puerto Libertador	1	Puerto Libertador
	Tierralta	1	Tierralta
Cesar	La Jagua de Ibirico	1	La Jagua de Ibirico
Bogotá D. C.	Bogotá	1	Bogotá
Cundinamarca	Soacha	1	Soacha

**ANEXO 5.**  
**SITUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES RELACIONADAS CON EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES DE JIGUAMIANDÓ Y CURVARADÓ**

Órdenes contenidas en el Auto 005 y en el Auto de 18 de mayo de 2010	Situación del Auto y observaciones sobre su cumplimiento <sup>1</sup>
<p>No. 3 a) Cumplimiento orden 9ª del a005: finalización de la caracterización y censo de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó (adelantar todas las acciones administrativas y presupuestales necesarias para garantizar el avance y finalización del proceso).</p>	<p>Recursos económicos destinados, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, para financiar las actividades del proceso de cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto del 18 de mayo de 2010.</p>
<p>No. 3                      b) Metodología del censo, la caracterización socioeconómica y las medidas de protección colectiva e individual.</p>	<p>La metodología del censo ya está construida y acordada con la comunidad y las entidades acompañantes.</p> <p>Se dividió el trabajo en tres anillos censales.</p> <p>Primer anillo: Territorio de la comunidad</p> <p>El censo de Jiguamiandó ya terminó. En Curvaradó ya se recolectó la información.</p> <p>Inicio de las actividades del censo el día 26 de mayo de 2011 en Jiguamiandó y el 6 de junio en Curvaradó. En Jiguamiandó fueron censadas 277 familias y 1.332 en Curvaradó (informe del Gobierno a la Corte del 1º de julio de 2011).</p> <p>Segundo anillo: Censo en comunidades vecinas y poblados cercanos</p> <p>Falta concertar la metodología.</p> <p>Tercer anillo: Grandes ciudades</p> <p>Falta concertar la metodología. Aún no se ha elaborado un documento de caracterización socioeconómica. Algunas preguntas incluidas en el censo aportan insumos.</p>
<p>No. 4                      a) Congelar las transacciones relativas al uso, posesión, tenencia, propiedad; o explotación agroindustrial o minera de los predios del título colectivo.</p>	<p>Revocatoria a petición del Gobierno de registro sobre 24.000 hectáreas que habían sido registradas ante oficinas de Registro de Instrumentos Públicos por privados y que hacen parte del territorio de Curvaradó y Jiguamiandó (informe del Gobierno a la Corte, del 1º de julio de 2011).</p> <p>Continúa la explotación ganadera a gran escala en los territorios que están en manos de poseedores de mala fe del territorio. El Ministerio de Minas suspendió las autorizaciones de explotación minera.</p>

Órdenes contenidas en el Auto 005 y en el Auto de 18 de mayo de 2010	Situación del Auto y observaciones sobre su cumplimiento <sup>1</sup>
<p>No. 4</p> <p>b) Realización de la Asamblea General de elección de la nueva Junta Directiva en el Consejo Comunitario de Curvaradó</p>	<p>Requiere que se haya finalizado el censo.</p> <p>Pendiente la construcción de un reglamento interno para reglamentar el proceso de elección de junta y representante.</p> <p>Diferente a la situación de Curvaradó, la comunidad de Jiguamiandó no requiere elección de nueva junta directiva, pues su legitimada no es cuestionada.</p>
<p>No. 4c) Suspensión de la restitución administrativa y entrega física de las tierras</p>	<p>Suspendida por el Gobierno nacional.</p>
<p>No. 4</p> <p>d) Informe de avance sobre resultados de la implementación del Plan de Caracterización del territorio de las comunidades de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó y del Plan Integral de prevención, protección y atención a la población desplazada.</p>	<p>No se han desarrollado actividades en terreno de caracterización del territorio por parte del Ministerio de Agricultura, a través del Incoder.</p> <p>Está pendiente el proceso de demarcación para delimitar los títulos individuales dentro del territorio colectivo, por parte del Ministro de Agricultura, según compromisos de la reunión de Camelias el pasado 18 de marzo de 2011.</p>
<p>No. 6</p> <p>a) Informe de avance de las medidas concretas de prevención del desplazamiento y protección colectiva e individual de las comunidades.</p> <p>b) Diseño y puesta en marcha del plan específico de prevención y protección colectiva e individual.</p> <p>c) Informe conjunto sobre avances y reformulación del Plan Integral de protección de las medidas de protección concretas.</p>	<p>Se han implementado algunas medidas de prevención y protección, pero no existe un plan integral de prevención y protección. Las medidas implementadas no han sido suficientes para garantizar la protección y prevenir nuevas vulneraciones de derechos.</p> <p>Si bien el Gobierno ha recogido importantes insumos y la información necesaria, solo recientemente (junio de 2011) inició actividades tendientes a consolidar una propuesta.</p> <p>El Ministerio del Interior se comprometió con la apertura de un espacio para concertar el Plan Integral de Prevención y Protección, una vez se termine el primer anillo del censo.</p> <p>Se requiere lograr la participación activa del Ministerio de Defensa Nacional en el cumplimiento de las órdenes relativas a la protección.</p> <p>El Plan Integral de Prevención y Protección debe ser concertado con las comunidades.</p> <p>No se han implementado medidas efectivas de protección de las comunidades frente a las presiones y ataques por parte de poseedores de mala fe, especialmente en lo que se refiere a la destrucción de cultivos de pan coger usando el ganado para mantener el control territorial.</p>

