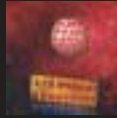
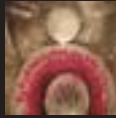
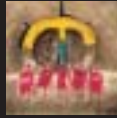


Balance de la política pública de prevención, protección y atención
al desplazamiento interno forzado en Colombia,
agosto 2002 - agosto 2004



Balance de la política pública
de prevención, protección y atención
al desplazamiento interno forzado
en Colombia
agosto 2002 - agosto 2004

© Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002 - agosto 2004

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

ISBN: 958-33-7018-5

Bogotá D.C., Colombia.

Diciembre de 2004

<http://www.acnur.org>
[//www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)

Con la colaboración de:

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer,
UNIFEM

Diseño y producción editorial:

Ricardo Alonso

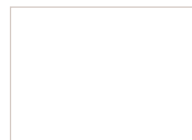
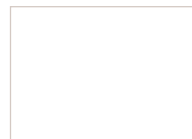
Ilustración:

Giovanni Cabrera

Impresión:

Panamericana Formas e Impresos S.A.

LIBRO DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA



Contenido general

Presentación	7
Agradecimientos	11
Introducción	15
Conclusiones y recomendaciones generales	23

CAPÍTULO 1



Análisis de los aspectos conceptuales y estructurales generales de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado	49
<i>El desarrollo de los contenidos, principios básicos y aspectos estructurales de la obligación del Estado desde un enfoque de derechos</i>	51
<i>La integralidad de la respuesta estatal</i>	58
<i>Soluciones sostenibles: el restablecimiento y la reparación del daño causado por la violación del derecho</i>	95

CAPÍTULO 2



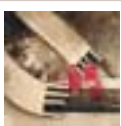
Elementos de análisis para una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado con un enfoque diferencial	103
<i>¿Por qué un enfoque diferencial?</i>	103
<i>La situación de las mujeres internamente desplazadas</i>	109
<i>La situación de los grupos étnicos internamente desplazados</i>	114
<i>La respuesta del Estado</i>	119

CAPÍTULO 3



Prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada	125
<i>La prevención del desplazamiento y el derecho a buscar protección en otra parte</i>	127
<i>La protección de la población en situación de desplazamiento</i>	151

CAPÍTULO 4



Política de atención integral a la población internamente desplazada	158
<i>Reflexiones generales sobre la política de atención integral a la población internamente desplazada</i>	161
<i>La política de pública asistencia humanitaria de emergencia a las personas internamente desplazadas</i>	166
<i>La política pública de restablecimiento: integración de la población internamente desplazada</i>	192
La política pública de salud para las personas internamente desplazadas	196
La política pública de educación para las personas internamente desplazadas	224
La política pública de estabilización socioeconómica para las personas internamente desplazadas	242
La política pública de vivienda y hábitat para las personas internamente desplazadas	263
La política de retornos: conclusiones preliminares	277

CAPÍTULO 5



Recomendaciones del ACNUR a la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004	287
<i>Recomendaciones al enfoque, los principios básicos y estructurales de la política pública</i>	287
<i>Recomendaciones generales para un enfoque diferencial de la política</i>	295
<i>Recomendaciones a la política pública de prevención y protección</i>	302
<i>Recomendaciones a la política de atención integral</i>	308

CAPÍTULO 6



Comentarios al <i>Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004</i>	327
<i>Balance de la política pública de desplazamiento. Aportes y comentarios.</i> CONSEJERÍA PARA LA ACCIÓN SOCIAL.	327
<i>La conexión entre conocimiento y acción social.</i> CODHES.	337
<i>Comentarios.</i> MESA NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA	350
<i>Adenda: Parámetros de evaluación y observación</i>	356
Glosario	362
Índices	364

Presentación

En Colombia, el desplazamiento forzado es la manifestación más crítica de los efectos del conflicto armado sobre la población civil. Ésta es una de las más graves situaciones en materia de desplazamiento interno en el mundo.

El Estado colombiano ha respondido de manera comprometida frente a esta realidad. El primer paso fue la aprobación de la Ley 387 en 1997, en cuyo proceso, coincidentalmente, tuve la oportunidad de participar.

Éste era el inicio del trabajo del ACNUR en Colombia, en el marco de la complementariedad que el Sistema de las Naciones Unidas ha brindado a la sociedad y al Estado Colombiano, para atender el reto humanitario de prevenir el desplazamiento y proteger los derechos de la población desplazada.

Desde entonces, cuando el trabajo apenas comenzaba, se trataba de hacer realidad el contenido del mandato del legislador, plenamente inspirado en los avances que en materia internacional existían en ese momento. Las políticas públicas son el mecanismo para garantizar que esa aspiración nacional reflejada en la Ley 387 de 1997, sea un hecho.

Uno de los principales problemas que ha enfrentado la política pública, es la ausencia de sistemas de seguimiento y de evaluación. El ACNUR viene apoyando su desarrollo y su cualificación, mediante la presentación de balances periódicos de sus avances y resultados. Este es el segundo informe que presentamos a consideración del Estado, de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional. El primero se realizó para el período 1999-2002.

Este Balance recoge el mensaje de la Corte Constitucional, en el sentido de asumir como parámetro de evaluación de los resultados de la política pública, el conjunto de las obligaciones del Estado.

Para mí, es altamente significativo el haber podido participar en la discusión de la Ley 387 de 1997, basada en el Derecho Internacional de los Refugiados y estar hoy presentando este informe. En especial, porque ratifico que esta ley ha sido y seguirá siendo la fuente de inspiración del deber ciudadano y estatal de dar una respuesta efectiva y definitiva al problema del desplazamiento interno forzado en Colombia.

Por supuesto, hay avances muy importantes en todos los aspectos. El marco institucional, el diseño de herramientas concretas para atender a la población, la capacidad de respuesta de las autoridades, el incremento cada vez mayor de recursos destinados a este fin y el compromiso de cientos de funcionarios del Estado que participan en la atención de la población.

Las debilidades aquí señaladas deben entenderse como un paso que permita fortalecernos para cumplir con la obligación que tenemos todos los que participamos en la respuesta al desplazamiento forzado: lograr que las personas en situación de desplazamiento recuperen y realicen su proyecto de vida.

Para terminar, quiero resaltar algunos aspectos que en mi opinión deberían ser las prioridades en el inmediato futuro.

Primero, el trabajo en ciudades, con el fin de generar alternativas reales de integración local que permitan el alcance de soluciones duraderas para quienes decidan permanecer en ellas.

Segundo, el ajuste de la política pública—a partir de un enfoque diferencial— que recoja desde el contenido de los derechos, las necesidades

específicas de la población indígena, de los grupos afro descendientes, de las mujeres y de los jóvenes.

Tercero, atender con mayor decisión la situación de las comunidades que habitan las regiones de frontera del país.

Cuarto, lograr que la sociedad en su conjunto entienda la gravedad de la crisis humanitaria y la situación por la que atraviesan miles de familias desplazadas y se comprometa, en forma solidaria y mediante acciones concretas, en la búsqueda de soluciones.

Con este Balance el ACNUR refrenda su compromiso de apoyar al Estado y a la sociedad civil para promover una respuesta integral y coordinada, dirigida a fortalecer la protección de los derechos de la población internamente desplazada.

Esperamos que el gobierno, las organizaciones humanitarias y la población desplazada, encuentren útiles los análisis y las recomendaciones aquí presentados, y agradecemos a todas aquellas entidades y personas que generosamente contribuyeron a este ejercicio.

Julio Roberto Meier
Representante
del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas
para los Refugiados
en Colombia



Agradecimientos

E

El ACNUR reitera su reconocimiento y sentimiento de consideración y aprecio a todas las entidades gubernamentales, estatales y no gubernamentales, y a las personas que aportaron con sus ideas, comentarios y propuestas en las entrevistas y mesas de trabajo, y que hicieron llegar sus observaciones críticas y sugerencias a la versión preliminar de este *Balance*.

En particular, agradece a la Red de Solidaridad Social, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Registraduría General de la Nación, al Ministerio de la Protección Social, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Agricultura, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, a la Cruz Roja Colombiana, al Departamento Nacional de Planeación, a la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter, a la Unidad Técnica Conjunta (Red de Solidaridad Social - ACNUR) y a la Alcaldía de Bogotá.

Expresa su gratitud especial a la Gobernación del Departamento de Antioquia (Departamento Administrativo del Sistema de Prevención Atención y Recuperación de Desastres, DAPARD), a la Gobernación del Departamento del Valle (Oficina de Gestión de Paz y Convivencia), y a las alcaldías de Medellín, Cali, y de los municipios de Dagua y Pradera en el Departamento del Valle, por su invaluable participación y colaboración en la organización de los paneles regionales.

Igualmente, al sistema de agencias de las Naciones Unidas en Colombia, participa un profundo reconocimiento por su activa contribución e incondicional apoyo para la realización y cualificación de este ejercicio. En especial, al Programa Mundial de Alimentos, PMA, por su invaluable aporte en la reflexión del problema de seguridad alimentaria de la población internamente desplazada. A la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, a la Organización Panamericana de la Salud, OPS, a la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, al Fondo de las Naciones Unidas para la Población, UNFPA. Agradece así mismo, al Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, y a las Brigadas de Paz Internacionales, PBI.

El ACNUR manifiesta su agradecimiento especial al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, quien colaboró de manera activa en la reflexión sobre la importancia del enfoque diferencial de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, y escribió conjuntamente con el ACNUR el capítulo correspondiente.

Agradece, así mismo, a la cooperación internacional en general, y en especial a CHF Internacional (Cooperative Housing Foundation), a Médicos sin Fronteras, a la Delegación de la Comisión Europea, a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, a la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, JICA, y al Gobierno del Japón por su interés y colaboración especial.

Un exclusivo reconocimiento merecen la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, la Corporación Opción Legal, la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, FUPAD, OXFAM, la Confederación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, la Corporación Opción Colombia, Mujer y Futuro, la Mesa Mujer y Conflicto Armado, la Pastoral Social, y la Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo, Mencoldes, por su participación activa en el proceso de reflexión y análisis de este *Balance*.

También contribuyeron a ésta reflexión, desde el sector académico, el Centro de Estudios de Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes, el Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia, PIUPC, de la Universidad Nacional de Colombia, la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Autónoma del Caribe, la Universidad de Cartagena y el Observatorio del Caribe.

Al sector privado, especialmente a la Fundación Restrepo Barco y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Confecámaras, un agradecimiento por su participación en las mesas de trabajo.

Un especial reconocimiento a las organizaciones de población internamente desplazada del orden nacional y regional, y a la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, sin cuya contribución y testimonios de viva voz hubiera sido imposible realizar este trabajo. En particular, a la Asociación Nacional de Desplazados en Colombia, Andescol, a la Coordinación Nacional de Desplazados, CND, a la Asociación de Desplazados por la Convivencia Pacífica, Adescop, a la Mesa de Interlocución de Soacha, a la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada y a la Mesa de Trabajo de Bogotá.



Introducción



La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, presenta al país el *Balance* de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por el conflicto armado, agosto 2002 - agosto 2004.

El ejercicio de seguimiento y análisis de los desarrollos de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, fue acordado con el gobierno colombiano por el Señor Kamel Morjane, Alto Comisionado adjunto del ACNUR, durante su visita al país en enero del año 2004.

Esta actividad se desarrolla en el marco del mandato del ACNUR en Colombia, sustentado en el Memorando de Intención entre el ACNUR y el Estado, donde las partes manifiestan su voluntad de cooperar con el objetivo primordial de apoyar a este último en las tareas inherentes al reconocimiento y goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada, y a la superación de los retos que permitan trascender la actual situación de estas personas y suministrar soluciones duraderas al problema del desplazamiento. El art. III del mencionado Memorando señala:

“1. El ACNUR pondrá a disposición del gobierno la experiencia y conocimiento que posee en materia de protección, atención humanitaria y procesos de soluciones duraderas que han sido efectivos en otras situaciones de desplazamiento forzado. Para tal efecto, las partes consideran la posibilidad de desarrollar actividades tales como las siguientes: a) Asesoría al gobierno en la formulación de políticas e instrumentos

normativos para la prevención, protección, atención humanitaria y soluciones duraderas para la población desplazada, de acuerdo con los parámetros internacionales pertinentes; b) contribución a la adopción de indicadores de gestión y seguimiento de las políticas mencionadas en el párrafo 1, incluyendo el diseño de metodología para su evaluación y la de sus componentes, de conformidad con parámetros de atención nacionales e internacionales”.

En el artículo IV, el ACNUR manifiesta su voluntad de brindar asesoría al Estado en la formulación de políticas e instrumentos normativos y reglamentarios, en particular aquello concerniente a la ejecución de la ley.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC¹, establece el compromiso de los Estados Partes a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la adopción de medidas legislativas y la plena efectividad de los derechos allí reconocidos (art. 2).

Este *Balance* debe interpretarse como un apoyo al Estado colombiano en las tareas inherentes a la garantía del goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada y aquellas en riesgo de desplazamiento y al mejoramiento en el desempeño de su respuesta a la prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado.

A partir de un enfoque de derechos analiza los avances y limitaciones en la formulación y ejecución de la política pública, y presenta alternativas para superar los principales retos, de modo que sea posible trascender la situación señalada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, relativa a la ausencia de una respuesta estructural eficaz del Estado para la protección de los derechos de las personas internamente desplazadas y a la existencia de “un estado de cosas inconstitucional”.

La elaboración y presentación de este *Balance* por parte del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, responde a dos objetivos fundamentales. En primer lugar, a través de la presentación sistematizada de información, análisis y recomendaciones, busca contribuir a una cualificación fundamentada de la respuesta al desplazamiento interno forzado en Colombia. En segundo lugar, tiene el propósito de realizar un llamado de atención sobre el nivel del conflicto y el desplazamiento interno forzado. Busca que las instituciones, la sociedad colombiana y la cooperación internacional en su conjunto, se sensibilicen y respondan de manera adecuada a esta tragedia humanitaria. La-

¹ Ratificado por el Estado colombiano el 29 de octubre de 1969, entró en vigor el 3 de enero de 1976.

mentablemente, el desplazamiento interno forzado no suscita aún una atención y una respuesta commensurada con el sufrimiento y la violación de derechos que éste produce.

El análisis de este *Balance* se plantea desde el marco conceptual y los parámetros aplicables del derecho internacional que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

Diversas aproximaciones se pueden emplear para efectuar una evaluación de políticas públicas². Todas ellas, constituyen instrumentos útiles para adoptar o promover ajustes y decisiones de política, si son utilizadas por el diseñador de políticas o por la sociedad. Son herramientas fundamentales para el ejercicio del derecho a la participación y el control social de la acción del Estado.

El problema de las políticas públicas es que por lo general son tomadas como un dato. Es decir, poco se dice y profundiza acerca de su contenido teleológico. La política pública se evalúa en función de la política misma y no del contenido de la obligación estatal que la política está desarrollando.

Es por esta razón que es necesario, en particular tratándose de una política que pretende abordar el mayor reto humanitario del Estado colombiano, revisar desde un enfoque de derechos el conjunto de medidas adoptadas por las instituciones para prevenir y atender el desplazamiento, garantizar la protección de las personas internamente desplazadas y propiciar el alcance de soluciones duraderas.

El enfoque de derechos en la política pública, significa que ésta es entendida como un instrumento para la realización del derecho, partiendo del hecho que el derecho de la persona tiene su correlato en el contenido de la obligación del Estado. En esta medida, la acción del Estado no constituye una actividad absolutamente discrecional, por el contrario, encuentra en el contenido de su obligación, el parámetro sobre el cual debe edificar su respuesta.

Desde esta perspectiva, los diferentes tipos de evaluación de políticas públicas mencionados, deben ser complementados con criterios que permitan efectuar una revisión desde el enfoque de derechos. Por ejemplo, la medición del impacto en términos del grado de realización del derecho.

Para el ejercicio de análisis de este *Balance*, se emplearon dos parámetros básicos de evaluación: i) El objetivo de la política pública es coherente con el contenido del derecho y está encaminado a su realización; y ii) los medios establecidos en la política —competencias señaladas, procedimientos previstos y recursos asig-

² Es posible evaluar entre otros aspectos, el impacto de la política pública sobre las modificaciones que ha alcanzado en el entorno social y económico en el que se está interviniendo, a partir de parámetros de evaluación de calidad de vida o Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por ejemplo. Se pueden evaluar también los resultados de las políticas de acuerdo con las metas propuestas o la relación existente entre los costos presupuestados y aquellos finales de la intervención.

nados— son instrumentos que permiten el logro de los objetivos de las políticas y la realización del derecho. Los otros parámetros del contenido del derecho para el análisis de cada uno de los temas desarrollados, se desprenden del Bloque de Constitucionalidad.

El documento está estructurado en cinco capítulos. Dicha disposición atiende a tres criterios: i) el análisis del desarrollo de los contenidos de las obligaciones estatales desde los parámetros de observación del derecho, generales y específicos, considerados para este *Balance*; ii) la interdependencia entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales de la población internamente desplazada; y iii) el desarrollo sectorial de la política pública, dado el esquema sistémico abordado por el Estado colombiano.

El primer capítulo, ofrece un análisis crítico general del desarrollo de los contenidos conceptuales, principios básicos y aspectos estructurales generales de las obligaciones del Estado en materia de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, desde un enfoque de derechos que le hace seguimiento a los dos parámetros generales de observación mencionados, mediante el análisis de la aplicación de los principios de coherencia, integralidad, igualdad y progresividad.

A partir del reconocimiento de la ausencia de un enfoque diferencial integral en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, el segundo capítulo, compila y aporta elementos para avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos y necesidades específicos de las personas, según su pertenencia a diferentes grupos poblacionales: hombres y mujeres, hombres y mujeres afro descendientes, hombres y mujeres pertenecientes a pueblos indígenas, hombres jóvenes y mujeres jóvenes, niños y niñas, hombres y mujeres adultos mayores. Este capítulo fue preparado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), en coordinación con el ACNUR.

Si bien el enfoque diferencial es transversal a todo el análisis y se consideró en cada una de las temáticas específicas abordadas en los respectivos capítulos, la elaboración de una aproximación específica sobre la materia, responde a la necesidad de hacer visible la diversidad de estos grupos poblacionales e insistir en la obligación del Estado respecto a que las políticas públicas para la población internamente desplazada les garanticen el goce efectivo de sus derechos en toda su diversidad. Ello implica estimar los impactos diferenciales del desplazamiento interno forzado sobre distintos sectores y adelantar acciones afirmativas.

El capítulo busca evidenciar el efecto desproporcionado que tiene el desplazamiento interno forzado para la niñez, las mujeres, los adultos mayores, las comunidades afro descendientes y los pueblos indígenas, puesto que las condiciones iniciales de discriminación a que éstos están sujetos, aumentan su situación de vulnerabilidad durante el desplazamiento. En particular, la reflexión enfatiza

en la consideración de los aspectos más relevantes del enfoque diferencial de género y de etnia, buscando hacer visible los derechos y las necesidades de estos sectores de población en los diferentes momentos de su ciclo vital, y contribuir a la formulación de acciones para la prevención, protección y atención de estos grupos poblacionales en el marco de la búsqueda de soluciones duraderas.

El tercer capítulo, analiza los desarrollos de la obligación del Estado de prevenir las causas que puedan dar origen al desplazamiento interno forzado, y en su defecto, al no cumplir con esta obligación, proteger a las personas internamente desplazadas. Para ello, se hace un seguimiento al desarrollo del cumplimiento de cada uno de los parámetros de evaluación considerados en materia de prevención y protección, los cuales hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. Dichos parámetros, así como los de observación del derecho utilizados en cada aparte del capítulo 4, se presentan en la *Adenda* final.

El cuarto capítulo, analiza el desarrollo de la obligación estatal de atender integralmente a la población internamente desplazada por la violencia, en las distintas fases del desplazamiento: la emergencia, la postemergencia, y la integración económica y social en el contexto de la búsqueda de soluciones duraderas. En consecuencia, se encuentra estructurado en tres partes: i) el balance general de la política de atención integral a la población internamente desplazada; ii) el análisis de los desarrollos de la política de asistencia humanitaria de emergencia para la atención integral de la emergencia; y iii) el examen de las políticas de restablecimiento e integración de la población internamente desplazada, desagregado en cuatro bloques temáticos que le hacen seguimiento al desarrollo sectorial de la política: salud, educación, estabilización económica y acceso a tierras, y vivienda y hábitat. Por último, presenta un avance de las principales conclusiones del análisis de la política de retornos para el período 2002-2004 efectuado por ACNUR, informe que será publicado próximamente. Dada su relevancia y transversalidad, la política de seguridad alimentaria se revisa en cada una de las fases y temáticas consideradas en el examen del desarrollo de la atención integral a la población internamente desplazada (Ver *Adenda*).

El quinto capítulo presenta las recomendaciones del ACNUR a la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado (agosto 2002 - agosto 2004), que se derivan de los análisis de los respectivos capítulos, y se compilan temáticamente con el fin de facilitar su consulta.

Por último, el sexto capítulo, presenta los comentarios al *Balance* realizados por la Consejería para la Acción Social, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, y la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada.

No obstante que las conclusiones generales del Balance y las Recomendaciones Prioritarias del ACNUR son producto del desarrollo metodológico y temático

establecido, aquí se presentan de manera anticipada a sus respectivos capítulos, como cierre de estas páginas preliminares.

Vale decir que los análisis, las conclusiones y las recomendaciones, se basan en información de tipo estadístico y cualitativa obtenida de personas e instituciones del Estado y de la sociedad civil, consultadas mediante entrevistas y mesas de trabajo nacional y regional; así mismo, se apoyan en la revisión documental de fuentes primarias y secundarias.

El desarrollo del proceso, contó con la participación de entidades del gobierno, organizaciones no gubernamentales, ONG, organizaciones de población internamente desplazada, la Iglesia, agencias del Sistema de las Naciones Unidas y otras de cooperación internacional, y organizaciones del sector privado y académico del nivel nacional, regional y local.

Se realizaron veintitrés entrevistas, siete mesas nacionales en Bogotá³ y tres paneles regionales de expertos en las ciudades de Barranquilla, Cali y Medellín, con la participación de 274 personas.

En coherencia con los objetivos del *Balance*, el ejercicio adoptó una metodología con énfasis cualitativo de carácter agregado a nivel nacional, basada en la preparación y presentación de documentos temáticos preliminares y parámetros de evaluación desde el derecho, que a manera de insumo orientaron la reflexión crítica y validación de las hipótesis iniciales del ACNUR con los participantes del proceso. Sus comentarios y críticas fueron sistematizados y recogidos para enriquecer y precisar los documentos precedentes, a fin de preparar el Informe preliminar “Recomendaciones del ACNUR sobre la política pública de prevención y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004”.

Dicho *Informe*, fue presentado oficialmente el 6 de agosto de 2004, como segundo momento del proceso de validación y destacó el aspecto relativo a las recomendaciones del Informe Final del *Balance*, las cuales fueron previamente enviadas a Luis Alfonso Hoyos, Alto Consejero para la Acción Social, a Harvey Suárez, Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, y a Marelis Corzo y Manuel Castillo, representantes de las organizaciones de población internamente desplazada, quienes presentaron sus comentarios. Conociendo la heterogeneidad de los distintos procesos organizativos de la población internamente desplazada, el ACNUR facilitó el proceso de concertación entre las diversas organizaciones de población desplazada a nivel nacional, para que éstas escogieran a dos representantes que como voceros recogieran sus comentarios.

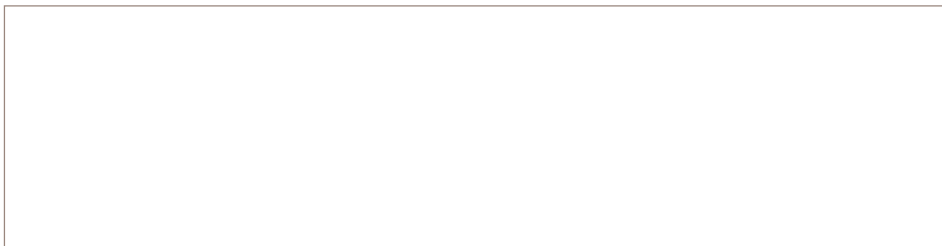
³ Relativas al análisis de las siguientes temáticas: prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, salud, educación, estabilización económica y acceso a tierras, vivienda y hábitat y seguridad alimentaria.

Después, se realizaron los ajustes técnicos y editoriales al documento, donde se presentan de manera más detallada los elementos analíticos que permitieron llegar a las mencionadas recomendaciones.

Entre la presentación realizada el 6 de agosto y la redacción final del *Balance*, la política ha presentado múltiples avances que no han sido recogidos, puesto que superan el período propuesto para el análisis, agosto 2002 - agosto 2004. Ello no altera, sin embargo, la vigencia de las recomendaciones expuestas entonces.

Manteniendo el espíritu pluralista del ejercicio, el *Balance* final fue enviado a los comentaristas, cuyos análisis y opiniones han sido incorporados en esta publicación de amplia circulación, con el fin de dar oportunidad al lector de confrontar posiciones divergentes.





Conclusiones y recomendaciones generales



CONCLUSIONES GENERALES

El enfoque de la política

1. En el transcurso de los últimos años y desde 1997, se han producido avances concretos en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por el conflicto armado en Colombia.

En particular, se han logrado progresos paulatinos en el reconocimiento por parte del Estado del desplazamiento interno forzado como el principal problema humanitario del país. El marco normativo contiene una colección comprensiva y progresiva de disposiciones que reconocen los derechos de la población internamente desplazada. Se han desarrollado metodologías y protocolos de protección y atención, y se ha mejorado la oportunidad de la respuesta en la fase de emergencia.

2. Pese a los esfuerzos, aún persisten grandes retos que deben enfrentar el Estado y la sociedad en su conjunto, para lograr una respuesta estructural y eficaz que permita a las personas internamente desplazadas, la protección y el disfrute efectivos de sus derechos.
3. El primero, avanzar hacia una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado que se estructure a partir de un enfoque de derechos.

La política pública debe ser un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado.

La obligación del Estado consiste en prevenir la aparición de las causas que puedan dar origen al desplazamiento. Frente a la falla en este cometido, sus principales obligaciones son: i) proteger a las personas internamente desplazadas; ii) atenderlas integralmente; y iii) restablecer sus derechos, lo cual incluye acciones encaminadas a la sanción del delito y a la reparación integral de los daños.

Una de las más importantes conclusiones y avances que se derivan del conjunto de la jurisprudencia constitucional, en repetidos fallos, en particular de la Sentencia T-025 de 2004, y que no sólo impacta la política, sino que es en sí misma política pública, es la necesidad de asumir la realización de los derechos como el sentido y el fin de la política estatal.

4. El segundo, alcanzar un equilibrio entre la efectiva aplicación de las normas y la funcionalidad institucional.

La situación de violación de los derechos humanos de las personas internamente desplazadas en Colombia y la vulnerabilidad en que éstas se encuentran, pone en evidencia un desequilibrio entre el marco normativo vigente para la prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado por el conflicto armado y la efectividad del Estado para lograr convertirlo en una materialización de los derechos de las personas internamente desplazadas.

5. El tercero, lograr que la política pública, entendida como el conjunto de respuestas institucionales, se presente de manera integral, sin afectar el principio de coherencia, sobre el cual debe estar inspirada.

El principio de coherencia se entiende como: i) la correspondencia entre lo propuesto por las políticas públicas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a los objetivos —sentido señalado por la Corte Constitucional—; ii) la no contradicción entre las diferentes respuestas institucionales; y iii) la articulación necesaria para alcanzar soluciones duraderas, objetivo esencial de la política.

6. El cuarto, evitar que las medidas de política pública adoptadas por el Estado afecten el principio de progresividad.

Durante el período 6 de agosto 2002 - enero 22 de 2004 —fecha de la promulgación de la Sentencia T-025—, la visión de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, así como la redefi-

nición de prioridades y la reestructuración del esquema institucional, dieron lugar al desmonte de las acciones afirmativas que aplicaba el Estado a favor de la población internamente desplazada.

7. El quinto, evitar que resulte afectado el derecho a la igualdad.

La tendencia a incluir a la población internamente desplazada dentro de la categoría general de población pobre y vulnerable, desconoce el contenido de los derechos y de las necesidades de esta población y afecta su derecho a la igualdad.

8. El sexto, incorporar un enfoque diferencial integral en la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado.

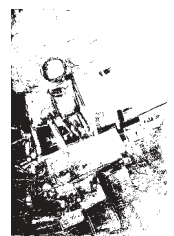
Existe una ausencia de un enfoque diferencial en la política pública que reconozca, garantice y dé respuesta adecuada a los derechos, necesidades y problemáticas propias de los distintos grupos de la población afectada por el desplazamiento interno forzado, según criterios de género, edad y etnia.

9. El séptimo, considerar el restablecimiento y la reparación de los daños causados por la violación de los derechos, dentro del conjunto de las medidas adoptadas por el Estado.

Pese a que en las políticas públicas se contempla un sinnúmero de acciones encaminadas a la reparación de los daños causados por la violación de los derechos de la población internamente desplazada, el componente de la reparación y los elementos que lo integran, no han sido aún considerados debidamente, a pesar de estar claramente expresados en el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 387 de 1997. En particular, no se ha avanzado en materia de investigación y sanción por el delito de desplazamiento interno forzado.

La integralidad de la respuesta estatal

10. No se ha logrado garantizar en forma integral el restablecimiento y la reparación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población internamente desplazada, mediante una respuesta que atienda de manera articulada las distintas dimensiones de los derechos que han sido violados y vulnerados por el desplazamiento.
11. En la respuesta del Estado, el creciente compromiso de las entidades no logra articularse totalmente.



Las acciones continúan concentradas en la capacidad de la Red de Solidaridad Social. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, no ha conseguido articular entre sí las dimensiones sectoriales de la política y a éstas los niveles nacional y territorial, a pesar de los esfuerzos y la evolución positiva. De igual manera, la sociedad en su conjunto, no ha asumido el compromiso que amerita la grave situación humanitaria que enfrenta la población internamente desplazada.

12. Se evidencian avances en el fortalecimiento de las organizaciones de la población internamente desplazada.

Pese a ello, es necesario identificar conjuntamente con dichas organizaciones, la forma más adecuada para acometer su fortalecimiento y esquemas de participación que garanticen la representación más completa de la población desplazada en la formulación, diseño y ejecución de la política pública.

13. No se han alcanzado aún los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, definidos por la Ley 387 de 1997 (art. 4), pese a los logros en el desarrollo, cualificación y fortalecimiento de los instrumentos e instancias previstas en él, tales como el SUR y los comités departamentales.

En la formulación y ejecución de la política hay que recordar siempre que los objetivos del SNAIPD son: i) Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia, en el marco de procesos de restablecimiento y la búsqueda de soluciones duraderas; ii) neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento; iii) integrar los esfuerzos públicos y privados; iv) garantizar el manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos indispensables.

14. La intervención de la Corte Constitucional y sus sentencias, han generado un equilibrio entre la obligación del Estado, y la visión y los objetivos de la política pública.

La Corte Constitucional ha propiciado la reactivación de instancias establecidas en la ley, la formulación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, un mayor compromiso presupuestal de las entidades estatales, la comunicación entre las entidades del Sistema y la participación de la población internamente desplazada.

La articulación cada vez más estrecha y la acción cada vez más eficaz de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y de la Registraduría Nacional para la protección de los derechos de la población internamente desplazada, ha sido destacable.

15. Entre otros impactos continuos de la Sentencia T-025 de 2004, se resalta el aumento en la asignación de recursos, para 2004 y 2005, en mayor proporción con respecto al período 2002-2003.

Sin embargo, el esfuerzo presupuestal del Estado deberá ser aún mayor, si se tiene en cuenta el estimativo preliminar realizado por el Departamento Nacional de Planeación, que fija en un billón de pesos la cifra para atender efectivamente a la población internamente desplazada.

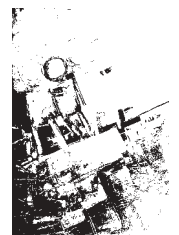
El gobierno solicitó ante el Congreso de la República la asignación de \$ 135.600 millones en 2004, adicionales a los \$141.400 millones previstos inicialmente en el presupuesto; y un monto de \$298.200 millones para el año 2005. También se incluyeron en el proyecto de presupuesto para la vigencia del mismo año, disposiciones para que las entidades del orden nacional, al igual que los municipios y departamentos, asignen recursos específicos para la atención al desplazamiento interno forzado. Otra iniciativa importante es el Plan de Acción Humanitaria, formulado de manera conjunta entre el gobierno colombiano, el Sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil.

No está claro aún el monto definitivo requerido para la ejecución del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, ni la forma como se co-financiará dicho presupuesto mediante los aportes de la nación y las entidades territoriales. El resultante compromiso presupuestal del conjunto del Estado reflejará, de manera objetiva, la prioridad que la prevención, protección y atención al desplazamiento tienen en la agenda oficial.

La prevención del desplazamiento y la protección de las personas internamente desplazadas

16. El Estado continúa sus esfuerzos para dar cumplimiento a la obligación de garantizar el control del orden público, la convivencia entre los habitantes del territorio y el ejercicio de los derechos de la población.

Sin embargo, no se ha logrado a la fecha garantizar un equilibrio entre las medidas de seguridad y la puesta en marcha de estrategias efectivas de pre-



vención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada, sin poner en riesgo a la población.

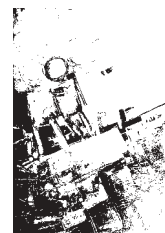
17. No se ha avanzado suficientemente en el desarrollo de una estrategia integral de prevención del desplazamiento interno forzado que: i) articule los múltiples factores que causan los desplazamientos; ii) garantice la coherencia entre las diferentes intervenciones de las entidades estatales; iii) limite el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público se conviertan en causantes de situaciones de riesgo y agudicen la vulnerabilidad de las comunidades; y iv) logre un mayor compromiso de la sociedad en su conjunto.

18. La evolución de la política de prevención a lo largo del período analizado revela que: i) el Sistema de Alertas Tempranas, SAT, ha fortalecido su presencia regional y la capacidad de análisis de su equipo humano; sin embargo, el nuevo esquema para la valoración de los informes de riesgo a través del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, ha tornado dispendiosa la operación del sistema, disminuyendo la probabilidad efectiva de proteger a la población; ii) la descentralización de la política no ha logrado consolidarse de manera que las decisiones acerca de la prevención del desplazamiento se tomen en los comités departamentales y municipales para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia; iii) las misiones humanitarias como elementos de protección para las comunidades, han propiciado la identificación de factores de riesgo y en algunos casos las respuestas de las autoridades, aunque insuficiente en términos de la presencia institucional del Estado; y iv) se ha logrado establecer un soporte metodológico e instrumental para la aplicación del Decreto 2007 de 2001 que reglamenta la declaración de la inminencia de riesgo de desplazamiento por parte de los comités territoriales. Así como los procedimientos necesarios para proteger los bienes patrimoniales de la población internamente desplazada contra actos arbitrarios, como instrumento de prevención del desplazamiento. Sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes sin la ejecución de medidas especiales para la adjudicación y titulación de tierras en zonas de riesgo de desplazamiento.

19. Las estrategias de protección y seguridad personal a las personas internamente desplazadas, se han incorporado a esquemas generales de protección establecidos por el Ministerio del Interior y de Justicia, dejando sin protección específica a ciertos sectores de la población internamente desplazada. La inadecuación de dichas estrategias ha derivado en que, en la mayor parte de los casos, las personas afectadas no cuenten en la práctica con mecanismos específicos efectivos de protección.

20. La política pública continúa siendo, en su conjunto, poco flexible frente a la diversidad de respuestas que requieren las nuevas dinámicas del desplazamiento interno forzado y de afectación a la población civil por el conflicto armado.

Frente a fenómenos como el desplazamiento intraurbano, se requirió una vez más, la intervención de la Corte Constitucional para clarificar el sentido de la obligación del Estado. Al igual que éste, la respuesta al desplazamiento interveredal, al desplazamiento forzado de funcionarios públicos y a la situación de poblaciones confinadas, requiere de caracterizaciones sistemáticas y soluciones concretas basadas en un enfoque de derechos.



La atención integral

Una vez que se ha producido el desplazamiento, es obligación del Estado atender a las personas internamente desplazadas, en la medida en que no cuentan temporalmente con los medios para asumir por cuenta propia una subsistencia digna.

La atención integral debe garantizar: i) un nivel de vida adecuado durante la emergencia, la postemergencia, y la estabilización e integración socioeconómica; ii) la recuperación de la capacidad de asumir y suplir por cuenta propia la satisfacción de las necesidades; y iii) la reconstrucción del proyecto de vida, que implica la reparación integral del daño producido por el desplazamiento.

21. Si bien el Estado ha cumplido con el desarrollo progresivo de programas de asistencia a la población internamente desplazada, no se ha logrado aún garantizar la atención integral, entendida como: i) la articulación de las distintas dimensiones de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles vulnerados por el desplazamiento; ii) soluciones duraderas (integración local, reubicación y retorno), y reparación material y moral de las personas; iii) el acceso en igualdad de condiciones a los programas de asistencia y soluciones de integración voluntarias, seguras, dignas y sostenibles que les permitan superar en forma definitiva su situación de desplazamiento; iv) el reconocimiento de los derechos y necesidades específicos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos; y v) la oportunidad de la atención.
22. Los problemas centrales de la atención integral que han obstaculizado el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada, son: i) dificultades en la coordinación; ii) discontinuidad de la respuesta entre la

atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas; y iii) énfasis de la política pública en una única modalidad de integración (retorno) y estabilización socioeconómica (generación de ingresos por cuenta propia).

23. La política pública no ha logrado aún alcanzar un equilibrio entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, en dos sentidos: i) la diferencia entre el número de familias que reciben asistencia de emergencia y el número que obtiene asistencia para estabilización socioeconómica; y ii) la discontinuidad temporal entre la finalización de la asistencia de emergencia y la iniciación de la provisión de ayuda para estabilización.

Atención humanitaria de emergencia

24. La atención humanitaria de emergencia continúa siendo el componente más desarrollado y consolidado de la política pública. Bajo el liderazgo de la Red de Solidaridad Social con el concurso del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, tuvo un presupuesto asignado para el cumplimiento de sus metas e incrementó la cobertura.
25. Se ha mantenido y mejorado la capacidad institucional de respuesta a las situaciones de emergencia en el caso específico de la atención a los desplazamientos masivos; se ha fortalecido la coordinación de las instituciones que conforman el sistema de atención integral a la emergencia, y la red de Unidades de Atención y Orientación, UAO.
26. Existen aún dificultades que restringen la garantía del acceso efectivo en condiciones de igualdad a toda la población internamente desplazada a la atención en la fase de emergencia.

El acceso a la asistencia de emergencia es aún limitado: entre agosto de 2002 y agosto de 2004 sólo se atendió al 50% de la población registrada en el mismo periodo.

Una de las principales dificultades tiene que ver con la oportunidad de la atención a los desplazamientos masivos, la cual contrasta con la demora de la misma para los desplazamientos individuales (“gota a gota”), dando lugar a una discriminación contra muchos casos de personas desplazadas individualmente.

27. La Corte Constitucional, en su Sentencia T-025 del 2004, estableció los parámetros mínimos y las condiciones en las que debe garantizarse la asistencia de emergencia a población internamente desplazada.

Esto permitió superar en parte, las dificultades causadas por las medidas adoptadas en el 2003 que habían reducido el contenido de la asistencia, lo cual derivó en un deterioro de la calidad y la oportunidad de la respuesta a la emergencia.

28. Sin embargo, el esfuerzo requerido para garantizar la asistencia de emergencia a toda la población internamente desplazada es aún considerable: el 67% de los hogares registrados entre 1995 y 2004 tiene aún alguna obligación específica en asistencia alimentaria; el 87.2% necesita apoyo para alojamiento de emergencia y el 83.8% requieren kit de aseo; el 22.1% de las personas necesitan suministro de vestuario y el 44% atención psico social.
29. De acuerdo con los protocolos de la Red de Solidaridad Social, la oferta debe adecuarse a las características de la población según criterios de género, etnia y edad. Pese a ello, este lineamiento tiende a cumplirse de manera excepcional.

Restablecimiento: integración local, reubicación y retorno

Seguridad alimentaria

30. El gobierno continuó con intervenciones importantes para avanzar en la seguridad alimentaria de la población internamente desplazada.

La renovación de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, OPSR, mediante convenio entre la Red de Solidaridad Social, RSS, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, con el Programa Mundial de Alimentos, PMA, permite el suministro directo de alimentos a la población internamente desplazada bajo diferentes modalidades en 15 departamentos del país.

31. El gobierno lanzó como nueva iniciativa la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, programa que hace parte de una estrategia anti-pobreza, y está dirigido a la optimización de la producción parcelaria de los pequeños campesinos para la autosuficiencia alimentaria —“producir para no comprar”—, es decir, que los beneficiarios deben disponer de tierra.

Dadas sus características, este programa no es aplicable a la población en situación de desplazamiento interno forzado, debido a que en la gran mayoría de los casos ésta no tiene acceso a tierra.

Aunque el programa no constituye *per-se* un factor de prevención del desplazamiento, dado que éste no es causado por razones económicas, sino por la amenaza a las personas y a las comunidades derivadas del accionar de los actores del conflicto, podría ser utilizado como uno de los varios componentes de una estrategia integral de prevención.

Salud

32. El acceso mínimo de la población internamente desplazada a servicios de salud, enfrenta aún restricciones.

Si bien no se dispone de información confiable sobre la cobertura y la calidad de la atención, los datos estimativos de la RSS indican que, con respecto a las 1'135.768 personas desplazadas registradas entre 1996 y 2004, existen 1'129.914 con alguna necesidad específica no atendida, y un déficit de 3'389.742 atenciones, calculando tres atenciones por persona no afiliada al régimen contributivo o subsidiado, incluidos los medicamentos.

33. La dificultad más sentida, es la incapacidad de las entidades hospitalarias para garantizar el suministro efectivo de los medicamentos, las ayudas y diagnósticos y otros elementos incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, lo cual hace inocua la atención prestada a través de las consultas médicas.
34. El gobierno asignó 100.009 nuevos cupos para atención de las familias desplazadas a través del régimen subsidiado, y el Ministerio de la Protección Social ha ofrecido asignar todos los demás que sean necesarios para lograr que la totalidad de la misma pueda tener acceso a este derecho.

Sin embargo, el esfuerzo presupuestal para garantizar el goce efectivo de toda la población desplazada al derecho a la salud, tendrá que ser muy significativo, si se tiene en cuenta el déficit de cobertura y calidad de atención mencionado.

35. La redefinición del esquema de atención en salud —normas y arreglo institucional—, implicó serias restricciones durante el lapso necesario para la readecuación del sistema.

Las principales limitaciones del nuevo esquema de atención en salud fueron: i) se desmontó el régimen especial (financiado y administrado directamente por el Ministerio de la Protección Social a través del Fondo de Solidaridad y Garantías, Fosyga), que permitía el acceso directo al sistema desde cualquier punto del país, y sin limitaciones de cobertura de riesgos; y ii) la población es ahora atendida a través del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, y la responsabilidad pasó del nivel central a los municipios y departamentos, con las dificultades que implica hacer depender la atención de la voluntad y capacidad de los entes territoriales y ligarla a la localización territorial de la población.

36. El esquema de atención en salud no ha logrado aún trascender el enfoque centrado en la financiación de los cupos para la atención hospitalaria y avanzar hacia una respuesta que permita proteger y garantizar plenamente a la población internamente desplazada el disfrute efectivo de su derecho a la salud en toda su integralidad, según criterios diferenciales género y etnia, y en las distintas fases del desplazamiento.

El derecho a la salud en toda su integralidad implica: i) acceso a alimentos básicos, agua potable, alojamiento, vivienda y vestido adecuados, y saneamiento ambiental; ii) acceso a servicios médicos integrales, entre ellos quirúrgicos y odontológicos, psicológicos, hospitalarios y de rehabilitación; iii) atención de salud inmediata en emergencias, prevención y promoción de salud pública, y tratamiento de enfermedades epidémicas sexuales y reproductivas e infectocontagiosas o peligros análogos; iv) acceso a los medicamentos necesarios para la atención y el tratamiento correspondientes; v) atención de las necesidades particulares de las mujeres, en términos de salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, protección contra actos violentos hacia la mujer, prostitución forzada y requerimientos sanitarios especiales; vi) condiciones sanitarias que no pongan en riesgo la salud de los niños y las niñas; y vii) acciones en prevención de la malnutrición infantil, recuperación psicológica y reintegración social de los niños.

Educación

36. El Ministerio de Educación Nacional, MEN, ha mantenido los avances logrados en materia de medidas especiales de protección para los niños y las niñas internamente desplazados (as).



Las medidas de protección especial consisten en: i) la exención del costo de matrícula y pensiones; ii) la exigencia a las instituciones educativas públicas de matricular a los escolares en cualquier momento del año, en el grado que corresponda a su nivel académico y edad, sin exigir la presentación de documentos; iii) el programa de subsidios por cuatro años en colegios privados para secundaria; y iv) la adopción de programas educativos especiales y metodologías flexibles, incluidos aquellos dirigidos a completar la educación básica y media en tiempos menores y diferentes a los convencionales.

37. Persisten restricciones al goce efectivo de las personas internamente desplazadas al derecho a la educación, en condiciones de igualdad de oportunidades, acceso, asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad social y cultural; así mismo, limitaciones a garantizar la educación primaria gratuita.

Lamentablemente, una alta proporción de población internamente desplazada, entre 5 y 15 años, no tiene garantizado el derecho a la educación gratuita. La información de la Red de Solidaridad Social indica que existe un déficit de 308.437 cupos para población en edad escolar entre 5 y 15 años, cifra alta si se tiene en cuenta que la población internamente desplazada registrada entre 1995 y 2004, en el rango de edad entre 0 y 17, años es de 557.312 personas.

38. Los principales factores restrictivos que dificultan el goce efectivo de las personas internamente desplazadas del derecho a la educación son: i) La crisis fiscal de los municipios y la voluntad política de los alcaldes y de los directores de las entidades educativas públicas, dado que la responsabilidad principal en términos de inversión, cobertura y accesibilidad descansa en los municipios y está determinada por el Sistema General de Participaciones, definido por la Ley 715 de 2001; ii) la consecuente restricción de cupos, derivada de limitaciones en planta docente e infraestructura; iii) la no garantía de la gratuidad efectiva de los costos educativos, en particular el cobro de “costos por servicios complementarios” —uso de materiales y bienes muebles, certificados de ingresos, entre otros— y el acceso a elementos necesarios para poder llevar a cabo las actividades académicas como libros, uniformes, etc., que inciden en la deserción; iv) la situación de inseguridad alimentaria de los escolares, que también actúa como factor de deserción; v) la discriminación al interior de las escuelas; vi) la deserción escolar de los niños y niñas desplazados(as); vii) la inexistencia de sistemas confiables de información sobre cobertura y calidad de la atención; y viii) la desarticulación entre los programas de educación escolar flexible y los programas de capacitación productiva y recalificación laboral.

39. Es significativa la ausencia de programas adaptados culturalmente para los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes. Ello se hace más grave en el caso de los desplazamientos hacia las grandes ciudades.
40. Se evidencia la necesidad de desarrollar el esquema de atención en educación, de manera que se construyan procedimientos específicos para cada una de las fases del desplazamiento, que permitan asegurar, de manera integral, el goce efectivo del derecho a la educación de las personas desplazadas.

Estabilización socioeconómica

41. La efectiva provisión de los medios y las condiciones necesarias para la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada, entre los cuales se encuentra el acceso a la tierra, al empleo en condiciones dignas y la generación de ingresos, ha sido uno de los aspectos más débiles de la respuesta del Estado durante el período analizado.
42. La conclusión general, compartida ampliamente por la mayoría de los actores humanitarios, incluso por entidades del gobierno, es que en el cumplimiento de los tres objetivos principales de la política de estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2004 “Hacia un Estado Comunitario”, como son el acceso a tierras, microcrédito y capacitación productiva, no se han logrado resultados significativos.
43. El enfoque de la política de estabilización socioeconómica para la población internamente desplazada ha puesto mayor énfasis en la opción de generación de ingresos por cuenta propia que en la vinculación al mercado laboral, particularmente en emprendimientos productivos rurales, en un contexto en que no existen las condiciones para el retorno voluntario, seguro y digno, y en el que más de la mitad de la población internamente desplazada está localizada en las grandes ciudades.
44. Los resultados han sido mínimos en materia de asignación de tierras —cobertura e impacto— y están focalizados en experiencias piloto de pequeña escala.

Entre 1996 y 2004 se han adquirido 25.838 hectáreas para beneficiar a 1.740 familias desplazadas, con un costo de \$37.286 millones; sin embargo, el go-

bierno estimaba en mayo de 2004 que existen 42.124 hogares desplazados no atendidos.

45. Se redujo el alcance de la ayuda que antes prestaba el gobierno para la generación de ingresos por cuenta propia, suprimiendo los subsidios para capital semilla y los componentes de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento.

En la actualidad el crédito es la única modalidad de apoyo, a través del Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, para proyectos rurales y del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A, Bancoldex, para proyectos urbanos. Entre enero de 2003 y agosto de 2004, se habían aprobado unos pocos créditos de la línea especial de Finagro, y ningún crédito de Bancoldex.

46. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es la única entidad pública que ha prestado servicios de capacitación productiva a la población internamente desplazada.

El SENA ha atendido un total de 14.335 personas entre 2002 y 2004, que corresponden al 2.78% de las personas registradas entre 1995 y 2004 por la RSS en edad de trabajar que requieren capacitación laboral (505.805 personas).

Vivienda y hábitat

47. La política pública de vivienda y hábitat se ha circunscrito al tema de los subsidios. El esfuerzo del Estado no ha logrado alcanzar una respuesta integral al derecho a una vivienda adecuada que contemple: i) seguridad jurídica; ii) disponibilidad y acceso a servicios (agua potable, energía, aseo, servicios de atención en salud y centros de educación para los niños y las niñas; iii) habitabilidad; iv) costos razonables; v) adecuación cultural; y vi) oportunidad durante todas las fases del desplazamiento.
48. El Decreto 951 de 2001, que regula específicamente los subsidios para la población internamente desplazada, solo se aplicó dos años después de iniciado el actual gobierno. Este hecho restringió de manera importante el acceso de dicha población a una solución de vivienda a través del sistema convencional.
49. El gobierno decidió aplicar de nuevo en junio de 2004 el Decreto 951 de 2001 y hacer una convocatoria exclusiva para población desplazada, para lo cual asignó \$20.000 millones que permitirían cubrir aproximadamente 3.100

hogares. Entre agosto de 2002 y noviembre de 2004, el gobierno habrá alcanzado a asignar subsidios para vivienda a un total de 8.174 hogares, lo cual supone una cobertura del 8.6% de los hogares inscritos entre agosto de 2002 y agosto de 2004.

Ante la demanda no atendida, reflejada en el hecho de que a la mencionada convocatoria se presentaron 45.000 hogares, es evidente la necesidad de incrementar sustancialmente el esfuerzo financiero del Estado, para lo cual el gobierno espera contar con \$80.000 millones adicionales antes del fin del año.

50. Con el propósito de promover el retorno de la población, dicha convocatoria se focalizó en esta alternativa de estabilización socioeconómica. La medida es discriminatoria frente a la población que no tiene la voluntad de retornar, y afecta el principio de voluntariedad que debe estar presente en los procesos de retorno, ya que no ofrece alternativas distintas a éste.
51. El gobierno adoptó a comienzos de 2004 un esquema de financiación de crédito hipotecario (mediante el Decreto 2481 de 2003), creando una línea de redescuento con cargo a un fondo de \$248.463 millones de la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter, para ser operada por cajas de compensación, ONG, fondos de empleados y cooperativas. Esto, con el fin de atender la restricción consistente en que, además del subsidio, se requiere completar el costo de la vivienda mediante crédito hipotecario.