Órdenes contenidas en el Auto 005 y en el Auto de 18 de mayo de 2010	Situación del Auto y observaciones sobre su cumplimiento <sup>1</sup>
<p>No. 8</p> <p>a) Conformar una Comisión Especial de acompañamiento a las comunidades y seguimiento al proceso de restitución de las tierras.</p> <p>b) Presentar informes periódicos sobre las actividades de acompañamiento y seguimiento.</p>	<p>La comisión se ha conformado. La Defensoría del Pueblo ha realizado acompañamiento, seguimiento y verificación a lo largo del proceso.</p> <p>La Procuraduría se vinculó recientemente.</p>

1 La tabla está construida a partir de: Defensoría del Pueblo, “Documento resumen del cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto del 18 de mayo de 2010” (agosto de 2011); el informe del 1º de julio de 2011 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional; y el oficio de respuesta a petición de información del Ministerio Público dirigido al Ministerio de Interior y de Justicia (31 de agosto de 2011).

## **ANEXO 6.**

### **REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRECE PROGRAMAS ORDENADOS POR LA CORTE**

Con la expedición del Auto 92 de 2008 la Corte Constitucional identifica los riesgos y las facetas de género que, de manera específica, caracterizan la situación de la mujer desplazada y, en consecuencia, define unos programas tendientes a atender de manera efectiva dicha situación. Estos programas son una primera directriz para la definición integral de la política pública del Gobierno frente al desplazamiento.

Adicionalmente la Corte, en el desarrollo del Auto, define unos criterios de racionalidad que deben ser cumplidos en el diseño de cada uno de los programas. Posteriormente, a través del Auto 237 de 2008, dichos criterios son refrendados y nuevamente reiterados como parámetros de cumplimiento por parte de las políticas públicas tendientes a atender la situación de las mujeres desplazadas y víctimas del conflicto armado colombiano.

Los trece programas específicos de género a implementar en el marco de la política pública para la atención al desplazamiento forzado ordenados por la Corte son:

1. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
2. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
3. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
4. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
5. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
6. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
7. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.

8. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.
9. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
10. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que Adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
11. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
12. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
13. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.

Las organizaciones de la sociedad civil han realizado un ejercicio detenido en cuanto a la evaluación de la implementación de los programas tendientes a garantizar la protección de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento y, adicionalmente, formular recomendaciones para que los mismos tengan el efecto esperado.

Una primera instancia la constituye la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008<sup>2</sup>, la cual ha integrado el trabajo de diferentes organizaciones de mujeres y de la sociedad civil para evaluar los diferentes programas ordenados, separando las temáticas y presentando recomendaciones específicas para cada uno.

Asimismo, otras organizaciones sociales, desde lo nacional y regional, han abordado evaluaciones de los programas, han realizado una labor de seguimiento desde diferentes regiones del país y se han enfocado en unos y otros programas. Es de resaltar que dichas evaluaciones han recurrido a procesos participativos en los que se constata en la realidad el goce efectivo de los derechos de las mujeres desplazadas y la efectividad de las instituciones para atender y prevenir los riesgos específicos que padecen.

---

2 Conformada por organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, por invitación que les hiciera la Corte Constitucional para realizar el proceso de seguimiento a las órdenes de los Autos 092 y 237 de 2008.

Si bien el presente trabajo pretende enfatizar lo concerniente a las órdenes impartidas por la Corte con relación a la implementación del programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada, es necesario tener en cuenta algunas generalidades con relación a la evaluación de los programas y políticas en su conjunto y al proceso de diseño e implementación de la política pública.