Hasta julio de 2004 no se había desembolsado ningún crédito. Este problema afecta a toda la población pobre y vulnerable, pero en especial a la población internamente desplazada que difícilmente es considerada como sujeto de crédito por las entidades prestatarias. Como consecuencia de esta situación, gran parte de los subsidios asignados por el Estado —incluidos muchos de los que las familias desplazadas recibieron a través de tutelas—, no pudieron ni podrán hacerse efectivos.

Retornos

52. El gobierno ha establecido como meta retornar como mínimo 30,000 familias entre 2003 y 2006. En el período comprendido entre agosto de 2002 y agosto de 2004, dicha entidad reporta haber acompañado 14.939 familias retornadas, de las cuales 13.496 corresponden a retornos masivos (90.3%) y 1.433 (9.6%) a retornos individuales. Ello equivaldría al 15.7% de los hogares desplazados registrados en el SUR durante los dos años analizados.

En la práctica, las operaciones de retorno masivo por lo general son de tipo “rápido”, es decir que comprenden en la mayoría de los casos entre las primeras semanas y los tres primeros meses siguientes al desplazamiento, lo cual significa que se han promovido procesos de retorno sin que se hayan superado las causas estructurales que generaron el desplazamiento.

53. El seguimiento que adelanta el ACNUR a 28 procesos de retorno, permite anticipar que la promoción de retornos “de corto plazo” y el afán de cumplir o rebasar las metas gubernamentales, podrían conllevar el grave riesgo de convertirse en un mecanismo de presión para evitar el desplazamiento, disminuir la presión política de las personas desplazadas en los cascos urbanos, en especial de las grandes ciudades, y con ello limitar las distorsiones del desplazamiento sobre las políticas sectoriales; al mismo tiempo desconoce que el desplazamiento es un mecanismo de autoprotección de la población y que ésta tiene el derecho de trasladarse a los lugares donde su vida, integridad, libertad y salud puedan estar en peligro.
54. El ACNUR considera que, en términos generales, a la fecha: i) no existen las condiciones para garantizar la aplicación efectiva de los principios básicos de voluntariedad, seguridad y dignidad; ii) no se están garantizando los derechos consagrados en la normatividad interna; y iii) la respuesta del Estado no ofrece alternativas reales de integración distintas al retorno de la población. Los procesos de retorno no constituyen soluciones duraderas, porque permanecen las situaciones de inestabilidad.



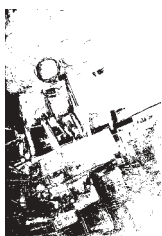
RECOMENDACIONES GENERALES

Enfoque de la política

1. Construir y poner en práctica indicadores de seguimiento que permitan evaluar el resultado de la política pública frente a la materialización del contenido del derecho y constatar que: i) las instancias establecidas por la ley están siendo operativas; ii) se avanza hacia el cumplimiento de los objetivos de la política pública y el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada; iii) los recursos asignados son suficientes en función de los objetivos de la política pública y del logro del disfrute efectivo de los derechos y las necesidades de la población internamente desplazada, en concordancia con el principio de coherencia establecido por la Corte Constitucional.
2. Mantener y fortalecer acciones afirmativas para la atención a la población internamente desplazada que permitan dar aplicación al principio de igualdad. Ello supone: i) reconocer las condiciones especiales de vulnerabilidad de esta población; ii) evaluar la aplicabilidad de la política sectorial frente a las necesidades de la población internamente desplazada; y iii) asignar recursos específicos para los programas de atención a dicha población.
3. Sólo se deberán adelantar medidas de política pública que contemplen todas las alternativas posibles para lograr el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada.

En el caso de efectuar cambios en las políticas públicas, es necesario respetar el principio de no regresividad y garantizar el conocimiento y la participación de la población en la adopción de los eventuales ajustes.

4. Adoptar un enfoque diferencial en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado y acciones especiales (afirmativas) a favor de las mujeres, de los diferentes grupos etarios y de los grupos étnicos de la población internamente desplazada.
5. Desarrollar una estrategia integral de reparación de los daños causados por la violación de los derechos de la población internamente desplazada, asociada a los procesos de integración que contemple programas y proyectos.
6. No aplicar medidas para la cesación de la condición de desplazado, hasta tanto no estén dadas las condiciones para una solución duradera frente al problema del desplazamiento interno forzado, tal como lo establece la Corte Constitucional (Sentencias T-602 de 2003, T-327 de 2002 y T-025 de 2004).



Integralidad de la respuesta estatal

7. Se requiere cualificar la política pública de manera que se logre atender, restablecer y garantizar plenamente el goce efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de forma integral, indivisible articulada y duradera.
8. Poner en práctica estrategias y mecanismos de coordinación inter-sectorial y entre niveles territoriales del SNAIPD que permitan garantizar la integralidad de la política y cumplir con los objetivos del sistema definidos en la Ley 387 de 1997.
9. Estipular de manera explícita y con carácter vinculante, las responsabilidades y los compromisos en materia de presupuesto y de resultados de todas las entidades del SNAIPD en el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.
10. Garantizar y promover mecanismos de participación efectiva de la población internamente desplazada en el diseño, ejecución y seguimiento de la política pública, y favorecer sus procesos organizativos, como factor de prevención y protección. Incluir la participación equitativa de las mujeres, la niñez, la juventud, los/las adultos mayores, los pueblos indígenas y los grupos afro descendientes.

Prevención del desplazamiento y protección de las personas internamente desplazadas

11. Desarrollar una estrategia integral de prevención del desplazamiento interno forzado que: i) encuentre un equilibrio entre la función de preservar el orden público y la necesidad de proteger los derechos de la población; ii) articule diferentes tipos de programas para atender los múltiples factores que causan los desplazamientos; iii) garantice la coherencia entre las políticas; iv) limite el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público, se conviertan en causantes de situaciones que agudicen la vulnerabilidad de las comunidades; en esa medida, es prioritario evaluar el impacto de estrategias como el control de abastecimientos sobre la población.
12. Encaminar las estrategias de prevención a contrarrestar los hechos que generan el desplazamiento y no el desplazamiento en sí mismo, ya que éste es también un derecho y un mecanismo de protección.
13. Reconocer e identificar la magnitud del problema de protección. Determinar en qué consiste y por qué se requiere de una respuesta específica para la población internamente desplazada.

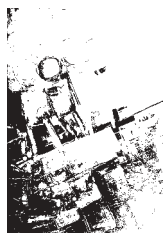
Dimensionar el problema de protección de la población internamente desplazada, implica: i) ajustar los criterios del programa de protección de defensores de derechos humanos y líderes que maneja el Ministerio del Interior frente a las disposiciones de la Ley 387 de 1997; ii) revisar y aplicar los criterios establecidos en la Sentencia T-719 de 2003 acerca del derecho a la seguridad personal; iii) adecuar, con participación de la población internamente desplazada, el programa de protección de líderes y de otras personas desplazadas amenazadas manejado por el Ministerio del Interior a las necesidades específicas de esta población, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997; iv) generar mecanismos para que las medidas de protección no se limiten a las medidas de seguridad. La aplicación de estas últimas deja, por lo general, en situación de vulnerabilidad a las organizaciones de población internamente desplazada; y v) identificar los mecanismos específicos de protección de los líderes de la población internamente desplazada al interior del Comité de Riesgos Específicos para la Población Internamente Desplazada, CRER.

14. Poner en práctica las disposiciones del artículo 10 de la Ley 387 de 1997: brindar asistencia legal a la población internamente desplazada para que



pueda acceder a la justicia, buscar la sanción de los delitos y la reparación a los daños causados por la violación a sus derechos.

Atención integral



15. Garantizar la atención integral, entendida como: i) la articulación de las distintas dimensiones de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles vulnerados por el desplazamiento; ii) la integración y reparación material y moral de las personas; iii) el acceso en igualdad de condiciones a los programas de asistencia y soluciones de integración voluntarias, seguras, dignas y sostenibles que les permitan superar en forma definitiva su situación de desplazamiento; iv) el reconocimiento de las necesidades especiales de los niños, las mujeres y los grupos étnicos; y v) la oportunidad de la atención.
16. Garantizar un adecuado balance entre la prevención, la asistencia humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, tanto en la definición de las metas, como en la asignación de los recursos de la política pública.
17. Solucionar la discontinuidad temporal y las diferencias de cobertura entre la finalización de la asistencia de emergencia y la iniciación de la provisión de ayuda para la estabilización socioeconómica.

Atención humanitaria de emergencia

18. Garantizar la equidad entre la cobertura, calidad y oportunidad de la atención a los desplazamientos “gota a gota” y los desplazamientos masivos.
19. Formular y poner en práctica medidas y estrategias que permitan lograr mayores compromisos de los municipios y departamentos en la atención de la fase de emergencia.
20. Establecer las estrategias e instrumentos para garantizar que se atienda la emergencia con enfoque diferencial respecto al género, la edad y la etnia: i) Adoptar normas específicas para la distribución de la ayuda humanitaria de emergencia hacia mujeres con hijos/as en los protocolos de subcontratación y en los criterios de evaluación de las prácticas regionales; ii) propiciar criterios compartidos respecto a género, edad y etnia entre la Red de Solidaridad Social y el CICR; iii) fortalecer los componentes diferenciales de los diversos *kits* de ayuda humanitaria, específicamente elementos de aseo personal, alimentación, vestuario y elementos de adaptación al hábitat con pleno respeto

de las particularidades culturales de los grupos beneficiarios atendidos; iv) asegurar la plena participación de la mujer en la planificación, control y distribución de suministros básicos de la asistencia humanitaria de emergencia.

21. Garantizar la aplicación de los estándares de la atención humanitaria de emergencia reconocidos internacionalmente y, en particular, la prestación de la asistencia psicosocial como parte integral de la asistencia humanitaria de emergencia a todas las familias.

Restablecimiento: integración local, reubicación y retorno

23. Formular estrategias e instrumentos explícitos, y asignar los recursos para garantizar la igualdad de oportunidades para las familias que deseen integrarse localmente, en el sitio de recepción, o reasentarse, en un tercer sitio, con respecto a las que deseen retornar.

Seguridad alimentaria

24. Poner en marcha un programa de las mismas características de la Operación Prolongada de Socorro en las demás regiones donde no opera el convenio RSS- ICBF-PMA, con el fin de garantizar la cobertura de toda la población internamente desplazada.

Salud

25. Dar apoyo técnico a los municipios para la formulación y ejecución efectiva de planes integrales de atención en salud para la población internamente desplazada que, además de la atención prevista en el régimen subsidiado, incorporen: i) acceso a alimentos básicos, agua potable, alojamiento, vivienda y vestido adecuados, y saneamiento ambiental; ii) acceso a servicios odontológicos y psicológicos; iii) prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas sexuales y reproductivas e infectocontagiosas o peligros análogos; iv) atención de las necesidades particulares de las mujeres, en términos de salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, protección contra actos violentos hacia la mujer, prostitución forzada y requerimientos sanitarios especiales; v) condiciones sanitarias que no pongan en riesgo la salud de los niños y las niñas; vi) acciones en prevención de la malnutrición infantil, la recuperación psicológica y reintegración social de los niños. Todas estas acciones deben ser aceptables culturalmente y respetar las prácticas

medicinales endógenas, especialmente en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes.

26. Formular y poner en práctica estrategias que comprometan a los municipios a adelantar programas específicos de promoción de la salud y prevención de la enfermedad para la población internamente desplazada, con enfoque diferencial de género, edad y etnia, y a fortalecer la capacidad local para responder a la demanda oportunamente y con calidad a las distintas fases del desplazamiento interno forzado.
27. Poner en práctica medidas específicas para garantizar la entrega de medicamentos, ayudas diagnósticas y otros elementos incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud, IPS, y establecer mecanismos efectivos y ágiles de cobro de las IPS que atienden a las familias desplazadas en el sitio de recepción, a las ARS que las tienen aseguradas en su lugar de origen.
28. Implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación a nivel nacional, con indicadores específicos que permitan conocer con exactitud la evolución de aspectos básicos de la atención en salud a la población internamente desplazada, tales como la cobertura efectiva, la calidad de la atención, el logro de metas y los impactos, además de desagregar los datos según sexo, edad y pertenencia a grupos étnicos. Permitir y propiciar la participación de las organizaciones de la población internamente desplazada en el diseño y operación del sistema de seguimiento y evaluación.
29. Establecer con claridad los mecanismos y condiciones para garantizar el acceso adecuado y oportuno de la población internamente desplazada a la salud, en los proyectos de reforma del régimen subsidiado que cursan en el Congreso de la República.

Educación

30. Desarrollar los instrumentos normativos que permitan establecer (en función de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004), un esquema especial de financiación con el fin de garantizar la gratuidad efectiva para los niños y niñas desplazadas que logran ingresar a la escuela, no sólo en términos de la matrícula y pensión, sino de todos los costos educativos.

31. Poner en marcha estrategias para que las entidades territoriales amplíen la cobertura de los programas de metodologías flexibles adaptadas culturalmente, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional y la Red de Solidaridad Social, en las ciudades receptoras grandes e intermedias.
32. Brindar el apoyo técnico y financiero a los municipios para cumplir con sus responsabilidades en materia de educación a la población internamente desplazada para: i) la creación o actualización de la base de datos sobre la población desplazada local; ii) la cuantificación de la demanda; iii) el conocimiento del estado de la situación; iv) la estimación de los costos; y v) la formulación de una estrategia de movilización de recursos, en coordinación con el gobierno nacional y a la luz del nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, mediante la co-financiación con recursos municipales, departamentales y nacionales, y de cooperación internacional.
33. Poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación, con indicadores específicos que permitan conocer la evolución de aspectos básicos tales como cobertura efectiva, el logro de metas y los impactos. Permitir y propiciar la participación de las organizaciones de la población internamente desplazada en la planeación y operación del sistema de seguimiento y evaluación.
34. Garantizar modelos educativos para la población internamente desplazada con enfoque diferencial de género y etnia, que contemplen respuestas adaptables a las circunstancias y necesidades especiales de ciertos grupos poblacionales específicos como los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes que se encuentran en las ciudades, las mujeres embarazadas, las madres con hijos/as pequeños/as, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades, los/las adultos analfabetas, y en especial los/las jóvenes y niños/as que requieren aportar al sostenimiento económico de la familia, y aquellos en situación de extra edad que no han podido encontrar “cupos” en la escuela regular y que se han desplazado nuevamente.

Estabilización socioeconómica

35. Poner en marcha los mecanismos alternativos para el acceso a la tierra dispuestos en el Decreto 1250 de 2004 y acelerar las medidas para que el Consejo Nacional de Estupefacientes asigne al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y a los municipios tierras provenientes de la extinción de dominio.

36. Adoptar una estrategia de apoyo a proyectos productivos de la población internamente desplazada que sea consistente con la situación de crisis humanitaria y con el carácter de emergencia de la respuesta y que incluya recursos para: i) los estudios de preinversión; ii) subsidios no reembolsables para capital productivo, iii) asistencia psico-social y capacitación socio-empresarial de los integrantes de la unidad productiva; iv) capacitación técnico-productiva; y v) asistencia técnica durante la ejecución del proyecto.
37. Rediseñar y flexibilizar la reglamentación de los programas de crédito, ajustándola a la situación específica de la población internamente desplazada, introduciendo criterios diferenciales de género, edad y etnia, y considerando en especial a las mujeres cabeza de familia.
38. Otorgar mayor prioridad y asignar mayores recursos a los programas de vinculación de la población a los mercados laborales. Ampliar la cobertura de los programas de capacitación productiva y recalificación laboral y definir perfiles profesionales más adecuados a la realidad de la población internamente desplazada, y en particular de las mujeres.

Vivienda y hábitat

39. Adoptar un esquema de atención integral en materia de vivienda que trascienda el enfoque basado en los subsidios y contemple el derecho a una vivienda adecuada a partir de una respuesta articulada a: i) seguridad jurídica; ii) disponibilidad y acceso a servicios de agua potable, energía, aseo, servicios, y de atención en salud y centros de educación para los niños y las niñas; iii) habitabilidad; iv) costos razonables; v) adecuación cultural; y vi) oportunidad durante todas las fases del desplazamiento.
40. Incrementar significativamente la disponibilidad de recursos, ampliar la cobertura de atención y crear un esquema de microcrédito hipotecario accesible a la población internamente desplazada.

Retornos

41. Establecer un procedimiento de evaluación de las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, con participación de la población internamente desplazada y de la cooperación internacional, a partir de parámetros previamente acordados.

42. Aplicar el principio de precaución establecido dentro de los mínimos de protección de la Sentencia T-025 de 2004, relativo a abstenerse de promover procesos de retorno cuando se advierta cualquier tipo de riesgo para la población.
43. Poner en marcha mecanismos de seguimiento a los procesos de retorno y diseñar planes de contingencia para atender los eventuales riesgos de la población retornada.



Capítulo I



Análisis de los aspectos conceptuales y estructurales generales de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado

El propósito de este capítulo es ofrecer un análisis crítico acerca del desarrollo de los contenidos conceptuales y estructurales generales de las obligaciones del Estado en materia de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado desde un enfoque de derechos. A partir de dicho análisis se elaboran recomendaciones relativas al enfoque, los principios básicos y el esquema y desarrollo instrumental de la política pública.

El punto de partida de este examen, es la calificación de *estado de cosas inconstitucional* que la Corte Constitucional le ha dado a la situación en que se encuentra la respuesta estatal en esta materia.

Al atender a la conceptualización general del enfoque de derechos y a los parámetros de observación del derecho, se evalúan los aspectos conceptuales y estructurales generales de la política. El análisis se realiza en cuatro momentos, y en cada uno de ellos se reflexiona acerca del cumplimiento de los parámetros de evaluación considerados.

En primer lugar, se presentan los elementos básicos del contenido de las obligaciones estatales. A continuación, se explica el principio de coherencia¹, relativo a la materialización del contenido del derecho y se analiza la evolución general del mismo en la política. En tercer lugar, se revisa el avance en el cumplimiento del deber del Estado de ofrecer una respuesta integral al problema del desplazamiento, bajo la perspectiva del principio de igualdad y la no regresividad de los derechos. En el análisis, se aborda la coherencia entre los principios señalados, los objetivos del Sistema Nacional de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y la movilización y asignación de recursos. Así mismo, se analiza el nuevo Plan Nacional para la Atención

¹ Este se entiende como la correspondencia entre lo propuesto por las políticas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a los objetivos de éstas.

Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en el marco del impacto de la Sentencia T-025 de 2004 sobre la política pública. Por último, se define el contenido del derecho a la reparación del daño causado y la respuesta del Estado.

Para facilitar la lectura y comprensión del análisis, se hace referencia simultánea a la caracterización general de la política durante el período comprendido entre agosto de 2002 y agosto de 2004. Ésta se aborda como una reseña de los planteamientos centrales del gobierno y de la evolución de la política en la práctica, a través de la cual se ilustran los cambios acaecidos desde su formulación en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, los principales impactos de la Sentencia T-025 de 2004 promulgada por la Corte Constitucional sobre la formulación y la ejecución de la misma, y los contenidos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia aprobado el 18 de marzo de 2004 por el Consejo Nacional.

Específicamente, se reseñan los principales aspectos referidos a la financiación pública de la política, presentando las tendencias de la asignación de recursos y el replanteamiento de las decisiones del Estado en el marco del examen del principio de coherencia.

A pie de página, se citan apartes de las normas y de los componentes de las dos formulaciones centrales de la política a los que hace referencia el análisis: el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.



EL DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS, PRINCIPIOS BÁSICOS Y ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

La política pública como instrumento para la realización del derecho

En términos generales, la política pública debe partir por reconocer que las personas internamente desplazadas: i) han sufrido una violación de sus derechos humanos, como consecuencia del incumplimiento del deber de protección del Estado. Este hecho las ubica en situación de víctimas y obliga al Estado a proteger a la población para que cese la causa de la violación, y a generar las condiciones para que se pueda restablecer el ejercicio de los derechos y resarcir a las víctimas; ii) la población internamente desplazada ve interrumpida la realización de sus derechos humanos, y en particular los económicos, sociales y culturales, y carece temporalmente de la capacidad para brindarse por cuenta propia su subsistencia; iii) la población internamente desplazada se encuentra por estas razones en estado de vulnerabilidad y requiere la atención de las autoridades para superar la situación de desplazamiento y alcanzar una solución duradera, en la que, luego de resarcidos sus derechos y garantizada la no repetición de las causas que dieron origen al desplazamiento, logre recuperar su proyecto de vida.

El Estado ha reconocido la responsabilidad que tiene en estas tres dimensiones. En el Art. 3 de la Ley 387 de 1997, se asume como obligación de las autoridades la formulación de políticas y la adopción de medidas encaminadas a prevenir el desplazamiento interno,

atender y proteger a la población desplazada y generar las condiciones para su estabilización y consolidación socioeconómica.

La política pública debe responder al contenido de la obligación del Estado, que en el caso del desplazamiento interno forzado por la violencia, ha sido claramente precisado por la Corte Constitucional:

“[...] las normas constitucionales ponen a la persona como el centro de la actividad del Estado y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de los colombianos [...] Sin embargo [...] el Estado no ha cumplido con esta obligación. En vista de esta omisión y de las deplorables condiciones de vida que enfrentan las personas desplazadas por efectos de la violencia, el Estado debe procurar brindarles las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares[...]. Si no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia, la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas [...]”².

Como es claro, el deber del Estado consiste en prevenir la aparición de causas que puedan dar origen al desplazamiento. Frente a la falla en este cometido, las obligaciones principales de las autoridades radican en: i) Proteger a las personas internamente desplazadas para que cese la vulneración de sus derechos; ii) atender a las personas internamente desplazadas en la medida en que no cuentan temporalmente con los medios para asumir por cuenta propia una subsistencia digna; y iii) reestablecer los derechos, es decir, generar las condiciones para que las personas internamente desplazadas superen su condición y puedan recuperar su proyecto de vida.

De otra parte, es obligación de las autoridades sancionar a los responsables y garantizar las condiciones para que ellos reparen a las personas internamente desplazadas —en su condición de víctimas del delito de desplazamiento forzado—. En la medida en que las autoridades no puedan identificar y sancionar a los responsables, corresponde a ellas asumir la indemnización de las víctimas³. A este propósito, la Corte Constitucional ha señalado:

² Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. 30 de agosto de 2000.

³ Este es el sentido del Principio Rector (PR.) 29, cuando se refiere a la recuperación de los bienes abandonados.

“[...] además toda víctima de desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento, de ahí se derivan los derechos de justicia, verdad y reparación [...]”⁴.

En consecuencia, las políticas deben estar encaminadas al cumplimiento de las anteriores obligaciones del Estado que se encuentran claramente determinadas por el marco constitucional y legal que el mismo Estado ha definido. Si bien existe toda la autonomía de las autoridades para precisar el mejor camino hacia el cumplimiento de estas obligaciones, es evidente que el contenido de las mismas está delimitado.

Desde un enfoque de derechos, la política pública debe ser entendida como un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado. Esta es una de las más importantes conclusiones que se derivan del conjunto de la jurisprudencia constitucional que, en repetidos fallos, establece la necesidad de asumir la realización de los derechos como el sentido y fin de la política estatal.

Diferentes sectores, incluido el ACNUR, recomendaron al nuevo gobierno incorporar un enfoque de derechos dentro de la política. La Sentencia T-025 de 2004 es nuevamente una clara muestra de la dificultad de los encargados del diseño de políticas para incorporar el contenido de las obligaciones del Estado en la formulación de las mismas.

La materialización del contenido del derecho: mensaje de la Jurisprudencia constitucional



La política pública debe desarrollar en su integralidad el marco normativo vigente. Sin embargo, tal y como lo ha establecido la Corte Constitucional, la respuesta que se ha venido ofreciendo no ha logrado satisfacer los parámetros constitucionales y legales que el mismo Estado se ha impuesto, y aquellos con los que se comprometió con la comunidad internacional mediante los tratados ratificados por Colombia. Lo anterior, contribuye a que la situación por la cual están atravesando el conjunto de colombianos y colombianas que han sido desplazados/as internamente, resulte intolerable en términos constitucionales, tanto para el Estado como para la sociedad.

“La Corte Constitucional, en sala de revisión, concluye que [...] Esta violación reiterada, se ha caracterizado por ser masiva y prolongada, e imputable a la estructura sobre la cual ha sido diseñada la política de atención a los despla-

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 26 de marzo de 2001.

dos, cuyos recursos son insuficientes, al igual que su capacidad institucional. Como consecuencia, *las políticas y sus respectivos instrumentos de ejecución, no son acordes con las disposiciones de la normatividad vigente en materia de desplazamiento forzado*⁵.

Esta realidad, evidenciada por la Corte, constituye un llamado de atención para todos aquellos que intervienen en la respuesta a favor de la población internamente desplazada. Es claro que, luego de siete años de aplicación de la Ley 387 de 1997, la situación persiste porque se ha presentado una falla generalizada y compartida en la respuesta. Falla estructural en el desarrollo del contenido de los derechos en la que existe una responsabilidad tanto del Estado –responsable primario–, como de la cooperación internacional y de la sociedad.

La Sentencia T-025 de 2004 es una invitación a realizar un balance de la política pública de prevención y atención al desplazamiento interno forzado desde una perspectiva distinta. Debe reconocerse que el país se enfrenta a una situación paradójica en la que, pese a contar con un marco normativo y de políticas ampliamente desarrollado y progresista en términos de la protección de los derechos de la población internamente desplazada, se carece aún de la capacidad para convertir en realidad los objetivos e instrumentos consagrados en ellos. En Colombia, el marco jurídico no logra convertirse en una materialización y realización de los derechos de dicha población.

Desde 1997 la jurisprudencia constitucional ha venido jugando un papel fundamental en la protección de los derechos de la población internamente desplazada. Los ha dotado de contenido y ha reorientado las políticas públicas, evitando con ello que las restricciones impuestas por la crisis fiscal y por el conflicto armado, así como el orden de prioridad de la agenda política, hagan olvidar la situación de emergencia humanitaria por la que atraviesan las personas internamente desplazadas y el contenido de la obligación del Estado.

Al declarar la situación de la población internamente desplazada como un *estado de cosas inconstitucional*⁶, la Corte está señalando al Estado, a la sociedad

⁵ ACNUR. Concepto No. D-062 – p. 8, 13 de febrero de 2004. Documento interno.

⁶ Dicho estado se define como aquel en que: “1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas –que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales– y 2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”.

Dentro de los factores valorados para que exista un estado de cosas inconstitucional, la Corte destaca: i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales

colombiana y a la comunidad internacional que las condiciones en que se encuentra la población internamente desplazada son intolerables desde el punto de vista constitucional y que entran en contradicción con el sentido del Estado social de derecho y con el deber de solidaridad bajo el cual debe actuar la sociedad.

La jurisprudencia ha venido precisando que las medidas especiales que debe tomar el Estado —legislativas, administrativas y de política— no son facultativas para las autoridades. Por el contrario, es su mandato establecerlas, y la Constitución y las leyes constituyen el marco sobre el cual éstas deben construirse. Lo expresado por las autoridades a través de normas y políticas públicas, debe materializarse en respuestas concretas a favor de la población internamente desplazada. La Corte, en la Sentencia T-025 de 2004 establece en consecuencia la necesidad de actuar bajo un principio de coherencia en la administración, que obliga a instaurar las condiciones a través de las cuales el Estado cumple con lo prometido. En otras palabras, asume la necesidad de tomarse en serio las normas.

“[...] La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7), tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada, deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales, y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados [...] La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dicho instrumento y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que “promete” el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico [...]”⁷

necesarias para evitar la vulneración de los derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. (Sentencia T-025 de 2004. Título III-7, p. 92-93).

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda. 22 de enero de 2004.

El mensaje de la Corte Constitucional está dirigido a alcanzar el cumplimiento de lo que hasta ahora el Estado ha venido “prometiendo” en términos de respuesta a la población internamente desplazada. Ello implica, garantizar que el esquema institucional definido a través de la Ley 387 de 1997, entre en operación y, por tanto, que cada una de las instancias diseñadas cumpla la función que le corresponde dentro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Consejo Nacional, Comités Municipales, Distritales y Departamentales, Red Nacional de Información, etc.). De ahí el énfasis de la Sentencia, en el sentido estructural de la respuesta, con el fin de garantizar que existan los medios para superar la visión “retórica” de las normas y de las políticas.

La Sentencia T-025 de 2004 ha recordado el contenido de la obligación estatal. No ha establecido órdenes al Estado que se encuentren por fuera del marco institucional y legal que ha sido determinado para atender y proteger a la población internamente desplazada. Lo que ha determinado, son mecanismos para propiciar que todo el andamiaje estatal opere de manera adecuada a partir de unos parámetros constitucionales y legales que el diseñador y ejecutor de políticas no puede desconocer. En otras palabras, frente a la debilidad del ejecutivo para poner en marcha la política que él ha diseñado, la justicia constitucional ha venido a generar las condiciones para que las instituciones logren los objetivos previstos en la Ley 387 de 1997.

En este orden de ideas, la Sentencia T-025 ha oxigenado la respuesta Estatal frente al desplazamiento interno forzado. La intervención de la justicia, una vez más —ya lo había demostrado con la Sentencia SU-1150 de 2000— opera como mecanismo dinamizador de un sistema que por múltiples razones no logra entrar en operación de forma regular. El tema del desplazamiento interno, si bien no alcanza el nivel de prioridad dentro de la agenda política, ni logra aún ser relevante para la sociedad en su conjunto, está por lo menos en el orden del día de las instituciones encargadas de la respuesta.

El contenido de la Sentencia se podría resumir en las órdenes a las autoridades para que éstas: i) cumplan con lo que está establecido en la Ley; y garanticen: i) el funcionamiento regular y eficiente de las instancias fijadas en las normas; ii) un mínimo de protección a toda la población internamente desplazada como punto de partida⁸; y iii) la participación de dicha población.

Los órdenes al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, están encaminadas a que éste evalúe y defina la for-

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 “[...] Quinto.- Ordenar al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la comunicación de la presente sentencia, concluya las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos a que se hizo referencia en el apartado 9 de esta sentencia [...]”.

ma como puede cumplir con sus obligaciones. El ejercicio al cual está invitando la Corte al Consejo, consiste en que defina y ponga en marcha estrategias para efectuar los correctivos encaminados a superar el problema estructural del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia: i) operación y participación de todas las instancias e instituciones tanto del ámbito local como nacional⁹; ii) planificación de la respuesta¹⁰; y iii) asignación y ejecución de recursos.

El ejercicio que está desarrollando el Sistema y que tendrá que evaluar la Corte en la respuesta, consiste en adoptar todas las medidas que permitan cumplir con lo hasta ahora “prometido por el Estado”, garantizando siempre que se han desarrollado las acciones mínimas de protección a toda la población internamente desplazada.



⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. “[...] Cuarto.- Ordenar al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que dentro de los 3 meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso y resumidas en el apartado 6 y el Anexo 5 de esta sentencia [...]”.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Segundo.- Comunicar [...] Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados.



LA INTEGRALIDAD DE LA RESPUESTA ESTATAL

Dado que el desplazamiento entraña la vulneración de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, las políticas públicas deben reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los mismos y contemplar el restablecimiento de los derechos conculcados desde un marco que contemple dicha integralidad. De ahí que los instrumentos claves de la política pública nacional, como la Ley 387 de 1997 enfatizan en la necesidad de brindar reparación integral a la población en situación de desplazamiento.

“El restablecimiento de la población que lleve a la cesación de la situación de desplazamiento, sólo es posible si la política pública de atención a la población desplazada se formula y operativiza desde un enfoque basado en el principio de integralidad de la intervención que atiende de manera articulada las distintas dimensiones de los derechos”¹¹.

La política debe buscar la forma de integrar la respuesta estatal a la condición de víctimas de las personas internamente desplazadas y a la situación de vulnerabilidad por la cual atraviesan. La integralidad de la respuesta ha sido reiterada constitucionalmente:

“[...] La atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las per-

¹¹ *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. Análisis y recomendaciones*. Memorias del seminario internacional “Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento”. Presidencia de la República- ACNUR-USAID, 2004, p. 68.

sonas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas [...]¹²

Ello implica: i) Reconocer a las personas internamente desplazadas como sujetos pasivos del delito de desplazamiento; ii) desarrollar medidas especiales para su atención que realicen en particular el principio de igualdad; iii) aceptar que el desplazamiento interno forzado es una situación temporal y que en esa medida las políticas deben estar encaminadas a alcanzar soluciones duraderas.

La aplicación del principio de igualdad¹³: adopción de medidas especiales a favor de la población internamente desplazada



El tema de la respuesta frente a la vulnerabilidad, se deriva de la necesidad de garantizar condiciones de igualdad a la población internamente desplazada. Igualdad que parte del reconocimiento de sus necesidades específicas y adicionalmente de aquellas particulares a algunos grupos de población dentro de ella.

De los planteamientos del gobierno se desprende que la visión de la política venía siendo soportada, por lo menos hasta antes de la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004, en tres supuestos: i) considerar que los problemas que el desplazamiento interno genera en las personas desplazadas, son similares a los del resto de la población colombiana que se encuentra por debajo de la línea de pobreza (58.8% del total de la población); y que en consecuencia, una acción afirmativa hacia la población internamente desplazada no sería legítima en esos términos, en la medida en que resultaría ser una medida de discriminación en contra del resto de la población pobre; ii) afirmar que con la atención al desplazamiento interno no se pueden atender los problemas estructurales de marginalidad y pobreza que existen en el país y que, por lo tanto, la población internamente desplazada no puede esperar que la respuesta estatal constituya un mecanismo para superar las condiciones de pobreza que tenía antes de ser obligada a desplazarse; y iii) asumir que el problema del desplazamiento interno está estrechamente ligado con los niveles de desarrollo y pobreza de las zonas de expulsión de población internamente desplazada.

Los anteriores supuestos han derivado en un retroceso en las políticas a favor de la población internamente desplazada, que se refleja en la práctica en el

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería, 23 de julio de 2003.

¹³ PR. 1. *Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos*

desmonte de algunas de las medidas especiales que venía aplicando el Estado, y la inclusión de ésta dentro de la categoría general de población vulnerable, que pretende ser manejada de manera homogénea dentro de la oferta de la política social. Así, la población desplazada es vista como uno de los varios sujetos de especial interés de las autoridades. Sin embargo, la situación de la población internamente desplazada amerita una respuesta especial del Estado que no puede entenderse como una discriminación en contra de otros sectores de la población.

“[...] 1. Ahora bien, ciertas instituciones y algunos investigadores sociales han considerado que las acciones tendientes a paliar la difícil situación por la que atraviesan millones de desplazados no pueden basarse en la elaboración e implementación de políticas públicas diferenciales, puesto que éstas comportan la discriminación de otros grupos igualmente necesitados que son “*pobres históricos*”. Empero, esta Sala considera que si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial, ya que “*la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho, le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social*” [...] el Estado [...] debe proteger los derechos de los desplazados y proveer lo que esté a su alcance para el restablecimiento de los derechos de éstos que son conculcados [...]”¹⁴.

Es evidente el problema que enfrentan en la práctica las entidades del Estado —excepción hecha de la Red de Solidaridad Social— que tienen que cumplir con su mandato tradicional frente a la población vulnerable y ejecutar simultáneamente medidas especiales en favor de la población internamente desplazada, sin que esto signifique una asignación de mayores recursos —humanos y financieros—. De allí que sea común que se plantee una tensión entre la atención a la población beneficiaria de sus políticas, que han llamado “pobres históricos” y a la población internamente desplazada.

Desde un comienzo, las entidades se vieron obligadas a emprender sin recursos adicionales la política de atención al desplazamiento interno forzado¹⁵. El esfuerzo del Estado en su conjunto, tal y como lo señala la Sentencia SU-1150 de 2000 de la Corte Constitucional, consiste en garantizar el financiamiento de la acción a favor de la población internamente desplazada, otorgando la prioridad que la emergencia humanitaria amerita, sin menoscabar los derechos de otros

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería. 23 de julio de 2003.

¹⁵ Cfr. Documento Conpes 2804 de 1995.

sectores de población, los cuales deben ser también atendidos¹⁶. La diferencia entre unos y otros programas, ha sido de igual manera reiterada por la Corte al profundizar sobre las medidas que el Estado debe tomar frente a las “víctimas de situaciones sociales extremas”:

“Las personas víctimas de situaciones sociales extremas¹⁷ o de los embates de la naturaleza¹⁸, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. Ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin embargo, éstos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que *los primeros, han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales* (así la excepcionalidad se torne estructural, como ocurre con los desplazados, pues la miseria humana nunca podrá asumirse como algo admisible en el Estado social), *por hallarse comprometido su mínimo vital*”. (Subraya la Sala)¹⁹.

Es decir, que mientras a las entidades competentes no se les asignen recursos específicos para la atención a la población internamente desplazada por la violencia, sin que ello signifique un recorte de otros recursos de las mismas entidades, la tensión estará vigente y la entidad correspondiente buscará garantizar la atención al conjunto de su población sujeto, sin priorizar la atención de la primera. El efecto no deseado de la respuesta sin diferenciación, es la perpetuidad de la desigualdad entre sectores de población que, por diversas circunstancias, tienen capacidades distintas para satisfacer sus necesidades básicas.

¹⁶ *En ningún caso podrá privarse a nadie de un derecho básico so pretexto de que, de esa manera, se está ayudando a grupos especialmente desfavorecidos a superar las consecuencias de una discriminación previa.* Cfr. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. “Examen Amplio de Cuestiones Temáticas Relativas a la Eliminación de la Discriminación Racial – El concepto y la Práctica de la Acción Afirmativa”. E/CN.4/Sub. 2/ 2000/11. Párrafo 64.

¹⁷ Como ocurre con la población internamente desplazada. Sentencia T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000.

¹⁸ Estas situaciones no deben entenderse taxativas.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-958 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. 6 de septiembre de 2001.

Un ejemplo de estas diferencias, se mostró en el trabajo desarrollado por Luis Eduardo Pérez en la Unidad Técnica Conjunta, UTC²⁰. En este estudio, el investigador efectuó una caracterización social de la población internamente desplazada y no desplazada que habita los mismos barrios de tres grandes ciudades²¹. Como se resume en la Tabla 1, pese a la vulnerabilidad que se presenta en la población no desplazada que vive en zonas pobres de estas ciudades, ésta es aún más extrema en el caso de la población internamente desplazada que llega a las mismas. Lo anterior llama la atención sobre la necesidad de medidas especiales encaminadas a atender la especial situación de vulnerabilidad de estas personas.

De la Tabla 1 se puede deducir, entre otras cosas, que la población internamente desplazada es más sensible frente a cualquier caída en sus ingresos familiares, tiene menor seguridad jurídica en la tenencia de los bienes y menor estabilidad social. De igual manera, que frente a la fuerza de la naturaleza tiene menores posibilidades de protegerse; sin mencionar lo que significa en términos psico-sociales la violación de sus derechos y la ruptura de sus redes sociales y familiares. Como lo evidencian estas cifras, es más vulnerable frente a cualquier caída en el ingreso que otros sectores de población afectados por la pobreza. Es decir, que una disminución en el ingreso, no le permite cumplir con sus obligaciones de vivienda y salud, y que teniendo menores ingresos debe destinar más de ellos a atender estas necesidades.

Aceptando la gravedad del problema de la pobreza en el país y la inaplazable responsabilidad que tienen las autoridades frente a ella, la situación de la población internamente desplazada es, como lo señala la evidencia empírica, aún más crítica que la de otros sectores de población; por lo tanto, las medidas especiales en su favor son necesarias. La población internamente desplazada es vulnerable²², en la medida en que carece por sus propios medios, de la capacidad temporal para asumir una subsistencia digna. Esta limitación se presenta por un hecho ajeno a su voluntad, al cual no tuvo cómo resistir. Por esta razón requiere la atención especial del Estado²³.

²⁰ ACNUR -Red de Solidaridad Social.

²¹ Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la violencia y la exclusión*. Red de Solidaridad Social. Bogotá, marzo de 2004.

²² “[...] la vulnerabilidad puede ser entendida como una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales [...]”. Pérez, Luis Eduardo. Op. cit.

²³ Comité de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Observación General No. 12-14 [...] *cuando un individuo o un grupo sea incapaz por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole [...]*.

TABLA I

CUADRO COMPARATIVO DE VULNERABILIDAD (Porcentajes)

Variable	Hogares desplazados	Hogares no desplazados
Tenencia de la vivienda		
Vienda propia	26	46
Vivienda en arriendo	35	39
Otras formas de posesión	39	17
Material de la vivienda		
Al menos en un cuarto para dormir	39	60
Paredes en material –bloque ladrillo y piedra–	50	84
Pisos en cemento, baldosa o vinilo	53	87
Techo en material de desecho	20	3
Techo en material seguro –teja de barro o cemento sin cielo raso–	80	95
Déficit de servicios públicos domiciliarios		
Carece de servicio sanitario	27	12
Inodoro conectado a alcantarillado	52	74
Agua potable vía acueducto	73	91
Requiere más de 10 min. traer el agua cargada	14	6
Educación jefe de hogar		
Ninguno	14	11
Hasta primaria	64	47
Hasta secundaria	20	36
Universitaria	1	6
Ocupación del jefe de hogar		
Empleado	9	35
Independiente-vendedor ambulante-	63	33
Afiliación a seguridad social	12	66
Ingresos inferiores línea de pobreza	56	49

Fuente: Luis Eduardo Pérez. Op.cit.

Si no se reconoce la situación especial en que se encuentra la población internamente desplazada –o cualquier otro sujeto de interés especial para el Estado– no va a ser posible identificar sus carencias ni sus capacidades y, en consecuencia, las políticas que se diseñen tienen el riesgo de mantener vigentes las condiciones de vulnerabilidad. Ese es el peligro de ubicar dentro de una sola respuesta del Estado al conjunto de la población vulnerable que por diversas causas existe en el país²⁴.

²⁴ La Corte Constitucional ha llamado la atención, sobre la necesidad de precisar en qué consiste específicamente la vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento: “[...] se ha estimado de suma importancia contar con índices con los cuales medir los grados de vulnerabilidad, ya que el conocimiento de éstos aporta en la identificación de las medidas

En resumen, es claro que, tanto por la naturaleza de la causa que origina la vulnerabilidad, como por la situación material en la cual se encuentran las personas internamente desplazadas, se requieren acciones afirmativas, las cuales como ha sido reiterado por la Corte Constitucional, no constituyen una discriminación en perjuicio de otros sectores de población²⁵. Estas medidas tienen una vocación temporal. Sin embargo, dado que en esencia la causa del desplazamiento es el conflicto armado interno, hasta tanto no se supere, el Estado tendrá que mantenerlas y ajustar su respuesta a la forma cambiante como éste afecta a la población internamente desplazada en función de su dinámica.



La aplicación del principio de progresividad

Al disponer que los Estados Parte han de “lograr progresivamente” la plena efectividad de los derechos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, prohíbe que se tomen medidas deliberadamente regresivas, salvo cuando pueda demostrarse “que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte”²⁶.

No podrá, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, el Estado redefinir prioridades, establecer políticas que afecten el principio de progresividad hasta tanto no se haya efectuado “el máximo esfuerzo” para cumplir con lo señalado en la Ley y lo establecido en las políticas y programas gubernamentales.

Por momentos y para algunos sectores, este condicionamiento ha sido percibido como una autorización para disminuir el marco de protección de la población internamente desplazada y establecer medidas regresivas en la definición de prioridades y el ajuste de las políticas.

legislativas y administrativas más aptas para la reconstrucción del tejido social y la estabilización socioeconómica, así como en la proyección de la ejecución o, si resulta necesario, en una nueva planeación. El concepto de vulnerabilidad y la detección en terreno de los riesgos de empobrecimiento facilitan, pues, la búsqueda de soluciones adecuadas al contexto de la situación de post-emergencia, bien sea en el marco de la política pública sectorial en materia de desplazamiento o bien en el marco del desarrollo de cada uno de los distintos componentes del restablecimiento, esto es, vivienda, generación de ingresos, salud, educación y tierras [...].

²⁵ El Comité de Derechos Humanos en su Observación 18, ha señalado claramente que ese tipo de medidas constituyen una diferenciación legítima. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el mismo sentido. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-130 de 1993; C-445 de 1995; T-227 de 1997; SU-1150 de 2000; C-093 de 2001; T-673 de 2001; T-958 de 2001; T-602 de 2003; T-025 de 2004, entre otras.

²⁶ Observación General No. 14. Párrafo 32.

El Auto de la Corte Constitucional del 27 de abril del 2004, precisó que cualquier modificación deberá ajustarse al procedimiento señalado por la misma Corte en la Sentencia T-025 de 2004 y respetar, por supuesto, el sentido de las obligaciones del Estado en relación con los derechos de contenido prestacional.

Partiendo del supuesto que no es el interés de las autoridades aplicar medidas que entren en contradicción con sus obligaciones, la clave para garantizar que se mantenga la vigencia del principio de progresividad, consiste en aplicar en forma estricta el procedimiento establecido en la mencionada Sentencia. Este procedimiento incluye la obligación de: i) Demostrar que se ha efectuado el “máximo esfuerzo” para dar cumplimiento a lo establecido en la ley y en las políticas gubernamentales; ii) respetar el principio de no discriminación en las medidas que se adopten para ajustar la política; iii) demostrar la necesidad y pertinencia de las medidas que se tomen; iv) establecer los mecanismos para reestablecer el camino de progresividad “condición de avance futuro”; v) garantizar la satisfacción de los mínimos de protección; y vi) asegurar la participación de la población.

Debe considerarse, sin embargo, en la definición del “máximo esfuerzo”, consagrado en el artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una dificultad relacionada con los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia entre los esfuerzos locales, nacionales y de cooperación internacional: ¿de qué manera determinar el “máximo esfuerzo” en cada uno de los niveles, sin que ello signifique que la responsabilidad de la ejecución de las políticas recaiga de manera desequilibrada en alguno de ellos, que o bien no cuenta con los recursos necesarios o que contando con ellos no los asigna?

La tendencia a establecer medidas generales, tiene además el impacto de producir disposiciones que van en contra del principio de progresividad de las políticas sociales establecido en el artículo 2 del mencionado Pacto²⁷. En las consultas realizadas para la preparación de este *Balance*, algunas entidades expresaron claramente que la política vigente no establecía medidas especiales a favor de la población internamente desplazada²⁸.

El caso de las políticas de salud es un ejemplo claro del desmonte de medidas afirmativas, que si bien va en proceso de mejoramiento en su modelo de atención posterior a la Sentencia, muestran al mismo tiempo regresividad.

²⁷ PIDESC. Art. 2.1. *Cada uno de los estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas y la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

²⁸ Un funcionario de uno de los ministerios que hacen parte del Sistema Nacional de Atención señaló: “la atención diferencial a la población desplazada no se considera dentro de la nueva estructura ministerial. Las personas afectadas por el desplazamiento se atienden como parte de la población vulnerable del país [...]”

La política de vivienda también sufrió un retroceso que se espera sea reestablecido. El actual Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia incluye medidas regresivas en esta materia, incluso en contradicción con lo previsto en la norma especial que la regula (Decreto 951 de 2001). El Plan prevé dos tipos de medidas: i) mejoramiento de condiciones de hábitat y ii) de alojamiento temporal. Ambas por debajo de lo establecido en las políticas anteriores y que al parecer contradicen lo que está buscando desarrollar el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La disminución de una serie de prestaciones, como por ejemplo el auxilio para servicios funerarios que prestaba la Red de Solidaridad Social en la asistencia humanitaria de emergencia, constituye también una medida regresiva que contradice el sentido del Pacto. Mas allá de que el auxilio funerario no estuviera contemplado en la norma, lo cierto, en términos del principio de progresividad, es que era una medida especial adoptada por el Estado. Como se señala en la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, las medidas legislativas no agotan “por sí mismas las obligaciones de los Estados Partes”.

Cabe reiterar que “[...] todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto, requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga [...]”²⁹.

El tema del Presupuesto General de la Nación se torna ejemplificante al respecto. En la Ley de Presupuesto del 2003, aprobada en el 2002, tres entidades del Estado contaban con rubros especialmente destinados a atender el desplazamiento interno forzado. En la Ley de Presupuesto del 2004, sólo a la Red de Solidaridad Social se le asignaron recursos con destinación específica para la población internamente desplazada. Aunque es evidente que más instituciones adelantan acciones a favor de esta población, la anterior lectura de la Ley de Presupuesto es un indicio de lo que se ha venido explicando —el desmonte de medidas especiales y la regresividad en las políticas— que obviamente generan impactos sobre la posibilidad real de ejecutar programas a favor de este sector de población y efectuar seguimiento a los recursos asignados.

En la primera respuesta que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia dio a la Corte Constitucional, no se precisó en forma discriminada por entidad el presupuesto asignado para atender a dicha población, en particular, porque las instituciones competentes han desconocido históricamente el monto de recursos que tienen asignados para el efecto y,

²⁹ Observación General No. 3.

lo que es más complicado, el monto de recursos que en este campo ejecutan. Además, el anexo de presupuesto del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia no ha sido aprobado por el Consejo Nacional por esta misma causa. Salvo contadas excepciones —entre las que sobresale la Red de Solidaridad Social— las entidades no cuentan con información discriminada acerca de los recursos destinados para la atención de la población internamente desplazada³⁰. Este elemento constituye una de las más importantes falencias en la formulación del actual Plan Nacional, el cual identifica una serie de acciones sin aún lograr consolidar dimensionarlas financieramente, establecer las fuentes de los recursos, ni las metas que se tienen previstas; por ende, tampoco los indicadores que permitan evaluar los niveles de ejecución.



El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD)

El desarrollo de los supuestos del enfoque sistémico del SNAIPD:
integración, articulación y coordinación intersectorial y territorial

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia es la estructura a partir de la cual el Estado ha organizado su respuesta al desplazamiento interno. En esta estructura concurren todas las entidades tanto públicas como privadas³¹ que desarrollan actividades a favor de la población internamente desplazada.

El diseño del SNAIPD se basa en un enfoque sistémico cuyo propósito es instituir un modelo que permita “articular entre sí las dimensiones sectoriales de la política y, a éstas, los niveles nacional y territorial, en una misma estructura”³². Ello supone facilitar su formulación “en el seno del Consejo Nacional, y la concu-

³⁰ “[...] Otro problema es que las entidades no saben cuáles programas son para desplazados, cuántas personas atendieron, no saben si atendieron población desplazada. No hay uniformidad en la información [...]” Acta de inspección judicial suscrita por funcionarios judiciales y la Red de Solidaridad Social, y citada por la Corte Constitucional en Auto del 27 de abril del 2004 en relación con el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

³¹ El sistema previsto en la Ley 387 de 1997 dejó un amplio espacio de articulación entre diferentes entidades. Erróneamente se ha planteado que hay unas entidades que hacen parte del sistema y otras, que pese a tener competencias en el tema del desplazamiento, no hacen parte de él. La confusión es el resultado de la lectura separada de los artículos 5, 6, 7 y 19 de la Ley. Todas las instancias citadas en los artículos 6 –Consejo Nacional– 7 –comités territoriales y 19 –instituciones con competencias específicas determinadas por la Ley– hacen parte del sistema, pero no lo agotan. Claramente, el artículo 5 indica que todas las entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan actividades relacionadas con la atención integral de la población desplazada, hacen parte del mismo.