De la revisión de diferentes informes de seguimiento a los programas se desprenden las siguientes consideraciones:

1. Los trece programas son inconsistentes en su estructura interna. Se caracterizan por tener contradicciones, incoherencias y desencuentros entre sus respectivos componentes y líneas de acción.
2. Las propuestas de programa son una sumatoria de anuncios genéricos de acciones o líneas de intervención que se realizarán, sin que se precisen o concreten en actividades y componentes específicos, con responsables, tiempos y recursos determinados.
3. La mayoría de los programas remiten algunas de sus propias líneas de acción a otros programas ordenados en el Auto 092 de 2008, sin que estas menciones tengan componentes correlativos en el programa hacia el cual se dirigen, lo cual refleja la descoordinación del grupo de propuestas del programa y deja varios temas formulados sin ningún tipo de atención.
4. En varios casos se describen estructuras divergentes para un mismo programa, dentro del mismo informe o en distintos reportes gubernamentales.
5. De manera descoordinada se incluyen en los programas una gran cantidad de acciones que forman parte de la oferta institucional ordinaria de las distintas entidades estatales participantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), a lo cual se suma que el nivel de desarrollo de los programas es variable, pero en todos los casos, muy preliminar.
6. Los avances son poco significativos y específicamente en el campo de la planeación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, pero aún distan considerablemente de acciones concretas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento<sup>3</sup>.

---

3 Los informes se refieren a la elaboración de manuales operativos, la contratación y capacitación de

Para valorar lo que ocurre frente a la implementación de políticas y programas referidos a la población desplazada, el informe de seguimiento al Auto 092 de 2008 retoma las consideraciones que hace la Corte Constitucional en el Auto 314 de 2009:

[...] las mayores falencias u obstáculos que subsisten en materia de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada son: a) Debilidad y falta de coordinación institucional; b) Ausencia de especificidad, racionalidad y diferenciabilidad en la formulación e implementación de políticas públicas para población desplazada; c) Falta de asignación y ejecución de recursos suficientes y necesarios para la atención integral a la población desplazada; d) Falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a población desplazada.

También se señala una gran preocupación por la falta de garantía del derecho a la justicia, evidenciada en la ausencia de avances en la investigación de los casos contenidos en el anexo reservado del Auto 092 y en otros más identificados por las organizaciones que hacen parte de la mesa; la inexistencia de una respuesta efectiva del Estado ante la situación de amenaza en que se encuentran las mujeres víctimas de violencia sexual; y la falta de garantía de una atención adecuada e integral en salud física y mental con un enfoque psicosocial en la investigación de crímenes sexuales<sup>4</sup>.

El más reciente informe de seguimiento al Auto 092, presentado en marzo de 2011<sup>5</sup> y dedicado al programa de promoción de la participación y prevención de la violencia sociopolítica de la mujer y las líderes desplazadas, señala en su análisis que para el ejercicio del derecho a la participación en los escenarios de exigibilidad de derechos es condición indispensable que exista prevención del riesgo y protec-

---

funcionarios, el diseño de materiales de difusión, la socialización de los contenidos de los programas ante funcionarios y mujeres desplazadas beneficiarias de órdenes individuales de protección y la formalización de convenios, entre otras acciones. Estas, por su desarticulación, falta de sistematización y escasa cobertura no conducen a la superación de los vacíos críticos de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado.

4 Mesa de Seguimiento al Auto 092, “Tercer informe de seguimiento al Auto 092 de 2008”, con relación a las órdenes emitidas por la Fiscalía General de la Nación y por invitación hecha a la Procuraduría General de la Nación con respecto al anexo reservado del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional (junio de 2010).

5 Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008, “Informe balance de la implementación del programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada”, en el marco de las órdenes proferidas por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 y siguientes (marzo de 2011).

ción de las mujeres líderes de la población desplazada<sup>6</sup>. Las conclusiones son:

1. Un elemento clave para el desarrollo de una política pública específica es la participación de las mujeres desplazadas en todos los ciclos. Pero las mujeres consideran que las labores de Acción Social tendientes a la formulación de los programas son informativas y no consultivas.
2. Dentro de la política pública de desplazamiento forzado, en especial los programas de protección y las medidas de participación no están articulados con las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 092 y siguientes, lo que ha obligado en ocasiones a solicitar prórrogas de las medidas de atención vía tutela.
3. Hay tres situaciones fácticas que impiden el avance en el programa: 1) este no cumple con los mínimos de racionalidad en su conjunto; 2) los avances que se han dado son parciales pero no cumplen con los criterios señalados por la Corte Constitucional en el auto; 3) dado que el proceso ha sido lento, no ha logrado impactar a las entidades territoriales, lo que profundiza las dificultades de las mujeres para tener interlocución en términos de garantía y respecto de sus derechos como víctimas del conflicto armado.
4. El Estado colombiano aún está en mora de establecer parámetros, lineamientos y acciones puntuales, que en su calidad de garante de derechos está obligado a brindar en general a todas las personas habitantes de Colombia, y en particular a las víctimas del conflicto armado, cuya mayoría son mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado.