³² ACNUR: “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”, Bogotá, octubre de 2002.

rrencia de las acciones sectoriales y territoriales, [...] bajo la orientación de la Consejería, en tanto organismo coordinador”³³. El buen funcionamiento de esta estructura depende de que exista “unidad de criterio entre las entidades involucradas en el SNAIPD”³⁴, las cuales deben actuar “regidas por una misma política y por un mismo plan”³⁵.

De acuerdo con la Ley 387 de 1997, al Consejo Nacional le corresponde asegurar el cumplimiento de dichos supuestos —la formulación de la política y, por ende, del Plan Nacional—, y garantizar la asignación de los recursos. Por otra parte, la estructura sistémica permite integrar al sistema las entidades territoriales a través de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y amplía la participación de la sociedad civil y, en particular, de las organizaciones de la población internamente desplazada³⁶.

Respecto al desarrollo de los anteriores supuestos, y previo a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, puede señalarse que la situación permaneció casi inalterada en relación con el período 1999-2002:

1. No se avanzó significativamente en el cumplimiento de ninguna de las determinantes de integración, articulación y coordinación intersectorial y territorial en las que se basa el carácter sistémico del SNAIPD.
2. El Consejo Nacional permaneció absolutamente inactivo, hasta la promulgación de la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, el 22 de enero de 2004³⁷. El peso de la formulación y desarrollo de la nueva política, descansó casi totalmente en la Red de Solidaridad Social, con excepción del caso de la salud. No se formuló un Plan Nacional específico para la prevención y atención al desplazamiento interno forzado, y no hubo ningún efecto vinculante hacia las entidades del SNAIPD respecto al cumplimiento de sus responsabilidades.
3. La Red de Solidaridad Social continuó intentando desempeñar su papel de coordinadora del sistema, con grandes limitaciones para ejercer un ascendiente sobre las demás entidades y sin disponer de instrumentos para inducir las a adoptar las formulaciones generales de política realizadas por la entidad, proceso que se tomó prácticamente el segundo semestre de 2002 y el primer semestre de 2003.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Durante el período anterior, ocurrió lo mismo hasta la promulgación de la Sentencia de la Corte Constitucional No. 1150 del 30 de agosto del 2000.

4. La ausencia de un Plan Nacional continuó dificultando la disponibilidad de instrumentos de control jurídicamente efectivos para el cumplimiento de los compromisos presupuestales, las responsabilidades y el logro de metas por parte de las entidades involucradas en el SNAIPD. Tampoco se contó —y no se cuenta aún— con una línea de base sobre la cual diseñar y establecer un sistema de seguimiento que incluya los respectivos indicadores de gestión y de impacto.
5. Deben resaltarse, sin embargo, los avances del Ministerio Público tendientes a fortalecer y cualificar su papel de control y vigilancia sobre las entidades del SNAIPD en el cumplimiento de sus responsabilidades, relativas a la prevención y atención al desplazamiento interno forzado. La Procuraduría General de la Nación desarrolló, además del fortalecimiento de su estructura organizacional y de su capacidad de operación en el terreno, el diseño de un sistema de indicadores para sistematizar su labor. En este mismo sentido, avanzó notablemente la Defensoría del Pueblo, entidad que llevó a cabo un mejoramiento ostensible de su capacidad de seguimiento al desempeño de las entidades del SNAIPD, a través del fortalecimiento de su capacidad de gestión en las regiones y del diseño, aún incipiente, de un sistema de seguimiento y control al cumplimiento de las responsabilidades y compromisos de las entidades del sistema.
6. La acción gubernamental se vio entorpecida y fuertemente debilitada (especialmente en la provisión de soluciones duraderas), por el cambio en el enfoque de la política y la reforma del aparato estatal que se prolongó durante un año o más, y que, involucró a una buena parte de las entidades del SNAIPD. A estos factores se sumaron otros como la reasignación de las responsabilidades institucionales, los costos de transacción inherentes al diseño y puesta en marcha de las nuevas metodologías, reglamentos e instrumentos, y la asimilación de los mismos por parte de las organizaciones ahora responsables de ponerlos en práctica. Los ejemplos más claros de estas reformas son:
 - a. *En el caso de la salud:* i) La reconversión del antiguo Ministerio de Salud en el Ministerio de la Protección Social; ii) la redefinición del esquema de atención trasladando parte de la responsabilidad a los municipios y departamentos; y iii) la expedición de una serie sucesiva y numerosa de nuevas normas en el lapso de un año y medio.
 - b. *En el caso de la vivienda:* i) La desaparición del Ministerio de Desarrollo y la reasignación de esta responsabilidad al nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; ii) la creación del respectivo Viceministerio; iii) la supresión del Inurbe y su remplazo por el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda; iv) la transferencia de la administra-

ción de los subsidios a las cajas de Compensación Familiar y la evaluación de los proyectos a la Financiera Nacional de Desarrollo Territorial, Findeter; v) la expedición de nuevos y sucesivos decretos que regulan los subsidios para vivienda urbana y rural; y vi) la aplicación de estos decretos a la población internamente desplazada en tanto se “congeló” la aplicación del Decreto 951 de 2001.

- c. *En el caso de la financiación de proyectos productivos:* i) La transferencia de la responsabilidad y financiación de proyectos rurales al Fondo Financiero para el Sector Agropecuario, Finagro, y al Banco Agrario, y la creación de una nueva línea de crédito que aún no ha sido compatibilizada entre las dos entidades y, al interior del Banco Agrario, entre sus funcionarios del nivel nacional; y ii) la cesión de la responsabilidad de la financiación de proyectos urbanos inicialmente al IFI, que al desaparecer hubo de pasarla al Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), entidad que se demoró un año en formular una nueva línea de crédito para población internamente desplazada y que aún no logra entrar en operación.
- d. *En el caso de la capacitación productiva y la recalificación laboral:* El traspaso de la responsabilidad al Servicio Nacional de Aprendizaje y los ajustes al Proyecto de Asistencia Técnica y Capacitación para la Población Desplazada por la Violencia.
- e. *En el caso de las tierras e infraestructura productiva:* La desaparición del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y la transferencia de la responsabilidad al nuevo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder.

A raíz de la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, el gobierno inició la adopción de algunas acciones correctivas a la situación descrita:

1. Intentó nuevamente poner en marcha el SNAIPD de manera efectiva, mediante la reactivación de todos los comités territoriales —no sólo en los departamentos que venían siendo apoyados por la Red de Solidaridad Social—, y la vinculación de estos últimos y de los municipios, a la formulación y financiación de programas y proyectos de atención al desplazamiento.
2. El Consejo Nacional comenzó a reunirse y a ejercer algunas de las funciones que le fija la Ley 387 de 1997: formular la política y garantizar los recursos.³⁸

³⁸ Según lo propuesto en el “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario”, el Consejo debe reunirse al menos dos veces al año para evaluar los resultados y alcances del Plan reportados por las tres mesas nacionales, de acuerdo con las fases de intervención.

Ha sesionado en tres oportunidades, una de ellas con participación por primera vez desde 1997, de la población internamente desplazada a la cual asistió el ACNUR en calidad de observador.

3. El Consejo Nacional formuló el “Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, aunque en éste aún no se definen taxativamente los compromisos de cada una de las entidades del SNAIPD ni en términos presupuestales, ni de metas específicas. Se espera ello ocurra una vez la Red de Solidaridad Social realice la caracterización de la población internamente desplazada registrada, relativa a: i) la atención prestada a cada una de las familias y personas; ii) la determinación de la demanda pendiente; iii) la cuantificación de los costos; y iv) la definición de un conjunto de acciones específicas, con los respectivos presupuestos y metas de cumplimiento.
4. Se crearon efectos vinculantes y obligaciones para los departamentos, distritos y municipios, entidades que deben convocar los comités territoriales e incorporar en sus planes de desarrollo y presupuestos de inversión, recursos para la financiación de programas de prevención y atención al desplazamiento interno forzado en su jurisdicción, en coordinación con la nación, y al amparo de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.
5. Se crearon mecanismos específicos y obligatorios para las entidades del SNAIPD que buscan garantizar la participación de las organizaciones de la población internamente desplazada en las discusiones sobre la formulación de la política pública. La conformación de tres mesas nacionales —prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, cuyas secretarías técnicas corresponderán al Programa Presidencial para los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, la Red de Solidaridad Social y el Ministerio de Agricultura respectivamente—, se observa como una medida adecuada para mantener activo el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, además de facilitar la participación de la población desplazada. Es fundamental, sin embargo, que esta participación se ajuste a los parámetros señalados por la misma Corte Constitucional y que evite el proceso de instrumentalización de la población en la aprobación de ajustes a la política.
6. Se crearon mecanismos e instrumentos de información que permiten conocer de manera concreta y específica la situación de la atención a la población internamente desplazada en cada uno de los componentes de la política y hacer el seguimiento a los resultados de dicha atención.



Una debilidad de tipo estructural que continúa vigente, consiste en la descoordinación de la política en términos intersectoriales, en particular en lo relacionado con la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada. A este factor se suma la no conexión en las toma de decisiones entre las autoridades del nivel nacional y aquellas del nivel territorial:

La fragmentación y atomización de la asistencia, no permite garantizar que una misma familia o comunidad tenga acceso a un esquema de soluciones integradas, dentro del cual se coordinen las diversas intervenciones: salud, educación, empleo o ingresos, vivienda e integración socio-cultural. Ello, dado que las respectivas ofertas están a cargo de entidades de diverso orden y que no existía un Plan Nacional para la Atención Integral que permitiese articular organizadamente todas las respuestas; ni un sistema de seguimiento a la ejecución del mismo que consintiese advertir a tiempo los problemas e introducir oportunamente las acciones correctivas.

La superación de esta limitación estructural es uno de los principales retos para el gobierno en la nueva fase, ya promulgado el nuevo Plan y una vez entren en vigencia las definiciones de metas y presupuesto, así como el sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos de la política. Por ahora, el Plan Nacional se convierte en un valioso instrumento de coordinación para la formulación específica de programas y proyectos. Pero el verdadero desafío consiste en el logro de la acción coordinada en el terreno.

El desarrollo instrumental y la ejecución del SNAIPD

Aspectos generales

Hasta enero del 2004 la política de atención a la población desplazada se vio influida por una serie de hechos que incidieron en las ejecuciones de la conceptualización inicial de la misma plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo³⁹. Entre éstos sobresalen:

³⁹ En las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006. Hacia un Estado Comunitario”, la política se propone el fortalecimiento del SNAIPD, y de “los mecanismos de intervención interinstitucional”, así como “la complementariedad y concurrencia entre los diferentes sectores y programas de la política social y humanitaria del Estado”. Para ello, se plantea adelantar las siguientes acciones: i) activar regularmente el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; ii) consolidar los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral al desplazamiento; y iii) reforzar las herramientas de apoyo del sistema, en particular el sistema de seguimiento, así como los mecanismos de evaluación de la política de prevención y atención al desplazamiento forzado, la Red Nacional de Información, el Sistema Único de Registro, SUR, el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas, SEFC, y el Sistema de Alertas Tempranas, SAT. (DNP: *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, p. 64).

1. Tal como se mencionó, el gobierno adelantó una reforma del aparato estatal, aún inconclusa, que sumada a la escasez de recursos financieros, generó durante el primer año (agosto de 2002 - agosto de 2003) una notable disminución de la actividad de atención a la población internamente desplazada, en especial en la provisión de soluciones duraderas⁴⁰.

Uno de los cambios en proceso de definición que podría tener implicaciones importantes en la atención al desplazamiento interno forzado, es la eventual fusión de la Red de Solidaridad, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y el Plan Colombia, PC. Ésta supondría la liquidación de algunos programas, la transferencia de ciertas funciones a otras instituciones y la unificación de las restantes en la nueva entidad.

Entre los aspectos positivos de este proceso, cabe considerar que se creen condiciones favorables para la canalización de más recursos internacionales hacia la atención de la crisis humanitaria generada por el desplazamiento interno forzado. De hecho, ya está ocurriendo en dos casos: i) la contratación de un crédito externo con el Banco Mundial por US \$30 millones para el proyecto Paz y Desarrollo, que se inició en septiembre del presente año; y ii) la gestión de la nueva versión del Plan de Acción Humanitaria, PAH, Fase 2, que se espera sea presentado conjuntamente por el gobierno, la sociedad civil y el Sistema de las Naciones Unidas a la comunidad internacional de donantes en el primer semestre de 2005.

No obstante, existe una alta probabilidad de que la Red de Solidaridad Social asuma los programas que viene desarrollando el Plan Colombia, en particular aquellos relacionados con la sustitución de cultivos ilícitos. Ello implicaría un cambio en la imagen actual de la entidad a nivel nacional y algunos riesgos en aquellas regiones en donde los actores armados lo han declarado como objetivo militar. Algunos miembros de la comunidad internacional, han

Respecto al funcionamiento del SNAIPD se reitera la coordinación y articulación inter-sectorial y territorial como supuesto básico de su funcionamiento y en consecuencia se plantea: i) ampliar la cobertura de las unidades de atención y orientación como instrumento operativo de la política encargado de orientar, coordinar y aplicar el desarrollo de las acciones definidas por los comités a escala local; ii) asegurar la articulación nacional y regional, movilizar los apoyos técnicos, logísticos y financieros de orden nacional e internacional, a través de la coordinación de la estructura institucional a cargo de la Red de Solidaridad Social; iii) fomentar la vinculación activa y eficaz de las comunidades desplazadas y promover la evaluación y el seguimiento de la política de atención a los desplazados, acciones a cargo de la Red de Solidaridad Social. DNP: Bases del Plan Nacional de Desarrollo, pp. 64 y 65.

⁴⁰ Dicha reforma incluyó buena parte de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, en particular aquellas relacionadas con los programas de restablecimiento.

manifestado su inquietud ante la eventual desaparición de la ACCI y especialmente a que en una eventual fusión, el Plan Colombia llegara a mezclarse con las iniciativas de cooperación que hasta ahora han venido siendo manejadas por dicha agencia, dado que mantienen posiciones claramente distantes o divergentes respecto del mismo.

3. Los comités siguieron siendo los mecanismos principales de integración de la acción de los actores regionales y locales en la atención al desplazamiento interno forzado. Sin embargo, entre agosto de 2002 y enero de 2003, la Red de Solidaridad Social había mantenido un muy bajo grado de actividad respecto a su papel de liderazgo y coordinación en la promoción y dinamización de estos.

Los comités departamentales y municipales para la atención integral de la población desplazada por la violencia

El fortalecimiento de los comités es un elemento central en la ejecución de la política. Por ello, es necesario apoyar programas encaminados a promover el funcionamiento permanente de los comités territoriales y a prestarles la asesoría técnica que requieran. Dada la dispersión geográfica del desplazamiento interno forzado por la violencia, esta labor debería ser priorizada en las áreas de mayor concentración del mismo.

Una de las mayores limitaciones identificadas durante este período, es que el avance del fortalecimiento de los comités es lento y la cobertura de los programas desarrolladas por la Red de Solidaridad con este objetivo es baja.

Luego de los proyectos de fortalecimiento emprendidos entre el 2000 y el 2002, sólo a partir de julio del 2003 la Red de Solidaridad Social reanudó el fortalecimiento de los comités, focalizando su trabajo en los departamentales. Para ello, realizó 24 talleres regionales de fortalecimiento e instaló 80 mesas de trabajo regionales⁴¹. Dentro de esta labor, logró consolidar, a 31 de mayo de 2004, dos planes integrales únicos, PIU.

De otro lado, y a nivel general, continúa vigente la necesidad de transformar el trabajo de los comités, de un carácter reactivo a una condición proactiva. El caso de los comités departamentales de Antioquia, el Valle y Nariño, por ejemplo, demuestran la importancia del liderazgo local cuando se dinamiza el trabajo de los comités territoriales. No obstante, en todo caso, es imperativo que trasciendan la atención de las emergencias y avancen hacia la prevención, la protección y la provisión de soluciones duraderas para la población internamente desplazada.

⁴¹ RSS. *Informe de la Dirección de Operación Territorial*, julio de 2004, p. 1.

En particular, el funcionamiento de los comités territoriales requiere de un mayor avance en la ampliación y cualificación de espacios de participación de la población internamente desplazada. Debe permitirse además la representación equitativa de mujeres y de hombres, y darse la presencia de autoridades indígenas y representantes de consejos comunitarios de comunidades afro descendientes. Un elemento básico de la participación, es el conocimiento que la población tenga en relación con sus derechos y con el contenido de las políticas públicas.

Mirada en el contexto nacional, la situación de los comités continúa siendo muy heterogénea y no se dispone aún de mecanismos o instrumentos de seguimiento y evaluación para conocerla en detalle.

El Sistema Único de Registro - SUR

Durante el período agosto de 2002-agosto de 2004, este instrumento ha experimentado importantes avances, especialmente en el campo de la cualificación y la agilización de la información:

1. Se está terminando de instalar una red nacional de comunicaciones que permite manejar en línea toda la información sobre declaraciones y registro, en las 35 unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social, UT, y 21 unidades de atención y orientación, UAO.
2. Se implantó a nivel nacional un nuevo formato de declaración, que incluye información más amplia y precisa sobre las personas y familias declarantes, criterios diferenciales según sexo, edad y etnia⁴².
3. También se puso en práctica un nuevo formato de información complementaria, que permite caracterizar de manera mucho más completa a las personas y a las familias registradas, y que provee elementos valiosos para el diseño y focalización de los programas. Así, la Red de Solidaridad Social ha iniciado la implantación de un programa de gestión de calidad, con miras a obtener la certificación ISO 9000, dentro del cual se ha incluido con alta prioridad al sistema de registro⁴³.

⁴² El nuevo formato fue diseñado en el 2003 y se empezó a aplicar oficialmente en abril de 2004. Contiene 76 variables (46 más que el formato anterior) que permiten establecer con mayor precisión la condición socio demográfica y socioeconómica del hogar del declarante. ACNUR, Reporte de entrevista, coordinación SUR, mayo 7 de 2004.

⁴³ La decisión de la RSS de someter su gestión a la evaluación de estándares de calidad es importante en términos de mejorar la eficiencia institucional. De igual manera, es útil en la perspectiva de buscar acceso a fondos de cooperación internacional. No obstante, su impacto depende de la coherencia entre los instrumentos de gestión y los objetivos que persiga la institución. Si éstos se ajustan a un enfoque de derechos, sin duda van a lograr un impacto en la realización de los derechos de la población internamente desplazada.

Sin embargo, al analizar el proceso de registro incluyendo todas las actividades e instituciones involucradas, aún persisten algunas limitaciones de tipo técnico y operativo que es necesario superar:

1. Los criterios heterogéneos de valoración aplicados por las unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social.
2. La limitada capacidad operativa de las personerías y, en general, de las oficinas locales del Ministerio Público, para atender la presentación de las declaraciones de la población desplazada. Ello se refleja en: i) el represamiento del número de familias por atender; ii) las demoras en la remisión de las declaraciones a las oficinas de la respectiva Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social; y iii) las falencias relacionadas con el procedimiento procesal en el momento de la toma de la declaración, que luego se convierten en obstáculos para el procedimiento de inscripción en el registro.
3. El tiempo que tarda la Red de Solidaridad Social en el proceso de valoración previa de la declaración —correspondiente a los 15 días hábiles previstos en el Decreto 2569 de 2000— para decidir sobre el registro de la población internamente desplazada. Si se tiene en cuenta que éste se convirtió en un requisito para que las familias desplazadas puedan tener acceso a la asistencia humanitaria de emergencia, es indispensable que dicha entidad adopte medidas efectivas para reducirlo a un lapso razonable y consistente con la urgencia de la situación. Con el fin de prevenir que la población quede sin atención durante el lapso requerido para la valoración de la declaración, el artículo 16 del mismo decreto establece que las personas tienen derecho a recibir asistencia inmediata hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro. Sin embargo, esta disposición sólo es aplicada excepcionalmente por la Red de Solidaridad Social.
4. De otro lado, en el SUR únicamente se registran las ayudas entregadas por dicha entidad, pero no la atención estatal en salud, educación, vivienda, etc., provista por otras instituciones pertenecientes al SANIPD. Esto no permite hacer un seguimiento integral de la asistencia prestada por el Estado a las familias internamente desplazadas.
5. Dado que no existe información estadística al respecto, no es posible tener un conocimiento detallado de los problemas descritos (tiempos promedio de repuesta, frecuencias de los tiempos mínimos y máximos, número de casos, etc.), ni para las operaciones a cargo del Ministerio Público, ni para aquellas que dependen directamente de la Red de Solidaridad Social.



Esta limitación podrá ser superada, al menos por la Red de Solidaridad Social, una vez incluya el sistema de registro dentro de su programa de gestión de calidad, e implante un sistema de información que permita detectar, en todos los municipios, o para empezar, en los que se concentra el mayor volumen de recepción, los problemas más frecuentes en los procesos y procedimientos, con el fin de proceder a poner en práctica una dinámica de mejoramiento continua que establezca estándares rigurosos de desempeño, tiempos máximos de respuesta, y mecanismos expeditos de quejas y reclamos por parte de los usuarios. Sería deseable, en todo caso, que el proceso de cualificación se extienda hasta las operaciones a cargo del Ministerio Público.

A partir de la promulgación de la Sentencia T-025 de 2004 por la Corte Constitucional y en particular el Auto del 27 de abril de 2004, el Sistema Único de Registro está siendo objeto de un proceso acelerado de actualización y complementación. En dicho Auto, la Corte concedió plazo a la Red de Solidaridad Social hasta el 30 de septiembre de 2004 para “precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según el componente de atención correspondiente”, lo cual implica el ajuste de la información relativa a toda la población inscrita desde 1995. En función de esto, la entidad ha venido desarrollando dos tareas: i) la recolección, centralización y unificación de la información de la asistencia prestada a la población internamente desplazada por las diversas entidades del SNAIPD; y ii) la actualización de la caracterización, uno a uno, de los hogares desplazados registrados.

En la toma de la declaración se presentan también inequidades en razón del género que dificultan el acceso a la oferta del Estado e incrementan niveles de vulnerabilidad en ocasiones específicas. En particular, se han identificado este tipo de riesgos en el caso de las viudas por la violencia y las mujeres afectadas por violencia sexual. El hecho que las declaraciones sean mayoritariamente presentadas por los hombres jefes de hogar, deja en ocasiones desamparadas a las mujeres cuando se presenta disolución de la pareja. La falta de capacitación y de experiencia en estos temas por parte de los funcionarios que reciben y valoran las declaraciones, se constituye en una seria limitación para que sea posible adoptar de manera efectiva un enfoque diferencial en el sistema de registro.

En el caso de los pueblos indígenas, éstos enfrentan limitaciones de tipo cultural que restringen su acceso a la declaración y a la valoración de la misma en igualdad de condiciones debido, entre otros aspectos, a las dificultades en el manejo del español.

De otra parte, y dado que en ocasiones los desplazamientos de los grupos étnicos se dan al interior del mismo territorio del resguardo o en la misma cabe-

cera municipal⁴⁴, éstos no se registran en tanto no existe una declaración ante un organismo del Ministerio Público. Frente a esta situación no se han establecido mecanismos de coordinación entre las autoridades indígenas, los consejos comunitarios y la Red de Solidaridad Social, de tal manera que se informe la situación y se pueda llegar a la zona con la autoridad del Ministerio Público para verificar la situación y/o realizar el proceso de toma de declaración respectiva. La situación se agrava, cuando las autoridades y organizaciones indígenas y afro descendientes desconocen el procedimiento de registro y, por lo tanto, no tienen mayor control sobre la población desplazada o en riesgo de desplazamiento y por esta razón no pueden orientarla para que acceda al registro. Por todo ello, éstas han insistido en reclamar desde hace unos años la posibilidad de que la declaración sea presentada ante sus propias autoridades⁴⁵.

La Red de Solidaridad Social sigue negando la inscripción en el registro de la población que declara los hechos con posterioridad a un año de presentados en aplicación del numeral 3 del artículo 11 del Decreto 2569 de 2000. Se desconoce así lo señalado en el artículo 18 del mismo Decreto y lo ordenado por la Ley 153 de 1887. Se sugiere efectuar el ejercicio hermenéutico ciñéndose a lo previsto por el legislador y los criterios indicados por la Corte en la Sentencia T-327 de 2001.

Finalmente, siguen sin ponerse en funcionamiento los comités tripartitos⁴⁶ conformados por la Red de Solidaridad Social, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, que de operar facilitarían la revisión de la valoración de los casos individuales rechazados y permitirían homogenizar los procedimientos.

El logro de los objetivos del SNAIPD

La Ley 387 de 1997 define los objetivos principales del Sistema:
 “Artículo. 4. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia para alcanzar los siguientes objetivos: 1) Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana. 2) Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras,

⁴⁴ Ejemplo de esta modalidad es el caso de los desplazamientos que se presentaron en el Medio San Juan, Chocó, en mayo de 2004.

⁴⁵ Por poner un ejemplo, la pregunta por el lugar de origen tienen en cuenta el municipio o la vereda, pero no se registra la información sobre el nombre del resguardo.

⁴⁶ Los comités tripartitos surgen del convenio interinstitucional suscrito por estas tres entidades el 22 de diciembre de 1999.

y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. 3) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia. 4) Garantizar el manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Parágrafo: Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia contará con el Plan Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia”⁴⁷.

En la medida en que estos objetivos no se logren alcanzar, el resultado de la respuesta estatal seguirá siendo insuficiente y ésta es la causa principal del problema estructural al que hizo referencia la Corte Constitucional cuando declaró el *estado de cosas inconstitucional*. El balance de los avances y limitaciones de este período permite reiterar las siguientes conclusiones generales respecto al logro de cada uno de ellos:

1. No existen aún políticas integrales. La respuesta continúa siendo sectorial y se mantiene soportada en el accionar de la Red de Solidaridad Social. La respuesta atomizada, en función del mandato de las diferentes instituciones que tienen competencias dentro del Sistema, no ha podido garantizar la conexión entre una y otra política. La situación de la población internamente desplazada está llena de ejemplos en este sentido.
2. Las acciones encaminadas a neutralizar y mitigar las dinámicas y procesos de violencia que provocan el desplazamiento, tienen un enfoque distinto al priorizado por el legislador que en 1997 buscó otorgar mayor peso específico a aquellas de promoción y protección de los derechos y el DIH, y al fortalecimiento de las zonas de expulsión y recepción de la población internamente desplazada. No son claras, como se analizará más adelante⁴⁸, las acciones de prevención del desplazamiento por fuera de las estrategias de defensa y seguridad.
3. El compromiso de la sociedad colombiana no es evidente. El mandato de obrar conforme al deber de solidaridad (artículo. 95 C.P.), no se ha traducido aún en acciones coordinadas entre el sector público y el privado. No

⁴⁷ Ley 387, 18 de julio de 1997.

⁴⁸ Capítulo III: “Prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada”.

obstante, hay modelos, como los del Proyecto “Alianzas para la integración de la población desplazada a las redes regulares de protección social y mercados laborales” que coordina la Red de Solidaridad Social con el apoyo del gobierno del Japón y al Banco Mundial, y el PAH, que permiten esperar una mayor participación de diferentes sectores de la sociedad a favor de la población internamente desplazada.

4. Las instancias previstas en la Ley no han sido empleadas. El accionar del Consejo Nacional continúa siendo esporádico y coyuntural, como en el caso de la respuesta a la Sentencia T-025 de 2004. No existen herramientas eficaces para la coordinación, tampoco planes articulados, más allá de su formulación como documento de política. El Sistema de Información, por su parte, se ha quedado en la etapa de registro e inicial caracterización de la población. En general, más que una respuesta integral, el sistema continúa siendo la suma de un conjunto de ofertas que no logran encontrarse de manera integral y coordinada en la respuesta.

La sentencia T-025 de 2004 y la respuesta institucional

El impacto de la Sentencia sobre la política pública

Como se afirmaba, la Sentencia produjo un impacto inmediato y positivo en el ámbito de la respuesta estatal frente al problema del desplazamiento interno forzado. Ello se tradujo en la adopción de varias acciones dirigidas a remediar las falencias señaladas por la Corte Constitucional y a atender las órdenes respectivas mediante la reformulación de algunos enfoques, estrategias e instrumentos de la política pública. Entre otros:

1. Se establecieron unos mínimos respecto a las responsabilidades y compromisos del Estado en razón de los derechos de la población internamente desplazada, reiterados taxativamente por la Corte. Varios de ellos tienen un carácter prescricional e implican obligaciones financieras, de cobertura, calidad mínima de los programas de asistencia humanitaria de emergencia, atención en salud, educación y vivienda, y orientación para la identificación de oportunidades de generación de ingresos o vinculación al mercado laboral.
2. El Estado se obliga a hacer un esfuerzo presupuestal proporcional y consistente con sus responsabilidades y obligaciones mínimas, movilizándolo recursos de la cooperación internacional. Ello permite neutralizar y poner en evidencia la impertinencia de muchos de los condicionamientos impuestos a la prestación de la asistencia por parte del Estado, quien sujeta la realización de

varios de los derechos de la población internamente desplazada a la disponibilidad financiera o a las condiciones administrativas.

3. Se intenta poner en marcha el SNAIPD de manera efectiva, después de mucho tiempo de haber sido creado: el 18 de julio de 1997, mediante la Ley 387 de 1997.

Otros efectos inmediatos de la sentencia sobre el sistema que no han sido mencionado son: i) Se ha propiciado una integración de los múltiples sistemas de información que manejan las diferentes entidades, y se han creado mecanismos e instrumentos de información que permiten conocer, de manera concreta y específica, la situación de la atención a la población internamente desplazada en cada uno de los componentes de la política y hacer el seguimiento de los resultados de dicha atención; ii) los equipos técnicos de las instituciones han mantenido un trabajo permanente desde la notificación de la sentencia para dar respuesta a lo ordenado por la Corte; iii) se está avanzando en la caracterización de las necesidades de la población internamente desplazada para priorizar el tipo de respuesta del Estado.

4. El gobierno tiende a retomar la adopción de acciones afirmativas (el enfoque de “discriminación positiva”) a favor de la población internamente desplazada, revisando su tesis de subsumir la atención de la misma dentro de la más amplia y genérica asistencia social a la población pobre y vulnerable.

El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Uno de los elementos más importantes de la respuesta a lo dispuesto por la Corte Constitucional es la presentación por parte del Consejo Nacional, del Plan para la atención integral de la población desplazada, expedido el 18 de marzo de 2004. El anterior Plan tuvo una vigencia reducida en la medida en que fue presentado ocho meses antes de terminar el gobierno del Presidente Samper y no fue empleado durante el cuatrienio del Presidente Pastrana, y tampoco durante el primer año y medio del actual gobierno.

Allí se presenta en forma ordenada una serie de acciones específicas para la atención del desplazamiento forzado que el gobierno va a emprender en, al menos, los siguientes dos años, distintas de las estrategias generales de atención a la población pobre y vulnerable.

El Plan tiene una estructura matricial, conformada por tres componentes o fases de intervención: prevención, atención humanitaria de emergencia y estabi-

lización socioeconómica, que se acometen mediante cuatro líneas estratégicas básicas: acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat⁴⁹. El conjunto de acciones previstas se inscriben y ordenan en cada una de las cuatro líneas estratégicas y corresponden a su vez a cada una de las fases. El Plan se dota de una estructura de coordinación, seguimiento y evaluación que opera en concordancia con las acciones ordenadas por la Corte en relación con la ejecución de la política⁵⁰.

⁴⁹ Las líneas estratégicas del Plan se conceptualizan de la siguiente manera:

Acciones humanitarias: “Todas las actividades que el Estado y la comunidad realizan para asegurar que se previenen, se atienden o minimizan las causas y los efectos de la vulnerabilidad y el desplazamiento de las poblaciones que se encuentran amenazadas o afectadas por la violencia a causa del conflicto armado interno” (Ibíd, p.7).

Desarrollo económico local: “[...] integrar a la población afectada por el conflicto a las dinámicas económicas locales, mediante la concertación de acciones y recursos entre la comunidad, los agentes económicos locales (empresa privada, ONG nacionales e internacionales) y las entidades del Estado [...] el impulso de alternativas de trabajo, la generación de ingresos y de empleo [...] Un punto de partida para el fomento del desarrollo económico local serán los programas de seguridad alimentaria, con el fin de fomentar la producción para el autoconsumo, apalancando aquellos proyectos que tengan garantizado un eje económico principal (Ibíd., p. 7).

Gestión social: “Destinada a promover procesos colectivos de organización y participación comunitaria que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida, el ejercicio de los derechos y deberes sociales, el bienestar de la comunidad vulnerable y desplazada, la voluntariedad y la corresponsabilidad de la sociedad en general, mediante el compromiso permanente de los actores sociales para actuar de manera concertada y ética, [mediante] el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades, la generación de procesos participativos y el reconocimiento de las particularidades y diferencias de la población” (Ibíd, p.p. 7 y 8).

Hábitat: La satisfacción de las necesidades habitacionales básicas inmediatas en los procesos de prevención, retorno, reasentamiento o reubicación, en áreas rurales o urbanas, de las familias vulneradas por el desplazamiento, a través de: i) dotación de elementos básicos que permitan generar una condición mínima de habitabilidad, en un contexto ambientalmente sostenible, para los hogares retornantes y reubicados; ii) pago de alojamiento temporal a hogares no propietarios retornantes, reubicados o reasentados; iii) saneamiento básico y abastecimiento de agua para el consumo, habitabilidad de la vivienda y arrendamiento temporal; y iv) protección, titulación y otras formas de acceso a tierras para población desplazada.

⁵⁰ De acuerdo con el Plan la estructura funciona de la siguiente manera:

a. El SNAIPD tiene una doble dinámica: i) descentralizada, para diseñar y operar los programas y proyectos de acuerdo con las necesidades del contexto a través de los comités territoriales y ii) centralizada para concertar y desarrollar las líneas de política, a través del Consejo Nacional;

b. El Consejo Nacional se reunirá al menos dos veces al año para evaluar los resultados y alcances del Plan reportados por las Mesas nacionales según las fases de intervención;

c. La Red de Solidaridad Social ejercerá la función de coordinación del SNAIPD;

d. En el marco del Consejo Nacional, se establecerán tres mesas nacionales, una por cada componente, en las que se garantizará la participación de los representantes de la población internamente desplazada: i) Mesa de Prevención; ii) Mesa de Atención Humanitaria de Emergencia; iii) Mesa de Estabilización Socioeconómica. Las mesas se reunirán al menos cuatro veces al año para el seguimiento de los objetivos, las estrategias y el presupuesto.

e. El DNP velará por una adecuada asignación de los recursos, tanto del presupuesto nacional como de la cooperación internacional, teniendo en cuenta los programas, las metas y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el cupo fiscal del Plan Nacional de Inversiones, PNI).

f. La ACCI en coordinación con el área de cooperación internacional de la RSS, y en concordancia con el Plan de Acción Humanitaria y el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, promoverá el apoyo de la comunidad internacional para el desarrollo de planes y programas de atención a la población.

Es muy temprano —cinco meses— para evaluar el alcance e impacto del reciente Plan Nacional formulado por el gobierno. Sin embargo, antes de proceder a su adopción, vía decreto tal y como lo ordena la Ley 387 de 1997, sería conveniente tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Es claro que el Plan sigue sin ser visto como el documento estratégico de la política. Cinco años y medio —un año y siete meses en este gobierno— transcurrieron antes de actualizar el Decreto 173 de 1998, el cual nunca fue tenido como marco de referencia para la respuesta de las entidades del sistema. Más allá de la difusión efectuada en el seno del Consejo Nacional, el actual Plan no es reconocido aun por los integrantes del mismo —tanto en el nivel nacional como en el local⁵¹— como el instrumento a partir del cual se van a estructurar las respuestas institucionales, por lo menos en lo que resta de este gobierno.
2. Pese a su formulación ordenada, genera la percepción de ser la sumatoria de ofertas institucionales, más que la respuesta estratégica frente al problema del desplazamiento interno forzado.
3. En su estado actual, tendría dificultades para convertirse en un adecuado instrumento de gestión, en la medida en que no precisa con claridad la competencia y el contenido concreto de las obligaciones de las diferentes instancias que participan, metas claras e indicadores para evaluar los resultados⁵².
4. No hay claridad acerca de los recursos que se requieren para su ejecución, ni garantía sobre la fuente de los mismos. Así mismo, no existe coherencia en-

g. Los comités territoriales definirán planes y cronogramas con metas verificables y cuantificables para un período de tiempo no mayor a un año, que permitan la respuesta oportuna y la cualificación de los recursos y presupuestos. Se organizarán y operarán a través de mesas o comisiones temáticas compuestas por representantes institucionales y comunitarios, que tienen como objetivo trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias de atención del SNAIPD. Se reunirán al menos cuatro veces al año y las mesas temáticas de trabajo al menos seis veces al año.

h. El Consejo Nacional creará un comité de sistemas de información, las entidades del SNAIPD adecuarán sus sistemas de información para asegurar la provisión de datos a la RSS, y el DANE incluirá en la Encuesta de Hogares una pregunta que reporte la condición de desplazamiento de los hogares.

i. La RSS y la Red Nacional de Información realizarán la evaluación del impacto de la atención brindada por el Estado, para lo cual el DANE incluirá en la Encuesta de Hogares una pregunta que reporte la condición de desplazamiento de los hogares.

⁵¹ Esta situación se evidenció en los paneles de expertos regionales desarrolladas en Barranquilla, Medellín y Cali, en el marco de este *Balance*.

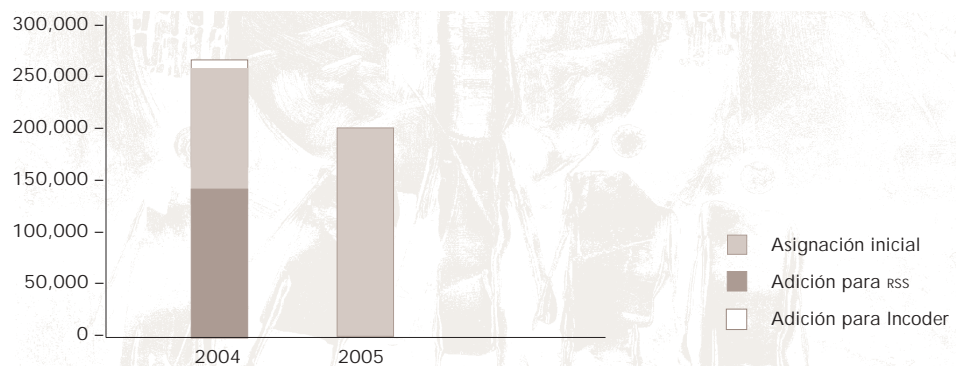
⁵² Éste era uno de los puntos más importantes del diagnóstico presentado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004: [...] i) *No existe un plan de acción actualizado acerca del funcionamiento del SNAIPD, que permita una mirada integral de la política; ii) no se han fijado metas específicas o indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido. No existen prioridades e indicadores claros [...]*.

tre la respuesta entregada por el Consejo Nacional a la Corte Constitucional a partir del análisis del Departamento Nacional de Planeación, y el contenido de las estrategias y programas contenidas en su formulación. Se corre el riesgo una vez más, de afectar el principio de coherencia señalado por la Corte. De una parte, se presenta una oferta de políticas y, de otra, un proyecto de estimación de recursos que no es coherente con los programas del Plan. En consecuencia, es posible que se termine haciendo el esfuerzo presupuestal sólo para el cumplimiento de los mínimos fijados por la Corte y que el Plan quede desfinanciado.

La decisión acerca de los recursos se ha aplazado hasta cuando se conozcan los resultados de la caracterización de la población, lo cual no es el supuesto de la formulación del Plan. El problema del aplazamiento es determinar cuándo se tomarán las medidas para garantizar el financiamiento.

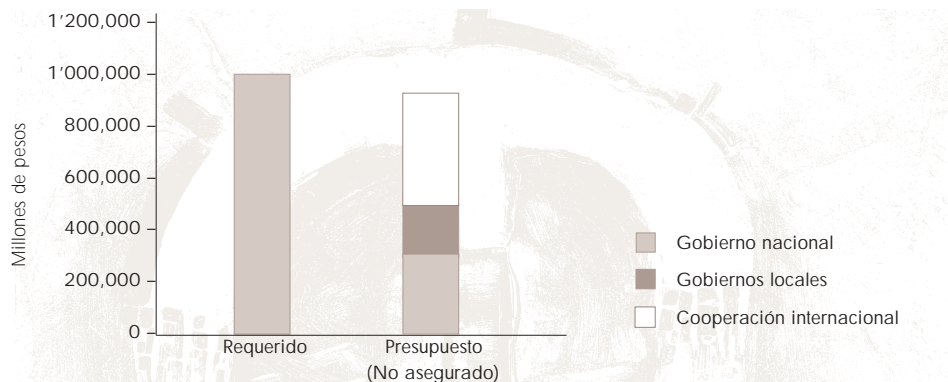
Hasta ahora la Sentencia T-025 de 2004 representa un cambio significativo, pero no suficiente en el esfuerzo presupuestal del Estado. Frente al billón de pesos estimados por el Departamento Nacional de Planeación para atender a la población desplazada hasta diciembre de 2004, a la asignación inicial de \$141.000 millones presupuestados para este año, se ha solicitado una adición de \$120.000 millones para la Red de Solidaridad Social, y de \$8.500 millones para el Incoder. Para el 2005 se ha reclamado una partida de \$200.000 millones para la Red de Solidaridad Social. Los recursos de fuente local no están asegurados, como tampoco aquellos de fuente internacional.

GRÁFICO I Asignación presupuestal para atención a las personas internamente desplazadas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

GRÁFICO 2 Recursos para la atención a la población internamente desplazada



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En el evento de fallar la estrategia de financiamiento del billón de pesos que requiere el Estado⁵³, la cual hoy tiene asegurado un 30% de esos recursos con presupuesto del 2004 y busca asignar otros para el 2005, sería necesaria la negociación de un crédito externo para el efecto⁵⁴, lo cual aplazaría en por lo menos un vigencia fiscal más la garantía de recursos para atender las necesidades de la población internamente desplazada.

5. El Plan Nacional no incorpora un enfoque de derechos, ni tampoco diferencial, a excepción de la referencia al desarrollo de programas de complementación nutricional para menores, madres gestantes y lactantes y grupos étnicos, en el componente de atención humanitaria de emergencia. Específicamente, no desarrolla el artículo 10 de la Ley 387 de 1997 en esta materia y hay ámbitos de la planificación que continúan sin ser abordados. Tal es caso de la asesoría jurídica a la población para la reparación de sus derechos y el desarrollo de políticas diferenciales que reconozcan las necesidades de las mujeres y de los grupos étnicos⁵⁵.

⁵³ De acuerdo con los cálculos presentados por el gobierno, el país requiere un billón de pesos para atender a la población desplazada hasta la fecha y a la que se desplace en el 2004 y 2005. Para atender sus necesidades el gobierno cuenta con \$298.660 millones del Presupuesto General de la Nación de las vigencias 2004 y 2005; aspira que los gobiernos locales contribuyan con \$217.256 millones; y a que se incremente la cooperación internacional que hoy asciende aproximadamente \$420.000 millones. Estos recursos proporcionan un financiamiento del 93% de la necesidad. Sin embargo, ni los recursos de la cooperación internacional ni de los gobiernos locales, están asegurados.

⁵⁴ Punto cuatro de la respuesta del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, el 14 de mayo de 2005.

⁵⁵ Ley 387 de 1997, art. 10. Los objetivos del Plan Nacional de Acción serán los siguientes, entre otros: [...] 1. *Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de la población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las*

En las políticas sectoriales hay algunos elementos necesarios para la realización de los derechos que no se encuentran desarrollados y requieren ser contemplados. Tal es el caso de las necesidades particulares de niños, niñas y mujeres en la atención humanitaria de emergencia y el respeto a los patrones culturales de los grupos étnicos. Tampoco es claro el tránsito entre la atención de emergencia y la estabilización, al igual que los mecanismos para garantizar la realización de los derechos en la postemergencia. En materia de salud, no se especifican mecanismos de atención de emergencia, ni se garantiza el acceso efectivo a medicamentos para la población internamente desplazada; el derecho a la propiedad y los mecanismos de recuperación de bienes, continúan siendo una debilidad de la política en el nuevo Plan.

6. El lenguaje y la forma como está estructurado el Plan, no facilita la comprensión y el seguimiento y control por parte de la población internamente desplazada, lo cual afecta la garantía de condiciones para su participación.
7. No se ve integrado al esfuerzo que las mismas autoridades están desarrollando para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional.
8. Ni en el Decreto 173 del 1998 ni en el actual Plan, se toma en consideración el componente de reparación de los derechos de la población internamente desplazada, claramente expresado en el No. 4 del art. 10 de la Ley 387 de 1997⁵⁶.
9. El Plan prevé llevar a cabo una serie de acciones dirigidas a la cesación de la condición de desplazado a partir de una evaluación periódica de satisfacción de necesidades sectoriales “que permitan establecer que se produjo la estabilización socioeconómica y consecuentemente a la misma, la cesación de la condición de desplazados”. En consecuencia, no tiene en cuenta la reparación de los derechos y la garantía de no repetición de los hechos como

consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ellos generen. 2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado; [...] 4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados; [...] brindar atención especial a las mujeres, niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos; [...] garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios [...].

⁵⁶ Ley 387 de 1997, art. 10. Los objetivos del Plan Nacional de Acción serán los siguientes, entre otros: [...] 4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

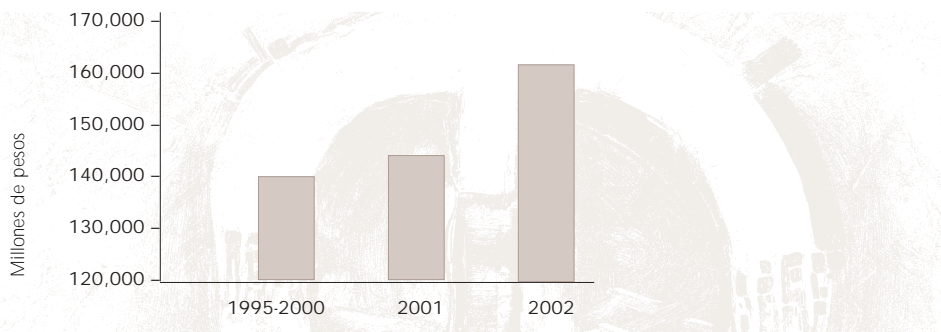
condiciones inherentes a la cesación. En la medida en que persiste el conflicto armado, para el ACNUR la discusión en relación con la cesación de la condición de desplazado no es oportuna.

Asignación y movilización de recursos públicos: aplicación del principio de coherencia

Históricamente, la principal característica de la situación de desplazamiento interno forzado, ha sido que la magnitud y el ritmo de crecimiento del fenómeno y, por ende, de las necesidades de la población afectada, es inmensamente superior a los recursos destinados por el Estado para atenderlas.

Tal como se mostró en el Balance realizado por el ACNUR para el período 1999-2002⁵⁷, la inversión pública entre 1995 y 2000 fue apenas de \$139.000 millones (en pesos corrientes, aproximadamente US \$51.5 millones de 2003), lo que reflejaba la muy baja prioridad que el tema del desplazamiento tenía en ese entonces en la agenda gubernamental. En el año 2001 se destinaron a través de las diversas entidades del SNAIPD \$146.000 millones (US \$54 millones de 2003), y en el 2002 \$162.000 millones (US \$60 millones de 2003) para la atención al tema, para un total de \$447.000 millones (US \$165,6 millones de 2003) en los últimos siete años (1995 – 2002)⁵⁸.

GRÁFICO 3 Inversión pública para la atención al desplazamiento interno forzado



Fuente: ACNUR. "Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002". Bogotá, octubre de 2002.

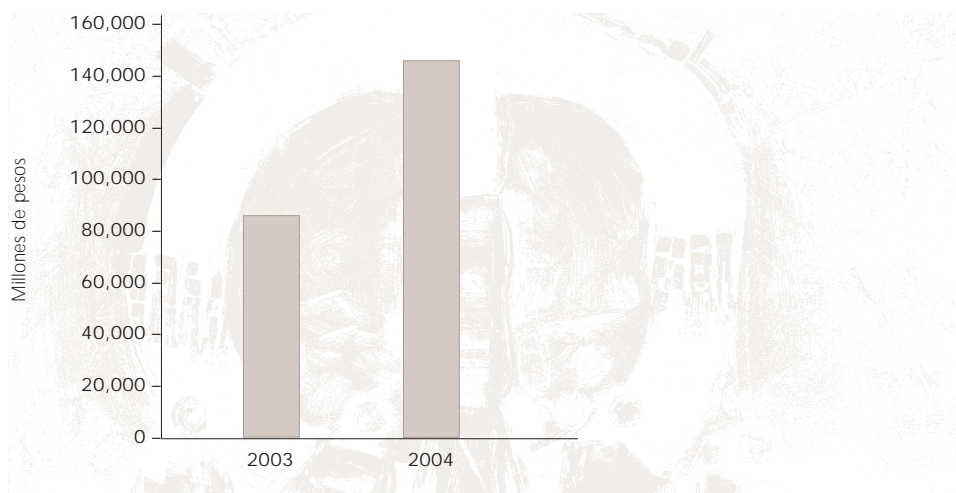
⁵⁷ ACNUR "Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002". Bogotá, octubre de 2002. p. 159.

⁵⁸ Es notable para el período analizado la ausencia de un consolidado de inversión de las distintas entidades del SNAIPD que comprenda los años 2003 y 2004.

El Informe concluyó que este esfuerzo resultó insuficiente para satisfacer la demanda creciente de recursos: entre 1999 y agosto de 2002 la cobertura en atención humanitaria de emergencia apenas ascendió al 43.2% de la demanda registrada en el mismo período, aquella de estabilización socioeconómica fue del 19.5% y la de vivienda del 3.7%⁵⁹. De otro lado, la Red de Solidaridad Social estimaba en ese momento que durante los próximos años se requeriría invertir \$2.6 billones para la estabilización de la población internamente desplazada, sin incluir el costo de seguridad física, adquisición de tierras ni recursos para crédito⁶⁰.

Durante el período comprendido entre agosto del 2002 y mayo de 2004, a pesar de la crisis fiscal, el gobierno mantuvo en el 2003 el presupuesto de la Red de Solidaridad Social, entidad encargada de la coordinación de la atención a la población internamente desplazada y de prestar la asistencia directa principalmente en asistencia humanitaria de emergencia y en seguridad alimentaria, e incrementó en un 59.91% (en pesos constantes) su presupuesto para el 2004. En efecto, en el 2003 se asignó a la Red de Solidaridad Social un presupuesto de \$88.119 millones (US \$30.62 millones de 2003), el cual ascendió en el 2004 a \$150.226 millones (equivalente a \$140.912 millones en pesos constantes de 2003, y a US \$48.97 de 2003).

GRÁFICO 4 Presupuesto Red de Solidaridad Social. 2003-2004



Fuente: Red de Solidaridad Social: "Informe de empalme", Bogotá, julio de 2002

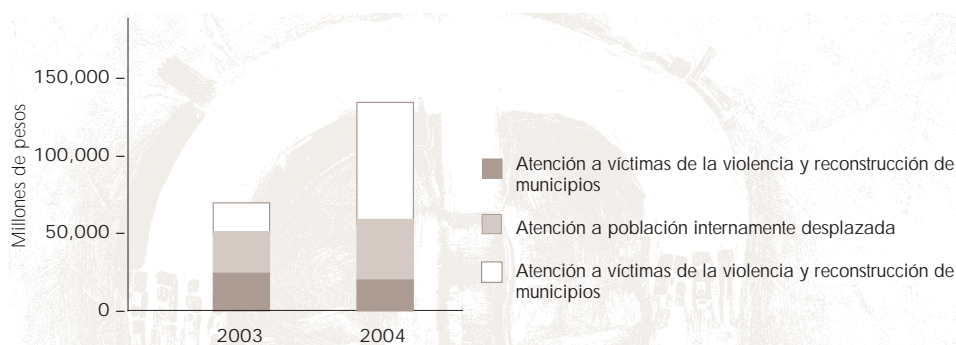
No obstante, la mayor parte del esfuerzo financiero de la Red de Solidaridad Social se ha destinado a atender los programas de "Atención a víctimas de la vio-

⁵⁹ *Ibíd.* p. 17.