Finalmente, el informe recomienda que la participación sea entendida como un recurso efectivo para que las propuestas recogidas por las mujeres víctimas del delito de desplazamiento forzado sean tenidas en cuenta de manera efectiva en todo el ciclo de la política pública, con el fin de garantizar que las acciones sean cercanas a las necesidades y reclamos de las mujeres víctimas. Esta recomendación resulta ser transversal y fundamental al diseño de todos los programas y, en general, a toda la política pública sobre desplazamiento que debe desarrollar el Gobierno.

---

6 Esta afirmación es fundamental para entender la relación interdependiente de cada uno de los programas ordenados por la Corte. La independencia de cada uno de los programas cuyo propósito es atender los riesgos específicos y facetas de género implica coordinación, integralidad y complementariedad entre los programas, características ausentes en el proceso general de implementación del Auto 092 de 2008.



### Documentos de instituciones nacionales Autos y sentencias de la Corte Constitucional

#### Sentencias

- T-188 de 1993. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.  
T-380 de 1993. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.  
T-254 de 1994. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.  
T-349 de 1996. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.  
SU-039 de 1997. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonel.  
T-652 de 1998. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.  
C-795 de 2000. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.  
C-891 de 2001. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería.  
C-1604 de 2001. Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño.  
C-671 de 2002. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre.  
SU-383 de 2003. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.  
T-880 de 2006. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis.  
C-030 de 2008. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.  
C-461 de 2008. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
C-175 de 2009. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.  
T-769 de 2009. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.  
T-312 de 2010. Magistrados ponentes: Jorge Ignacio Pretelt, Humberto Antonio Sierra y Luis Ernesto Vargas.  
T-129 de 2011. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.  
T-025 de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

#### Autos

- Auto 218 de 2006. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 109 de 2007. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 233 de 2007. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 247 de 2007. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 248 de 2007. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 237 de 2008. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 251 de 2008. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 092 de 2008. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 116 de 2008. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 004 de 2009. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.  
Auto 005 de 2009. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto 006 de 2009. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto 008 de 2009. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Auto del 18 de mayo de 2010. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas S.

Auto 382 de 2010. Magistrados ponentes: Juan Carlos Henao Pérez, Nilson Pinilla Pinilla y Luis Ernesto Vargas Silva.

Auto 383 de 2010. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Auto 384 de 2010. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Auto 385 de 2010. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Auto 100 de 2011. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

### **Leyes, Decretos y Proyectos de Ley**

Constitución Política de Colombia.

Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

Ley 649 de 2001, por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política.

Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia.

Ley 1295 del 6 de abril de 2009, por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisben.

Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal.

Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Proyecto de Ley 179 de 2011, Senado, 218 de 2011, Cámara. Plan Nacional de Desarrollo.

Decreto 1745 de 1997, por el cual se reglamenta el capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “tierras de las comunidades negras” y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1396 de 1997, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 133 de 1994, el artículo 45 del Decreto Ley 2150 de 1995 y se modifica el Decreto 782 de 1995.

Decreto 1320 de 1998, por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

Decreto reglamentario 3770 de 2008, por el cual se reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades y se dictan otras disposiciones.

## Organizaciones sociales

### Actas de la Mesa Permanente de Concertación Indígena

- 22 de mayo de 2009.
- 8 y 9 de noviembre de 2009.
- 3-6 de octubre de 2010.
- 24 y 25 de enero de 2011.
- 8-11 de marzo de 2011.
- 28-30 de junio de 2011.

### Actas de la Mesa Regional Amazónica

- 28 y 29 de mayo de 2009.
- Propuestas de planes de salvaguarda étnica
- Plan de Salvaguarda del Pueblo Cofán, “Ingi Atesw’pama ñiña’he”.
- Plan de Salvaguarda del Pueblo Awá.

### Otros documentos de pueblos indígenas

- Diagnóstico situación de los pueblos indígenas nukak y jiw (Guayabero), s. f.
- Organización Nacional Indígena de Colombia, “Palabra dulce aire de vida”. Bogotá, 2010.
- La situación actual del pueblo jiw. S. f.

### Afrodes

- Bicentenario: ¡Nada que celebrar!* Informe sobre los derechos humanos de las comunidades afrocolombianas en el marco de la “celebración” de los doscientos años de vida republicana en Colombia. Afrodes-Global Rights, Altavoz Editores, 2010.
- A. D. A. D. *Los derechos humanos en los afrocolombianos en situación de desplazamiento Forzado*. Informe presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en su 75 periodo de sesiones en que se considerará el informe presentado por el Estado colombiano, 2009, consultado el 10 de agosto de 2011, <http://www.acnur.org/pais/docs/2658.pdf?view=1A>. D. A. D. *Carta abierta al presidente Barack Obama acerca del TLC entre Colombia y Estados Unidos*, consultado el 10 de agosto de 2011, <http://www.censat.org/articulos/10030-noticia/10213-carta-abierta-al-presidente-barack-obama-acerca-del-tlc-entre-colombia-y-los-eeuu>

### Cococauca

- Comunicado de Cococauca ante los homicidios y amenazas recibidos*. Guapi: Cococauca, 2010.
- Con Cocomacia y Diócesis de Quibdó. *Comunicado a la opinión pública*. Quibdó: Cocomacia y Diócesis de Quibdó, 2010

### **Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)**

“Tapando el sol con las manos”. *Boletín Informativo* 74 (2008), consultado el 10 de agosto de 2011, [http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Tapando\\_el\\_sol\\_con\\_los\\_manos.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Tapando_el_sol_con_los_manos.pdf)

### **Informes de la Mesa de Seguimiento del Auto 092 de 2008**

Con relación a las órdenes emitidas a la Fiscalía General de la Nación y por invitación hecha a la Procuraduría General de la Nación respecto al anexo reservado del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. Tercer informe de seguimiento al Auto 092 de 2008, junio de 2010.

Informe “Balance de la implementación del programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada”; en el marco de las órdenes proferidas por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008 y siguientes, marzo de 2011.

### **Informes de la Mesa de Seguimiento del Auto 251 de 2008**

Informe de la Mesa de Seguimiento al Auto 251 de 2008, copia digital.

Observaciones críticas de la Mesa de Seguimiento al Auto 251, al Programa para la Protección Diferencial de los NNAD frente al desplazamiento forzado. “Mis derechos primero”. Bogotá, mayo de 2010, copia digital.

Respuesta a preguntas presentadas por la Mesa de Seguimiento al Auto 251, en la reunión sostenida el pasado 5 de febrero entre el Gobierno nacional y las organizaciones de la sociedad civil, copia digital.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

Garay Salamanca, Luis Jorge, dir. *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada*, vol. 2. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009.

Garay Salamanca, Luis Jorge, dir. Equipo Nacional de Verificación, *Primer informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, enero de 2008.

Garay Salamanca, Luis Jorge, dir. *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: superar la exclusión social de la población desplazada*, vol. 3. Bogotá: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009.

Garay Salamanca, Luis Jorge, dir. Equipo Nacional de Verificación, *Tercer informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*, Bogotá, diciembre de 2010.

### **Consultiva Nacional**

XXVI Consultiva Nacional. Documento presentado a la Consultiva Nacional, 2009.

XXVII Consultiva Nacional. Documento presentado a la Consultiva Nacional, 2010.

XXIX Consultiva Nacional. Documento presentado a la Consultiva Nacional, 2010.

### **Diócesis de Tumaco**

Balance n° 1. “¡Que nadie diga que no pasa nada! Una mirada desde la región del Pacífico nariñense”, n° 1, 2009.

Balance n° 2. “¡Que nadie diga que no pasa nada! Una mirada desde la región del Pacífico Nariñense”, n° 2, 2010.

### **Documentos e informes del Gobierno**

#### **Acción Social**

Proyecto de Protección de Tierras y Territorios de la población desplazada. *Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia*, 2010.

#### **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**

Series de población.

GEIH. Trimestre móvil, abril-junio de 2010.

Cuentas nacionales.

#### **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”.

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad”, Bogotá, 2011

Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Documento Conpes 3616, septiembre de 2009.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos”, 2007.

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado comunitario”, 2003.

#### **Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social**

*Lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo: mecanismos de implementación, metas y cronograma*, octubre de 2009.

*Propuesta de lineamientos de política de tierras y territorios para población víctima del desplazamiento forzado, en riesgo de desplazamiento forzado y del despojo*, junio de 2009.