⁶⁰ Cfr. RSS. "Informe de empalme", Bogotá, julio de 2002.

lencia” (las compensaciones y ayudas previstas por la ley colombiana para los parientes de las personas fallecidas) y de “Reconstrucción de municipios” (atención a la reparación de los daños en viviendas y edificaciones a causa de ataques de la guerrilla y de atentados terroristas), y en mucha menor medida a los programas de atención de la población internamente desplazada por el conflicto. Los primeros representaron el 27.91% del presupuesto de inversión de la Red de Solidaridad Social en el 2003, y ascendieron al 56.66% en el 2004; y el valor de la inversión creció en 253.66% (en pesos constantes) de un año al otro. En contraste, los segundos redujeron su participación en la inversión de la Red de Solidaridad Social del 38.69% en el 2003 al 29.94% en el 2004, y el valor de la inversión creció un 34.78% en pesos constantes. En el 2003 el presupuesto de inversión de la Red de Solidaridad Social fue de \$72.048 millones, de los cuales \$20.105 se dedicaron a la atención de víctimas de la violencia y a la reconstrucción de municipios, \$27.878 millones se dedicaron a atención de la población internamente desplazada y \$24.064 millones a otros programas. En el 2004, el presupuesto de inversión de la Red es de \$133.800 millones, y la participación de los rubros mencionados fue de \$75.806 millones, \$40.056 millones y \$17.938 millones respectivamente⁶¹.

GRÁFICO 5 Distribución del presupuesto de la Red de Solidaridad Social 2003-2004



Fuente: Leyes generales de presupuesto de 2003 y 2004.

Ya fue también considerado en este análisis que, con el fin de tratar de mejorar el ostensible desequilibrio entre las necesidades y los recursos disponibles, la Red de Solidaridad Social gestionó un crédito externo con el Banco Mundial por valor de US \$30 millones para poner en marcha un programa de “Paz y Desarrollo” en cuatro regiones, el cual se espera iniciar en septiembre de 2004.

⁶¹ Cálculos basados en la información contenida en las respectivas leyes generales de presupuesto de 2003 y 2004.

Deben señalarse, además, algunas restricciones financieras surgidas a partir de agosto de 2002, para la atención a la población internamente desplazada: a. se suprimieron los recursos que antes proveía el Fondo de Inversiones para la Paz, FIP, dirigidos a financiar la asistencia humanitaria de emergencia y proyectos productivos; b. se discontinuó la asignación de presupuestos específicos en las entidades sectoriales para la atención a la población desplazada; y c. la Red de Solidaridad Social recortó ostensiblemente el apoyo para estabilización económica.

Hasta antes de la Sentencia T-025, no era posible conocer el monto total que el gobierno dedicó en el 2003 y en el 2004 a la atención del desplazamiento forzado, pues con excepción de la Red de Solidaridad Social, la mayor parte de la atención está a cargo de entidades sectoriales que no dedicaban una parte específica de su presupuesto para este efecto. Como se mencionó, incluían a la población internamente desplazada dentro de la categoría genérica de población pobre y vulnerable, y utilizaban en su mayor parte los mecanismos y reglamentos convencionales para su atención.

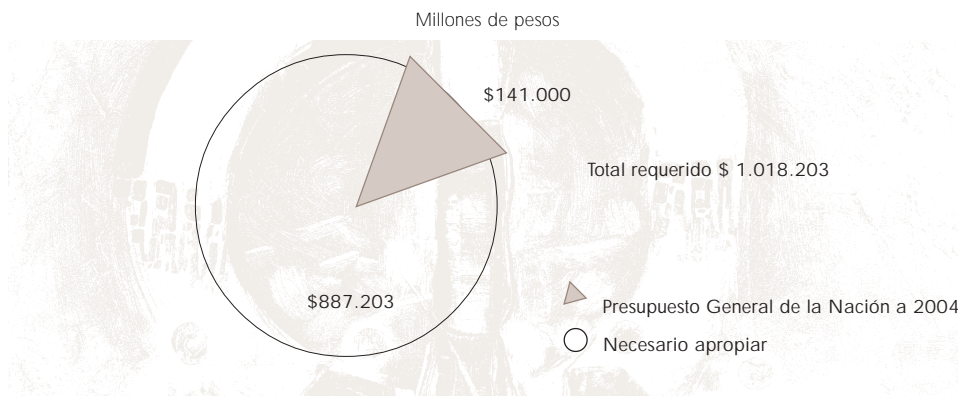
Sin embargo, la orden expedida por la Corte Constitucional a través de la sentencia, permitió conocer al menos una imagen aproximada de la situación. Con base en los estimativos preliminares elaborados por el Departamento Nacional de Planeación, el gobierno presenta a la Corte las siguientes conclusiones⁶²:

1. Existen 301.260 hogares inscritos en el Sistema Único de Registro entre 1995 y 2004, (incluyendo la proyección de 2004). El Gobierno estima que en 2004 habrá 23.419 nuevos hogares desplazados, y 15.000 en 2005.
2. Aproximadamente 114.939 hogares desplazados es decir, el 38.2% no han recibido ningún tipo de ayuda humanitaria de emergencia y 187.200 hogares, el 62.1%, no han obtenido apoyo por parte del Estado para lograr su estabilización socioeconómica.
3. El costo total de la asistencia a las familias registradas entre 1995 y 2004 sería de \$1.018.203 millones (aprox. US \$377.112 millones). Los recursos de inversión programados para este efecto en el Presupuesto General de la Nación en 2004 son de \$141.000 millones (aprox. US \$52.22 millones), lo que significa que sería necesario apropiarse \$877.203 millones (US \$324.9 millones) adicionales para garantizar la asistencia hasta el 2004. Para la vigencia de 2005 se tienen previstos \$157.600 millones (aprox. US \$160 millones) y se estima que habrá 15.000 nuevos hogares desplazados, cuya atención demandaría \$98.894 millones (aprox. US \$36.63 millones).

⁶² Información tomada textualmente de la carta-informe remitida por la RSS a la Corte Constitucional el 14 de mayo de 2004.

4. Del total de los recursos antes mencionados, el gobierno estima que el 24.8% (\$217.256 millones o US \$80.47 millones) deberán ser aportados por los municipios, distritos y departamentos (principalmente en educación y seguridad alimentaria) y el restante 75,2% (\$800.947 millones o US \$296.65 millones) por el gobierno central, incluyendo recursos externos (de crédito o de cooperación).
5. Respecto a la cooperación internacional, según los datos de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), “en los últimos años se han invertido US \$155.8 millones y la contrapartida nacional ha sido de US \$ 36.5 millones”⁶³.

GRÁFICO 6 Costo total de la asistencia a familias desplazadas registradas entre 1995 y 2004



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Para conseguir los recursos estimados, el gobierno propone a la Corte Constitucional los siguientes mecanismos:

1. La inclusión en el proyecto de Ley de adición presupuestal de 2004, de una cifra para la asistencia a la población internamente desplazada, y de una disposición que ordene a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, priorizar en sus presupuestos la atención a la misma, de acuerdo con el nuevo Plan Nacional formulado en marzo de 2004 por el Consejo Nacional. Así mismo, advierte que “teniendo en cuenta que el trámite legislativo de dicha adición presupuestal tarda en promedio cuatro meses, la partida propuesta en la adición responderá a la capacidad de ejecución de las entidades en lo que resta de la vigencia”⁶⁴. Tal como se mencionó, se solicitó una adición de \$ 120.000 millones para la Red de Solidaridad Social y de \$ 8.500 millones para el Incoder.

⁶³ *Ibíd.*, p.8

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 9.

2. Mantener en el anteproyecto de inversión del Presupuesto General de la Nación para el 2005 los \$157.600 millones previstos para la atención a la población internamente desplazada, e incluir una disposición similar a la mencionada en el punto anterior.
3. Destinar los recursos no reembolsables de cooperación internacional, que en el momento ascienden a US \$155.8 millones (aproximadamente \$420,660 millones) a la atención de los hogares desplazados, lo cual contribuiría a reducir el esfuerzo fiscal de la nación. De otro lado, el gobierno cuenta con los recursos de la comunidad internacional de donantes que puedan ser canalizados a través del Plan de Acción Humanitaria al Plan Nacional.
4. Una vez se cuente con la actualización del Sistema Único de Registro (en septiembre de 2004) y se pueda establecer la exacta dimensión del esfuerzo presupuestal necesario, el gobierno gestionará una adición presupuestal para la vigencia de 2005 destinada a cubrir el eventual faltante, si ese fuese el caso. Si los recursos no llegasen con la oportunidad y en la cantidad necesaria, “procederá a la negociación de un crédito externo, en lo posible de carácter concesional, con el propósito de compensar los faltantes”⁶⁵.
5. En este último evento, el gobierno advierte a la Corte que los entes territoriales pueden disponer de recursos propios (impuestos, tasas, multas y contribuciones) de manera autónoma, sin condicionamientos de la Nación. Ésta sólo podría influir parcialmente sobre los recursos del Sistema General de Participaciones (transferencias) mediante “la definición de los criterios de priorización y acceso de los beneficiarios de todos los servicios básicos en los cuales se definan expresamente las condiciones para la población desplazada, mediante la expedición de la respectiva reglamentación. Es decir, que para el efecto, el gobierno nacional puede adoptar las decisiones administrativas pertinentes para cada sector (educación, salud, vivienda, agua potable, etc.)⁶⁶”. Propone, entonces, incluir una disposición que señale a las entidades territoriales su responsabilidad en relación con la incorporación en sus presupuestos de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención a la población desplazada.

Es pertinente introducir nuevas consideraciones críticas relativas a las previsiones gubernamentales presentadas que no han sido mencionadas. La primera, manifestada por la Defensoría del Pueblo y por la Procuraduría General de la Nación, tiene que ver con el condicionamiento según el cual la ejecución de la adición presupuestal responderá a la capacidad de ejecución de las entidades en lo

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 10.

⁶⁶ *Ibíd.*, pp. 9 y 10.

que resta de la vigencia. Éste, “sumado a la ausencia de medidas concretas orientadas a mejorar dicha capacidad es especialmente preocupante. Tanto la RSS como el DNP en años anteriores han identificado que una de las dificultades más serias para los programas especiales de atención a la población desplazada en años recientes, ha sido la baja capacidad de ejecución presupuestal de algunas entidades del SNAIPD”⁶⁷.

La segunda, se relaciona con el compromiso real de las entidades territoriales y con la ejecución de acciones concretas de su parte. No existe claridad respecto a la manera como el Consejo Nacional está haciendo el seguimiento al tema, sobre el grado de acatamiento de dichas entidades a la convocatoria enviada por el Ministerio del Interior y Justicia, y por la Red de Solidaridad Social, ni tampoco sobre los criterios o consideraciones técnicas asumidos por el Departamento Nacional de Planeación para concluir que éstas estarían en capacidad de asumir en un corto plazo el gasto de \$217.256 millones, es decir 24.8% del gasto total.

La tercera, tiene que ver con los supuestos utilizados por el Departamento Nacional de Planeación para llegar a la estimación preliminar de la demanda insatisfecha y, por tanto, de los costos para atenderla. Es claro que las cifras definitivas sólo se conocerán después del 30 de septiembre, una vez se haya actualizado la información del Sistema Único de Registro y cuantificado la asistencia ofrecida a las familias desplazadas. Los estimativos preliminares tienen una gran importancia en el corto plazo, dado que son el único punto de referencia para dimensionar el problema y para la asignación de los recursos. Sin embargo, no existe suficiente ilustración sobre los insumos técnicos en los que se basan dichos supuestos, y los estimativos resultantes no son consistentes con algunas referencias provistas por otras fuentes:

1. El Departamento Nacional de Planeación estima en \$1.0 billones (US \$377.11 millones), la asistencia humanitaria de emergencia de 114.939 hogares y la estabilización económica de 187.200 hogares. Sin embargo, en el año 2002 la Red de Solidaridad Social estimaba este valor en aproximadamente \$2.6 billones para cubrir sólo las necesidades de restablecimiento de la población internamente desplazada, “sin incluir el costo de seguridad física, la adquisición de tierras, ni recursos para el crédito”⁶⁸. De hecho, en el Plan Estratégico formulado por la Red de Solidaridad Social en 1999, se estimaba un costo aproximado de US \$500 millones, es decir, unos \$1.35 billones, para atender sólo a 80.000 hogares entre 1999 y 2002.

⁶⁷ Cfr. “Primer informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá, junio de 2004, p. 6.

⁶⁸ Citado en el *Informe conjunto de la Defensoría y la Procuraduría*, Op. cit, p. 7.

2. Es evidente que el estimativo total se deriva de los supuestos empleados por el Departamento Nacional de Planeación para calcular la demanda y los costos de cada uno de los componentes de la asistencia, punto en el que también expresan reservas, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Por último, debe hacerse referencia nuevamente al hecho de que el gobierno sólo está incluyendo en sus cálculos a la población registrada, criterio sujeto a cuestionamiento si se tienen en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional.



SOLUCIONES SOSTENIBLES: EL RESTABLECIMIENTO Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO 95

El contenido del derecho a la reparación

El alcance de soluciones duraderas es el objetivo de todas las políticas que se desarrollan en el marco de la atención a la población internamente desplazada. Dicho propósito requiere de las siguientes condiciones: i) Primero, que cese la vulneración del derecho y que existan condiciones de no repetición de los hechos; ii) segundo, que la persona recupere la capacidad de asumir por cuenta propia su subsistencia y su proyecto de vida; iii) finalmente, que se generen las condiciones para el restablecimiento y la reparación de los derechos.

La superación de la situación de desplazamiento no se cumple únicamente con la satisfacción de las necesidades materiales como ingresos, vivienda, salud, educación, etc. y la estabilización socio económica de las personas. El desplazamiento forzado es un delito expresamente castigado por la legislación internacional y nacional, en el cual no sólo le cabe responsabilidad al agente causante del desplazamiento, sino también eventualmente al Estado por omisión en el cumplimiento de su deber de prevenir, investigar y sancionar las conductas delictivas. Por lo tanto, además de la asistencia de emergencia y la estabilización social y económica, deben también cumplirse los principios del derecho a la verdad, a la justicia —identificación y sanción de los culpables de acuerdo con la legislación vigente— y a la reparación —reparación moral y psi-

cológica y reparación material: restitución de los bienes perdidos y resarcimiento de los perjuicios causados—.

Desde esta perspectiva, la reparación de los derechos de la población internamente desplazada es inherente a su restablecimiento definitivo. La reparación debe entenderse “de manera multifacética. Este enfoque abre la posibilidad a reparaciones individuales y colectivas que pueden ser de compensación monetaria, reparaciones por medio de la construcción de infraestructura, y reparaciones psicológicas y morales, entre otras”⁶⁹. Para ello, es indispensable asegurar la participación de la población internamente desplazada en la identificación de las prioridades y los aspectos de la reparación.

Las políticas deben contemplar programas y proyectos para: i) facilitar la reparación de los derechos de la población internamente desplazada que como consecuencia del desplazamiento fue desposeída de sus bienes o sufrió otro tipo de perjuicios; ii) capacitar y rehabilitar a las víctimas cuando fuere el caso, en especial tratándose de mujeres víctimas de violencia en razón del género en el marco del conflicto armado, y de niñas y niños⁷⁰; iii) asesorar y brindar orientación jurídica a la población internamente desplazada que le permita conocer el contenido de sus

⁶⁹ Sánchez, Garzoli Gimena. Buscando soluciones duraderas para los desplazados: “Principios rectores de los desplazamientos internos y experiencias internacionales de retorno, reasentamiento y reintegración voluntaria”. En *Desplazamiento y política públicas de restablecimiento en Colombia*. Op. cit. p. 75.

⁷⁰ Convención de Belem do Pará. Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: [...] Ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

⁷¹ Convenio 169 de la OIT. Artículo 16 [...] 4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas. [...] 5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Sentencia T-025 de 2004. [...] Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Ley 387 de 1997, artículo 10. De los objetivos. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros: 4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

Ley 387 de 1997, art. 15°. De la Atención Humanitaria de Emergencia. [...] El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

Ley 599 de 2000, art. 180. Desplazamiento forzado. El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambien el lugar de su residencia, incurrirá en prisión de seis a doce años, multa de seiscientos a mil quinientos salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de seis a doce años. [...] No se entenderá por desplazamiento forzado, el movimiento de población que realice la fuerza pública cuando tenga por objeto la seguridad de la población, o en desarrollo de imperiosas razones militares, de acuerdo con el derecho internacional.

derechos, los mecanismos para hacerlos efectivos y, en particular, la forma para obtener de los responsables la indemnización y reparación correspondiente⁷¹.

La adopción y puesta en práctica de medidas concretas para la reparación de los derechos, cobra especial vigencia en procesos de negociación política con grupos armados que tuvieron responsabilidad en el desplazamiento y que, en numerosas oportunidades se beneficiaron, bien sea porque se apropiaron de los bienes de la población internamente desplazada —expoliación— o propiciaron procesos de ocupación de estos predios a favor de terceros.

Adicionalmente, debe considerarse en los procesos de acceso a la justicia y a la judicialización del delito, un enfoque diferencial de género, edad y etnia, y la

⁷² PR. 29 (2).

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. [...] 8. Los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos [...] 12. Cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes, los estados procurarán indemnizar financieramente: a. A las víctimas de delitos que hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves; b. a la familia, en particular a las personas a cargo, de las víctimas que hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización.

Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. ii. derecho a la justicia a. principios generales. principio 18. Deberes de los estados en materia de administración de la justicia. La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. [...] 3. La obligación de respetar y hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario incluye, entre otros, el deber de: [...] e) Proporcionar o facilitar reparación a las víctimas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. [...] 172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención [...] 174. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. [...] 175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico,



conformación de fondos de indemnización para aquellos casos en los que no sea posible alcanzar del victimario la reparación del derecho⁷².

En el caso de los bienes muebles e inmuebles, la política pública debería estar encaminada a: i) prevenir el despojo involucrando programas de saneamiento de la propiedad y titulación; ii) proteger los bienes abandonados por la población internamente desplazada, para lo cual deben existir inventarios de bienes desamparados, mecanismos para probar las condiciones en que se encontraban y procedimientos de seguimiento y protección durante su abandono⁷³; iii) rehabili-

político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.

Conjunto de principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad. Principio 20. La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en las esferas de la justicia para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de las violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. IX Derecho de las víctimas a una reparación. 17. Cuando la violación no sea imputable al Estado, quien la haya cometido debería resarcir a la víctima, o al Estado si éste hubiera resarcido a la víctima. 18. Cuando el responsable de la violación no quiera o no pueda cumplir sus obligaciones, los estados deberían esforzarse por resarcir las víctimas que hubieren sufrido daños físicos o materiales y a sus familiares [...] Con este propósito los Estados deberían crear fondos nacionales para resarcir a las víctimas y buscar otras fuentes de financiación cuando fuera necesarios para complementarlos. X. *Formas de reparación.* 23. Debería indemnizarse todo perjuicio evaluable económicamente que fuera consecuencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, tal como: [...] c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

⁷² PR. 21. 1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.

3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Corte Constitucional Sentencia T-025 de 2004. 10.2.6. En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones dejadas abandonadas por los desplazados, la Corte ordenará a la Red de Solidaridad Social, como coordinador de la política de atención a la población desplazada y administrador del Sistema único de Registro de la Población Desplazada, que incluya como parte de la información solicitada al desplazado, la relativa a predios rurales que posea o de los que sea propietario, precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble, a fin de que con base en dicha información se proceda a dar aplicación al procedimiento y a los mecanismos de protección de tales bienes previstos en el Decreto 2007 de 2001.

tarlos mediante programas de reconstrucción de vivienda y readecuación productiva de las tierras; iv) protegerlos jurídicamente a través de programas de asesoría legal⁷⁴; v) definir mecanismos para su recuperación⁷⁵; vi) y fondos para financiar la reparación de las personas que fueron desposeídas, bien sea, a través de la asignación de recursos para compra de bienes de similares características o mediante el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Es necesario también considerar el derecho de la población internamente desplazada a la protección de sus bienes, en particular el derecho de propiedad sobre su tierra y lugar de vivienda. La propiedad privada ha sido reconocida por

⁷⁴ PR. 29. 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Principio 20. La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en las esferas de la justicia para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de las violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. IX Derecho de las víctimas a una reparación. 17. Cuando la violación no sea imputable al Estado, quien la haya cometido debería resarcir a la víctima, o al Estado si éste hubiera resarcido a la víctima. 18. Cuando el responsable de la violación no quiera o no pueda cumplir sus obligaciones, los estados deberían esforzarse por resarcir las víctimas que hubieren sufrido daños físicos o materiales y a sus familiares... Con este propósito los estados debería crear fondos nacionales para resarcir a las víctimas y buscar otras fuentes de financiación cuando fuera necesarios para complementarlos. X. Formas de Reparación. 23. Deberían indemnizarse todos los perjuicios evaluables económicamente que fueran consecuencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, tal como: c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

⁷⁵ PR. 29. 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

⁷⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. art. 17-1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Declaración Americana de Derechos Humanos. XXIII: Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

PR. 21. 1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones. 2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los siguientes actos: a. expolio; b. ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;

derecho y se encuentra protegida en la medida en que nadie puede ser privado arbitrariamente de ésta⁷⁶.

Si embargo, la reparación de las violaciones de los derechos no se agota con la recuperación de las propiedades o la indemnización por pérdida de las mismas. En palabras de la Corte Constitucional: [...] “la atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento y, más allá se produzca el restablecimiento de las mismas [...]”⁷⁷.

Si bien los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos no hacen referencia explícita a otra forma de reparación, es claro que no niegan el contenido de otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Luego, el derecho a la reparación que tienen las víctimas, incluye elementos que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de las políticas públicas, tales como: “...a) medidas de restitución (cuyo objetivo debe ser lograr que la víctima recupere la situación en la que se encontraba antes); b) medidas de indemnización (que cubran los daños y perjuicios físicos y morales, así como la pérdida de oportunidades, los daños materiales, los ataques a la reputación y los gastos de asistencia jurídica); y c) medidas de rehabilitación (atención médica y psicológica o psiquiátrica) [...]”⁷⁸.

Por último, las políticas deben contemplar la cesación de la condición de desplazamiento cuando la persona haya alcanzado una solución sostenible, recu-

c. utilización como escudos de operaciones u objetos militares; d. actos de represalia; e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 [...]

Así a cada desplazado se le informará que: 9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2003. M. P. Jaime Araújo Rentería, 23 de julio de 2003.

⁷⁸ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social: “Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”. E/CN.4/Sub.2/1997/20.

⁷⁹ Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. [...] B. Garantías de no repetición de las violaciones. [...] Principio 37 - Ámbitos a que se refieren las garantías de no repetición. El Estado deberá adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no puedan volver a ser objeto de violaciones que vulneren su dignidad. Convenio 169 de la OIT. artículo 16. 3. [...] Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

Decreto 2569 de 2000. artículo 3o. Cesación de la condición de desplazado. Cesará la condición de desplazado y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones: 1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le hayan permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. 2. Por exclusión del Registro único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto. 3. Por solicitud del interesado. Parágrafo. La cesación se declarará mediante acto motivado, contra el cual proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.

perado el control sobre su proyecto de vida y existan condiciones de no repetición de los hechos⁷⁹. La cesación de la condición de desplazado(a) sólo es posible cuando se cumplen las siguientes condiciones: i) se acatan los parámetros mencionados de la Sentencia T-602 de 2003 en términos de restablecimiento; ii) existe una reparación de los derechos; y iii) se dan las condiciones de no repetición de los hechos.

La respuesta del Estado

El componente de la reparación de los derechos de la población internamente desplazada y los elementos que lo integran, no han sido aún considerados debidamente dentro de la política pública, a pesar de estar claramente expresados en el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 387 de 1997⁸⁰.

La invisibilización del tema de la reparación es tal que, por ejemplo, en las discusiones y disposiciones sobre el derecho a la vivienda, el debate ha girado en torno al acceso a la misma y a la generación de condiciones para que la población internamente desplazada pueda acceder a los programas generales estructurados por el gobierno nacional.

Ni la formulación, ni el desarrollo, ni la ejecución de los componentes considerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2004, consideraron la integralidad de los derechos de las personas internamente desplazadas⁸¹. Específicamente, el Plan no contempló el derecho a la reparación y la ejecución de la política no ha demostrado realizaciones en materia de lucha contra la impunidad⁸².

Mucho se afirma sobre el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación, pero éste no es aún objeto de políticas concretas para su realización. No se conocen avances en materia de condenas por el delito de desplazamiento interno forzado. La falta de diligencia en materia de impunidad, además de no contribuir a la prevención del desplazamiento, afecta las posibilidades de alcanzar una reparación de los derechos de la población.



⁸⁰ Ley 387 de 1997, art. 10. Los objetivos del Plan Nacional de Acción serán los siguientes, entre otros: [...] 4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

⁸¹ ACNUR. Comentarios a la política de atención y prevención del desplazamiento forzado. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. "Hacia un Estado Comunitario". 13 de diciembre de 2002. Documento interno.

⁸² *Ibíd.*

Capítulo 2



Elementos de análisis para una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado con un enfoque diferencial

¿POR QUÉ UN ENFOQUE DIFERENCIAL?

El principio de igualdad establece que personas en situaciones análogas deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia. De este modo, no todas las diferencias de trato constituyen “discriminación” prohibida por el derecho internacional, siempre y cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos, y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo¹.