#### **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

*Enfoques y propuestas de la política de tierras para la población desplazada*. Bogotá, marzo de 2008.

Ministerio del Interior y de Justicia

Circular OF11 040391 0230DCN del 27 de octubre de 2010. Justicia.

Circular aclaratoria del 30 de noviembre de 2010.

### **Presidencia de la República. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**

“Avances en el proceso de acuerdos para la participación en el proceso de construcción de la Política Pública Nacional de Mujer para la Equidad de Género”. Presentación en PowerPoint, abril de 2011.

### **Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)**

Cartilla del programa para la protección diferencial de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, frente al desplazamiento forzado, “Mis derechos primero”. Síntesis Taller de ED, octubre de 2009. Bogotá, junio de 2011.

Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004. “Mis derechos primero”. Bogotá, octubre 30 de 2009.

Informe Auto 004 del 22 de abril de 2010. Informe de abril de 2010.

Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional, “Mis derechos primero”. Estrategias ajustadas y presupuesto. Bogotá, abril de 2010.

Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, 1º de julio de 2010.

Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, 1º de julio de 2011.

“Lineamientos, metodología e instrumentalización de la Política Pública de Retorno para la Población en Situación de Desplazamiento”. Informe de octubre de 2010.

Pronunciamento del Gobierno sobre la Política Pública para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Bogotá. Informe de marzo de 2011.

### **Defensoría del Pueblo**

Aportes al seguimiento institucional en materia de atención al desplazamiento forzado, Auto 005 de 2009, 22 de julio de 2010.

Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Nota de seguimiento n° 005-01. Primera al informe de riesgo n° 031-09 A. I. del 31 de diciembre de 2009, 23 de marzo de 2011.

Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas. Informe de seguimiento al cumplimiento a las órdenes del Auto 005 de 2009. Bogotá, 19 de noviembre de 2010.

Resumen del cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto del 18 de mayo de 2010.

Procuraduría General de la Nación (PGN)

*Manual de lineamientos técnico-administrativos para la atención y orientación jurídica a ciudadanos y ciudadanas en el área de Infancia y Adolescencia.* Bogotá, 2005.

*Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de víctimas individuales y grupos étnicos.* Bogotá, 2007.

*Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos.* Fase 2. Bogotá, 2008.

### **Vicepresidencia de la República**

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. *Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el departamento de Valle del Cauca*. Bogotá: Vicepresidencia de la República Colombia, 2011.

### **Otros**

IV Encuentro de Gobernadores. *Violencia generada por grupos armados al margen de la ley*, Mesa 4, Cuadernillo de trabajo. Paipa, 12 y 13 de junio de 2008.

### **Organizaciones internacionales**

Acnur y PNUD

Acnur. *Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género*. Bogotá, 2007.

PNUD. *Informe nacional de desarrollo humano. Cuaderno de desplazamiento forzado, tierras y territorios*. Bogotá, 2011.

### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)**

“¿Qué Estado para qué igualdad?”. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2010.

### **Comité Internacional de la Cruz Roja**

*Directrices generales interagenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, enero de 2004.

### **Comisión Interamericana de Derechos humanos**

*Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre tierras ancestrales y recursos naturales*. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2010.

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Caso de comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, 31 de agosto de 2001.

Caso comunidad indígena YakyeAxa vs. Paraguay, 2004.

Caso masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, 2004.

Segundas medidas provisionales, pueblo indígena Sarayaku vs. Ecuador, 2005.

Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname, 2005.

Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, 2006.

Caso del pueblo Saramaka vs. Suriname, 2007.

Interpretación de la Sentencia Saramaka vs. Suriname, 2008.

### **Organización de Estados Americanos (OEA)**

Convención de Belém do Pará. XXIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, 9 de junio de 1994.

*Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales.* Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09.

### **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**

Asamblea General. *Declaración de las Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas.*

Asamblea General. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.* Resolución A/RES/60/147 del 16 de diciembre de 2005.

Asamblea General. *Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Sra. Gay McDougall. Misión a Colombia.* A/HRC/16/45/Add.1, 25 de enero de 2011.

Comisión de Derechos Humanos. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.*

*Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer,* 1979.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos,* París, 1948.

*Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia.* Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* 1966.

*Principios rectores del desplazamiento forzado interno,* febrero de 2008.

*La violencia contra la mujer.* Recomendación general n.º. 19, 11º periodo de sesiones. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1992.

### **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

Convenio 169 de la OIT.

López, Cecilia, dir. *La deuda social en Colombia.* Bogotá: Editorial Tercer Mundo.

### **Organización Mundial de la Salud (OMS)**

*Reproductive Health in Refugee Situations: An Inter-Agency Manual.* Nueva York: ONU, 1999.

### **Programa Mundial de Alimentos (PMA)**

*Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada en Colombia.* Bogotá, junio de 2003.

## OTRAS FUENTES

### Documentos básicos presentados a la Comisión de Seguimiento

- Betancur, Juan Carlos. *Estado de las órdenes de la Corte Constitucional en el marco de la declaración del ECI, sobre la población afrodescendiente. Un enfoque desde el territorio*. Documento presentado a la Comisión de Seguimiento, agosto de 2011.
- Gómez Matoma, María Angélica. *Entre iguales en situaciones distintas. Implementación del Auto 251 de 2009*. Documento presentado a la Comisión de Seguimiento, agosto de 2011.
- Grueso, Diego. *Informe de verificación del Auto 005 de 2009*. Documento presentado a la Comisión de Seguimiento, agosto de 2011.
- Henaó W., Gloria Elena. *Perspectiva del enfoque diferencial en la implementación del Auto 251 de 2008*. Documento presentado a la Comisión de Seguimiento, agosto de 2011.
- Salinas Abdalá, Yamile. *Aportes de política pública para la superación del ECI: enfoque diferencial indígena*. Documento presentado a la Comisión de Seguimiento, julio de 2011.
- Taborda Ocampo, Francisco. *Balance de la política pública —general y diferencial— dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado con énfasis en observación de cumplimiento de los autos 004 de 2009 y 382 de 2010*. Presentado a la Comisión de Seguimiento, julio de 2011.

### Otras

- Abramovich, Víctor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* 88 p 35-50, (2006).
- Bello A., M. N. *Relatos de la violencia: impactos del desplazamiento forzado en la niñez y la juventud*. Bogotá: Unibiblos, 2000.
- Bello, M. N. y M. Villa. *El desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*. Medellín: Redif, 2005.
- Camargo Abello, M. *Desarrollo infantil y educación inicial. Avances del proyecto pedagógico del DABS*. Bogotá: DABS, 2003.
- Díaz, M. y S. Vásquez, eds. *Contribuciones a la antropología de la infancia: la niñez como campo de agencia, autonomía y construcción cultural*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010.
- Escalante Barreto, Estanislao. “El Código de la Infancia y la Adolescencia: elementos para su comprensión e interpretación”, en: *Formación integral Ley de Infancia y Adolescencia: análisis y perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Flórez E, Luis Bernardo. “Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas”. *Cuadernos de Economía* 34 p 31-55, (2001).
- Guendel, L. “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía, 2005”, consultado el 6 de mayo de 2005, [http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref\\_Costa\\_Rica/L-690\\_politica.pdf](http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf) Ibáñez Ana María y Andrea Velásquez. *El impacto del desplazamiento forzoso sobre las minorías étnicas y las mujeres*. Bogotá: Documento CEDE, Universidad de los Andes.
- Lastarria-Cornhiel, Susana. “Feminización de la agricultura en América Latina y África: tendencias y fuerzas impulsoras”. *Rimisp. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Debates y Temas Rurales* 11 (2008).

- López Montaña, Cecilia. “Los desplazados desbordaron al país, en: Portal Kienyke.com, Bogotá, 2011.
- López Montaña, Cecilia. “Recuperación sin empleo. *El Tiempo*, febrero 5 de 2011.
- López Montaña, Cecilia. “Salud: El colapso final del modelo Uribe”. Presentación debate en la plenaria del Senado de la República. Bogotá, abril de 2010. Mimeo.
- López Montaña, Cecilia. “Una economía en crisis y sin norte”. Presentación en el Congreso de la República. Bogotá, 14 de abril de 2009.
- López Montaña, Cecilia, et ál. *La deuda social en Colombia*. Bogotá: Prealc, OIT. Tercer Mundo, 1990.
- López Montaña, Cecilia, Fabiola Campillo y Juan Ricardo Garnica. *La inversión pública en agricultura. Caso: Colombia*. Programa Alternativas Económicas. Oxfam, octubre de 2010.
- López Montaña Cecilia, Lucas Urdaneta y Juan Ricardo Garnica. *Las políticas económicas y sociales en América Latina*. Caracas: CAF, 2011. Mimeo.
- Meertens, Doony. *Los derechos de las mujeres a la tierra, en el marco de la verdad, justicia y reparación*. Bogotá, enero de 2009.
- Montoya Montoya, M. E. “Enfoque diferencial para la atención de la primera infancia en Colombia en el contexto del conflicto armado”, en: OEI-IDIE, *Primera infancia y conflicto armado en Colombia*. Ciclo de Conferencias. Bogotá: OEI, 2010.
- Moreno Angarita, M. *Infancia, políticas y discapacidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Medicina, 2010.
- Observatorio de Territorios Étnicos de la Universidad Javeriana. *Limitaciones encontradas en el Consejo Comunitario Aires de Garrapatero del municipio de Santander de Quilichao, Norte del Cauca*. Pontificia Universidad Javeriana, 2011.
- Ocampo, José Antonio. *Universalidad y política social. Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social*. Bogotá: CAF, 2010.
- OEI-IDIE. *Huellas del conflicto armado en la primera infancia. Caracterización de las afectaciones en niños, niñas residentes en el Distrito Capital*. Bogotá: OEI, 2011.
- Osorio Rendón, L.C. y F. Salazar González. *Derechos humanos y pueblos indígenas de Colombia*. Medellín: Fundación Hemera, Programa Presidencial de Derechos Humanos, Fonade, 2006.
- Pérez, Luis Eduardo, Rodrigo Uprimny y César Rodríguez. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJusticia, 2007.
- Rodríguez Garavito, César, Meghan Morris, Natalia Orduz y Paula Buriticá. *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colección Justicia Global, Documentos, 2010.
- Rodríguez Garavito, César y Yukyan Lam. *Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*. Bogotá: Documentos Dejusticia, 2011.
- Rodríguez Garavito, César, Natalia Orduz y Julián Berrío. *El desplazamiento forzado de los afrocolombianos*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colección Justicia Global, Documentos, 2010.
- Rodríguez Garavito, César, Natalia Orduz, Sebastián Rubiano y Felipe Arias. *Pueblos indígenas y desplazamiento forzado*. Bogotá: Universidad de los Andes, Colección Justicia Global, Documentos, 2010.

- Sánchez Gutiérrez, Enrique y Roque Roldán Ortega. *Evaluación de los componentes de titulación colectiva de tierras a las comunidades indígenas y afrocolombianas del Pacífico, y de comités regionales del Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia*, 2002
- Santa María, Mauricio, Roberto Steiner y Erika Schutt Erika. “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?”, en: Roberto Steiner y Víctor Traverso, eds. *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Bogotá: CAF y Fedesarrollo, p 121-167.2010.
- Sen, Amartya. “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”. *Cuadernos de Economía* 29 P 73-100. (1999).
- Uprimny, Rodrigo y Diana Guarnizo. *El derecho a la salud*. Bogotá: DeJusticia, 2008.
- Uprimny, Rodrigo y César Rodríguez. *Constitución y modelo económico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho*. Bogotá: DeJusticia, 2005.

### Páginas web

- Acción Social. “¿Qué es el enfoque diferencial?”, consultado en julio de 2011, <http://www.accionsocial.gov.co/buscador/Default.aspx>
- Cepal. Información estadística, <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>
- Ministerio de Protección Social. “Definición de enfoque diferencial”,
- Oacnudh. Declaración de la experta independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías, señora Gay McDougall. Conclusiones preliminares de su visita oficial a Colombia, 1º al 12 de febrero de 2010, <http://www.hchr.org.co/afrodescendientes/index.php/relatores-especiales-y-grupos-de-trabajo/declaracion-de-la-experta-independiente-de-las-naciones-unidas-sobre-cuestiones-de-las-minorias-senora-gay-mcdougall.html>
- [http://www.esrnet.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=1135025&parent\\_id=426912&attribLang\\_id=13441](http://www.esrnet.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=1135025&parent_id=426912&attribLang_id=13441)
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>
- <http://www.equalityrights.org/cera/wp-content/uploads/2010/04/MPS-Guide-web-S.pdf>
- [http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id\\_categoria=2&consulta=analfabetismo&nivel=9&dpto=00&mun=&ins=&sede=](http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&consulta=analfabetismo&nivel=9&dpto=00&mun=&ins=&sede=)
- <http://www.asocolflores.org/>
- <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>
- [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=127&Itemid=84](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=84)
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a385-10.htm>
- [www.cep.cl/UNRISD/References/Ref\\_Costa\\_Rica/L-690\\_politica.pdf](http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf)
- <http://www.kienyke.com/2011/07/04/los-desplazados-desbordaron-el-pais/>
- [www.idpproject.org/press/2004/Global\\_Overview.pdf](http://www.idpproject.org/press/2004/Global_Overview.pdf)