El derecho internacional reconoce que ciertos grupos de personas tienen necesidades de protección diferenciales a raíz de sus situaciones específicas, y en algunos casos, de su vulnerabilidad manifiesta o de las inequidades estructurales de la sociedad. Estas necesidades especiales de protección, han sido reiteradas por órganos de supervisión de los derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En este sentido, el derecho internacional reconoce la vulnerabilidad y las necesidades diferenciales de protección de las víctimas del desplazamiento interno forzado, por lo que se adoptaron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuales reflejan el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en lo que concierne a la protección de personas internamente desplazadas. Así mismo, existe un marco especial de protección internacional para los refugiados a través de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

También, el derecho internacional de derechos humanos reconoce las necesidades específicas que tienen los niños y niñas, los adultos mayores, las mujeres y las minorías étnicas.

¹ Comité de Derechos Humanos. Observación General No.18, párrafo 13. Ver, también, Opinión Consultiva OC/4 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así, se han adoptado instrumentos específicos que establecen un marco de protección para estos grupos poblacionales, pero cabe resaltar que el Estado también tiene obligaciones en relación con su protección por disposiciones en tratados de derechos humanos de índole general como los pactos de las Naciones Unidas o la Convención Americana de Derechos Humanos. En este sentido, cabe enfatizar las disposiciones sobre no-discriminación e igualdad ante la ley contempladas en estos tratados², las cuales prohíben discriminar, entre otros, por motivos de raza, color, sexo, origen nacional o cualquier otra condición social, incluida la edad o el hecho de haber sido desplazado internamente.

Más allá de las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos, sin discriminación, para todas las personas bajo la jurisdicción del Estado, estos tratados imponen la obligación de tomar medidas afirmativas a favor de los grupos vulnerables, dando la debida protección a través de la reducción o eliminación de las condiciones que originan o mantienen la discriminación contra ellos³.

Por lo tanto, es el mismo principio de igualdad el que obliga al Estado a tomar medidas afirmativas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada y, además, a favor de los grupos vulnerables.

En la medida que la población internamente desplazada está constituida en parte por niños, niñas, adultos mayores, mujeres y miembros de minorías étnicas, es preciso tomar en cuenta que sobre ellos existe una doble o múltiple vulnerabilidad, lo cual genera más obligaciones para el Estado, que se deben reflejar en la política pública.

Estas obligaciones también se establecen en el Principio Rector 4 que determina no sólo que los principios han de aplicarse sin distinción de raza, color, sexo, etc., sino que además “ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requeridas por su condición y aun tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.

En relación con estos grupos poblacionales, tanto la justificación del enfoque diferencial como los parámetros específicos de protección, tienen una serie de instrumentos internacionales que forman parte del Bloque de Constitucionalidad de Colombia.

Frente a la situación de la niñez, el Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto

² Artículos 2.1, 3 y 26 del PIDCP, artículos 2.2 y 3 del PIDESC, artículos 1.1 y 24 de la CADH.

³ Comité de Derechos Humanos. Observación General No.18, párrafo 10.

antes como después del nacimiento”. La Convención determina una serie de derechos específicos de los niños y obligaciones correlativas de los Estados, enfatizando la participación de los niños y niñas, la protección contra violaciones cometidas por terceros, la prevención de violaciones y la provisión de servicios para satisfacer necesidades básicas.

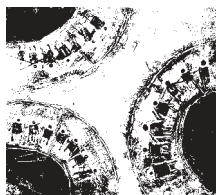
En relación con el enfoque diferencial de género, cabe recordar que los redactores del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se vieron en la obligación de incluir una disposición específica que garantiza a los hombres y las mujeres el ejercicio de los derechos civiles y políticos en condiciones de igualdad (artículo 3). Del mismo modo, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer reconoce que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”. Esta Convención dispone una amplia gama de acciones que los Estados Partes han de tomar para eliminar la discriminación que afecta el ejercicio de derechos específicos de la mujer, incluidas acciones afirmativas e intervenciones para garantizar el ejercicio de esos derechos.

También existe un marco jurídico especial para la protección de los derechos de las minorías étnicas y cabe mencionar que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla el derecho de las minorías étnicas a tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión y a emplear su propio idioma. De acuerdo con la interpretación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que supervisa la implementación del Pacto, tanto los afro descendientes como los pueblos indígenas son minorías en el sentido del Pacto. Así mismo, el Comité ha vinculado el derecho de grupos étnicos a tener su cultura con tenencia y control de sus territorios ancestrales, temas estrechamente vinculados con el desplazamiento interno⁴. En relación con los pueblos indígenas en particular, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales reconoce que estos pueblos no “pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población”, y establece una serie de derechos específicos para ellos.

En suma, el enfoque diferencial pone de manifiesto el hecho que ciertos grupos tienen necesidades diferenciales de protección que a su vez se reflejan en el marco legal de protección y que deben ser tomadas en cuenta en la política pública. Para ello, hace una lectura de la condición y posición específica de las personas con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos, y “hacer visible su situación en términos de acceso al reconocimiento como sujetos de derechos”⁵. Tiene en cuenta los derechos y necesidades específicas de los individuos según su pertenencia a diferentes grupos poblacionales: hombres/mujeres, hombres/mujeres afro descen-

⁴ Comité de Derechos Humanos. Canadá.

⁵ Defensoría del Pueblo. *Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*. 2004, p. 7.



dientes, hombres/mujeres pertenecientes a pueblos indígenas; hombres jóvenes/mujeres jóvenes (afro descendientes o indígenas); niños/niñas (afro descendientes o indígenas); hombres/mujeres adultos mayores (afro descendientes o indígenas)⁶.

El enfoque diferencial permite dar cuenta de la diversidad, no sólo entre hombres y mujeres, sino entre mujeres de los diferentes grupos etarios, de las minorías étnicas, en distintos contextos culturales y se relaciona con un enfoque de derechos, pues parte de los principios básicos del libre ejercicio de los mismos, particularmente el de la igualdad⁷.

Por lo general, la población internamente desplazada llega al desplazamiento “con un cúmulo de exclusiones no solucionadas a través del tiempo”⁸, debido a la ausencia de protección del Estado antes de que éste ocurra. Lo anterior hace aún más precaria la situación de estos grupos y tiene significativa relevancia en el escenario de las desventajas que enfrentan después de haber sido forzados/as a abandonar su territorio⁹.

La hipótesis que orienta la reflexión que se presenta a continuación, es que el desplazamiento interno forzado tiene un efecto desproporcionado para algunos sectores poblacionales como las mujeres, los niños y las niñas, los(as) jóvenes, los(as) adultos(as) mayores y los grupos étnicos, por sus condiciones iniciales de discriminación y vulnerabilidad: “Esta desproporcionalidad parte de reconocer que el conflicto no sólo recrudece sino que aprovecha y exagera las condiciones de discriminación, en tanto promueve formas de relación a partir de la imposición del orden por la fuerza, el miedo y el abuso, según esquemas patriarcales del ejercicio de la autoridad. Esta dinámica, además, genera y explica ciertas condiciones de vulnerabilidad de las mujeres en la guerra, según lo confirma la situación de las mujeres antes, durante y después del desplazamiento”¹⁰.

En el marco del conflicto armado y el fenómeno de desplazamiento interno forzado en Colombia, el enfoque diferencial permite evidenciar las diversas maneras en que se conjugan en la población internamente desplazada cuatro condiciones y/o situaciones de desigualdad que sustentan la necesidad de medidas positivas a favor de las mujeres, los grupos étnicos y los diferentes sectores de edad, con el fin de contrarrestar los efectos del mismo: i) la vulneración de derechos a causa del conflicto armado y del desplazamiento mismo; ii) las discriminaciones históricas de género; iii) las discriminaciones raciales o de etnia,

⁶ *Ibíd.*

⁷ ACNUR. Transversalización de género desde un enfoque diferencial. Experiencias, lecciones y recomendaciones. Abril de 2004. Documento inédito. Consultoría Meertens Donny, abril de 2004.

⁸ Defensoría del Pueblo. Op. cit., p. 7.

⁹ *Ibíd.*, p. 7.

¹⁰ Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Observatorio de Derechos Humanos de Mujeres. *Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*, marzo de 2004.

y iv) la vulnerabilidad específica de los grupos de edad (niñez, juventud o adolescencia y adultos mayores)¹¹.

El enfoque diferencial de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, permite realizar acciones positivas que no sólo disminuyan las condiciones de discriminación, sino que consientan modificar las circunstancias iniciales de discriminación y de vulneración. La política pública debe tener acciones positivas que contribuyan a: i) transformar las negaciones e imposiciones culturales a estos grupos poblacionales; ii) superar la dependencia; y iii) apoyar la construcción de personas y colectivos autónomos generando capacidades para transformar las relaciones de poder que les han sido impuestas históricamente; todo ello en el marco de la garantía del goce efectivo sus derechos y, en particular, de sus derechos culturales y sus propios procesos de construcción de identidad, proyectos de vida y relaciones interculturales, en el caso de los grupos étnicos.

La Corte Constitucional expresó en la Sentencia SU-1150 de 2000: “Los connacionales obligados a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el resultado de la migración forzosa a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya precarias condiciones de vida que tenían en el campo”.

En particular, la Sentencia T-025 de 2004 planteó otorgar una protección efectiva a la población internamente desplazada, en especial cuando se trata de personas con derechos específicos consagrados por la Constitución como son los niños y las niñas, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores y los grupos étnicos. Igualmente consideró que: “No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos¹². No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”. Así mismo, indicó que los sistemas de registro no son sensibles a la identificación de necesidades específicas de la población internamente desplazada que pertenece a grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia y los grupos étnicos¹³.

La ausencia de un enfoque diferencial integral a la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, implica que el esfuerzo de transversalización del mismo, deba extenderse tanto a su formulación como a

¹¹ ACNUR. Op. cit.

¹² Ver por ejemplo los numerales 1-6 y 1-8 del artículo 1o. del Decreto 173 de 1998.

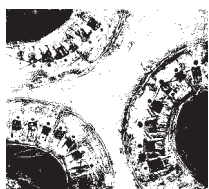
¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-025, 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda.

su implementación, considerando las diversidades y múltiples contextos de dicha población e incidir en las instituciones ejecutoras y de control de la política. Ello complica aún más el diseño de indicadores, tanto de procesos, como de resultados e impactos de la política pública, en tanto éstos deben permitir identificar los avances cualitativos y cuantitativos logrados para disminuir las brechas de igualdad de oportunidades para el disfrute de los derechos de los diferentes sectores poblacionales.

La aproximación al análisis de la situación particular de algunos grupos poblacionales, en particular, mujeres y grupos étnicos, y los elementos generales del balance de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado desde un enfoque diferencial que se presentan a continuación, son el resultado de la compilación de estudios previos realizados por el Estado colombiano, el movimiento de mujeres y las organizaciones indígenas y afro descendientes. Así mismo, retoman informes del Sistema de las Naciones Unidas, y en particular de Unifem y del ACNUR sobre la materia. Específicamente, toman como fuente de información documentos de la Defensoría del Pueblo, de la Confluencia Nacional de Redes de Mujeres y su Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en Situación de Conflicto Armado, de la Mesa Mujer y Conflicto Armado, de la Red Nacional de Mujeres y de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC.

Si bien la caracterización busca hacer visible los derechos y las necesidades de los diferentes sectores de población considerados en los distintos momentos de su ciclo vital, no profundiza en la situación de los diferentes grupos etarios. En particular, prioriza la reflexión del impacto del desplazamiento interno forzado y los desarrollos más generales de política en el caso de las mujeres y de los grupos étnicos.

En primer lugar, sintetiza el contenido del enfoque diferencial desde el derecho. En segundo lugar, presenta una síntesis de la situación de las mujeres internamente desplazadas en Colombia. Después, caracteriza la situación de los grupos étnicos internamente desplazados y, por último, retoma los aspectos más generales de la respuesta estatal.





LA SITUACIÓN DE LA MUJERES INTERNAMENTE DESPLAZADAS

El desplazamiento interno forzado es un fenómeno más en la historia de violencia, discriminación y exclusión social contra las mujeres en Colombia. CODHES estima que el 47% de la población internamente desplazada está constituida por mujeres. El 44% de ellas son menores de edad.

Una de las principales consecuencias del desplazamiento interno forzado es que las mujeres se ven obligadas a ejercer la jefatura del hogar al perder su pareja. Pero no es sólo por la pérdida física —muerte, reclutamiento forzado, secuestro, desaparición forzada de su cónyuge o compañero— que las mujeres tienen que asumir este nuevo rol. También se debe a la imposibilidad física, económica o emocional de los hombres para seguir cumpliendo con su papel tradicional de proveedores principales del grupo familiar.

Tal como lo señala el estudio de la Defensoría del Pueblo, *Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*¹⁴: “Las mujeres en situación de desplazamiento se reconocen como sobrevivientes de una tragedia y perciben en su interior una serie de habilidades que no poseen los varones”¹⁵. Gracias a éstas, pueden “transformar su situación y superar la incertidumbre que genera el desplazamiento y recuperar cierta estabilidad para desarrollar sus roles como madres, como compañeras, como líderes, como agentes productivas y como sujetas políticas. Esto deriva en una actitud de protección y de supervivencia que se sobrepone a la adversidad que acompaña la situación de desplazamiento”¹⁶.

¹⁴ P. 18 y siguientes.

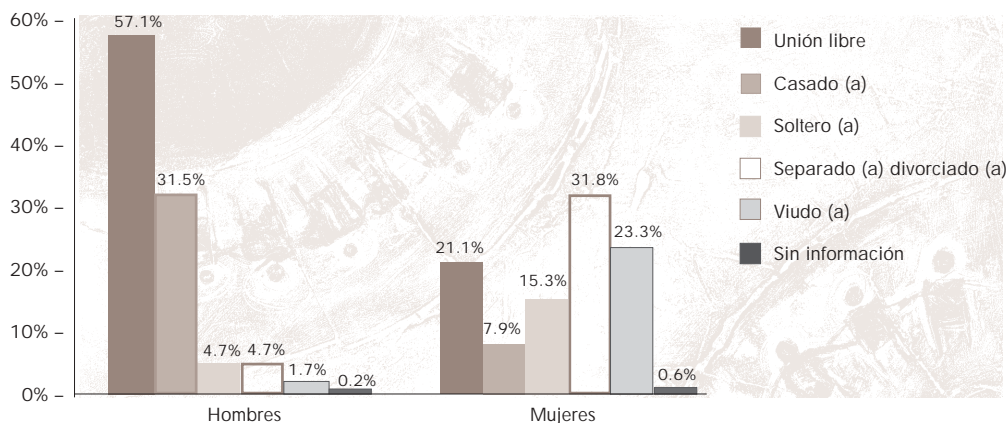
¹⁵ Defensoría del Pueblo. Op. cit., p. 18.

¹⁶ *Ibid.*

Así, una vez las mujeres se enfrentan a dicha situación, se transforman temporalmente en proveedoras, generadoras de ingresos, para ellas y para sus familias, y en agentes participativas. Continúan ejerciendo su rol tradicional, pero lo modifican, asumiendo transitoriamente o de manera permanente, múltiples responsabilidades que responden a la necesidad urgente de sobrevivir. Las mujeres reafirman su papel reproductivo y simultáneamente adoptan una sobrecarga en los roles de producción, transformados violentamente al verse obligadas a asumir el trabajo remunerado.

Las mujeres en situación de desplazamiento asumen en un alto porcentaje la jefatura del hogar sin garantías institucionales para ello. De acuerdo con la Red de Solidaridad Social, cuatro de cada diez familias en situación de desplazamiento tienen jefatura femenina, porcentaje que supera la cifra de jefatura femenina en población no desplazada, la cual alcanza el 28,1% según el DANE (Encuesta de hogares del primer semestre de 2003). La jefatura femenina también es mayor en las comunidades afro descendientes (47%) y los pueblos indígenas (49%).

GRÁFICO 7 Jefatura de hogares desplazados, según estado conyugal y sexo



Fuente: Censo experimental de Soacha, 2003

El desplazamiento interno forzado obliga a las mujeres a asumir la responsabilidad de la sobrevivencia de sus familias, en condiciones sociales y culturales diferentes y desiguales respecto a los hombres y las mujeres no desplazadas. Al verse presionadas a asumir la jefatura del hogar, la mayoría de mujeres en situación de desplazamiento son responsables de su propia manutención y la de sus familias (que la generalidad de las veces supera la familia nuclear compuesta por los hijos e incluye a los abuelo(a)s y a otros familiares). Estas mujeres hacen un enorme esfuerzo por conseguir el sustento diario, con un escaso nivel de escolaridad y poca o nula experiencia laboral. Las posibilidades de alguna ocupación

remunerada se les presentan en la mayoría de los casos sólo en áreas como el trabajo doméstico, el sector informal (ventas ambulantes) e incluso en la prostitución¹⁷.

Amnistía Internacional en su último informe temático sobre violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano, plantea que “aunque las mujeres no suelen participar directamente en las hostilidades, son las más afectadas por el trauma del desplazamiento. Muchas acaban de enviudar y se han visto obligadas a huir con sus hijos de sus hogares en el campo, abandonando su ganado y sus posesiones para refugiarse en condiciones precarias en barrios marginales en los cinturones de la ciudades”¹⁸.

Otro de los impactos del desplazamiento, es el aumento de la violencia intrafamiliar: el 52.3% de las mujeres en situación de desplazamiento, ha sido víctima de este tipo de agresión en comparación con el 41.1% de mujeres no desplazadas¹⁹.

La encuesta realizada por Profamilia sobre salud sexual y reproductiva en zonas marginales, señala que de 2.066 mujeres encuestadas, 771 se encuentran desplazadas a causa del conflicto armado. De éstas, un 49.9% ha sufrido violencia física por parte de su esposo o compañero y un 28.2% por alguien diferente a éste.

Si se comparan estos resultados con los brindados por la misma encuesta en el año 2000²⁰, puede concluirse que la violencia en mujeres en situación de desplazamiento por causa del conflicto armado, aumentó en 8.8 puntos en los casos de violencia conyugal y en 8.3 puntos en aquellos de agresiones externas a la relación de pareja. El 20.4% de las mujeres desplazadas por efectos del conflicto armado, ha sido víctima de violencia durante el embarazo²¹.

Según Amnistía Internacional, “debido a su particular situación social, psicológica y económica, las mujeres internamente desplazadas corren más peligro de ser víctimas de agresiones sexuales y violaciones, así como de verse obligadas a ejercer la prostitución. De acuerdo con la información oficial del Ministerio de la Protección Social, el 36% de las mujeres desplazadas han sido forzadas a tener relaciones con desconocidos”²².

El hacinamiento es otra de las causas que “exacerba los índices de casos de violencia intrafamiliar y de abuso sexual, tan graves para las mujeres de todas las

¹⁷ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser. L/V/II 102. Doc. 9, 26 de febrero de 1999, p. 27.

¹⁸ Amnistía Internacional. *Colombia: cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*. Octubre 13 de 2004, AMR 23/040/2004/s, p. 30.

¹⁹ Profamilia. *Encuesta nacional de demografía y salud*. Bogotá, 2000.

²⁰ Según la encuesta de ese año, el 41.1% de las mujeres reportó haber sido violentada por el esposo o compañero, y un 19.9% por alguien diferente.

²¹ Profamilia. *Salud sexual y reproductiva en zonas marginadas. Situación de las mujeres desplazadas*. Bogotá, 2001, p. 112.

²² Amnistía Internacional. Op. cit., p. 30.

edades en situación de desplazamiento”²³. La Defensoría del Pueblo señala que éste aumenta después del desplazamiento al 43,9% para una muestra de 1.933 hogares encuestados.

De otro lado, el incremento del porcentaje de mujeres menores de 20 años que son madres, es mayor entre las adolescentes en situación de desplazamiento (30%) frente a las que no están en dicha situación (17% en 1995 y 19% en 2000)²⁴. Ello está relacionado con la desescolaridad de las jóvenes y niñas desplazadas²⁵.

Solo el 26% de los hogares de población internamente desplazada son propietarios y un 61% tiene que cocinar, comer y dormir en un mismo cuarto; el acceso a la propiedad en las familias con jefatura masculina es del 72%, y del 28% en aquellos casos en los que la mujer es la jefa del hogar²⁶.

Así mismo, para las mujeres internamente desplazadas ejercer el derecho a la educación se dificulta; hay mayor proporción de mujeres indocumentadas y un menor nivel de escolaridad con respecto a los hombres²⁷. En particular, para las jóvenes desplazadas en estado de embarazo se dificulta continuar con sus estudios. En muchos casos son expulsadas del sistema escolar por extra-edad²⁸.

A raíz del desplazamiento, la deserción escolar de los niños y niñas aumenta: sólo el 12.5% de aquéllas que asistían a la escuela antes del desplazamiento, continúa haciéndolo²⁹. En los hogares desplazados con jefatura masculina, el nivel de analfabetismo es del 10.3%, y del 13.1% en aquellos con jefatura femenina³⁰.

“Las situaciones que vulneran históricamente el derecho de las mujeres a la participación, en la vida local, están asociadas a los tradicionales patrones culturales y estereotipos de discriminación de género, que asignan roles sociales que las excluyen de organizaciones escolares, comunitarias, o que les limitan el acceso a cargos públicos o a cargos de elección popular”³¹. Esta circunstancia no se modi-

²³ Defensoría del Pueblo. Op. cit., p. 113.

²⁴ Profamilia. Op. cit.

²⁵ Para mayor información ver gráficos 16 y 17 en Capítulo IV. 3.2: “La política pública de educación para las personas internamente desplazadas”, de este informe.

²⁶ Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la violencia y la exclusión*. Op. cit. Ver capítulo IV. 3.2: “La política pública de educación para las personas internamente desplazadas”, de este Informe.

²⁷ Red Nacional de Mujeres. *Informe de los derechos humanos de las mujeres*. Septiembre 2003, Op. cit., Tabla 84, p. 152.

²⁸ Vergel Tovar, Carolina. *Documento de análisis jurídico. Observatorio de los Derechos Humanos de las mujeres en Colombia*, en “Situación de conflicto armado, las mujeres también tienen derechos”. Confluencia Nacional de Redes de Mujeres - Corporación Sisma Mujer, 2003, p. 30.

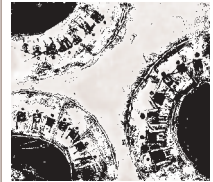
²⁹ Secretariado de Pastoral Social – Sección de Movilidad Humana – Sistema de Información sobre Población Desplazada por la Violencia en Colombia (RUT). Informe remitido en octubre de 2002.

³⁰ UTC. En: Pérez, Luis Eduardo. “Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión”. Estudio realizado para la Red de Solidaridad Social. En proceso de publicación. UTC, 2002.

³¹ Confluencia de Redes de Mujeres. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia. Boletín N° 2. febrero 2003, p. 13.

fica después del desplazamiento. Las mujeres tienen dificultades para participar en igualdad de condiciones en las organizaciones mixtas de personas internamente desplazadas, por lo cual crean sus propias organizaciones. Menos de la mitad de mujeres en situación de desplazamiento (40.3%), pertenecen a algún tipo de organización³².

La Corte Constitucional en la Sentencia T-602 de 2003 plantea que “las consecuencias del reasentamiento son, pues, regularmente perversas. Por ello, a fin de comprenderlas y paliarlas, científicos sociales, organismos de cooperación, entidades gubernamentales y jueces, han acogido el concepto de vulnerabilidad, con el cual se quiere significar que la población en situación de desplazamiento sufre un dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política. Así, se ha estimado de suma importancia contar con índices con los cuales medir los grados de vulnerabilidad, ya que el conocimiento de éstos aporta en la identificación de las medidas legislativas y administrativas más aptas para la reconstrucción del tejido social y la estabilización socioeconómica, así como en la proyección de la ejecución o, si resulta necesario, en una nueva planeación. El concepto de vulnerabilidad y la detección en terreno de los riesgos de empobrecimiento facilitan, pues, la búsqueda de soluciones adecuadas al contexto de la situación postemergencia, bien sea en el marco de la política pública sectorial en materia de desplazamiento o bien sea en el marco del desarrollo de cada uno de los distintos componentes del restablecimiento, esto es, vivienda, generación de ingresos, salud, educación y tierras”.



³² *Ibíd.*



LA SITUACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS INTERNAMENTE DESPLAZADOS

El desplazamiento interno forzado afecta a los grupos étnicos, en particular a los pueblos indígenas y a las comunidades de afro descendientes de manera desproporcionada. Su impacto es en especial complejo en la medida en que perjudica a las comunidades y pueblos, además de los individuos y familias, y en particular el ejercicio de su territorialidad³³ y autonomía.

Estos constituyen los grupos poblacionales más vulnerables y más afectados por el conflicto armado: las comunidades afro descendientes conforman el 8% de la población total de Colombia y representan el 11% de la población internamente desplazada en el país. Los pueblos indígenas, representan el 2% de la población total de Colombia³⁴ y el 8% de la población en situación de desplazamiento.

El informe realizado por el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, recomienda al gobierno “adoptar medi-

³³ Se entiende por territorialidad la relación hombre-mujer con el territorio, que más allá de un espacio físico está constituido por las formas de apropiación social y simbólica asociadas a éste

³⁴ En Colombia habitan 84 pueblos indígenas. El 95% de esta población vive en zonas rurales y ocupa aproximadamente el 25 % del territorio nacional. Son, según el Censo Nacional de 1993, más de 700.000 personas. Sin embargo, las organizaciones indígenas estiman una cifra de un millón de indígenas en el país. Respecto a la población afro descendiente, según el gobierno y de acuerdo con el censo en mención, esta población alcanza el 25%. Los datos de las organizaciones de base de afro descendientes registran 10.5 millones de personas, correspondientes al 26% del total de la población colombiana. La ausencia de información sistematizada no permite conocer la dimensión exacta y el impacto de la violación de los derechos humanos en estos sectores de población.

das urgentes y prioritarias, con los recursos presupuestarios correspondientes para atenuar y acabar con la precariedad económica y social de las comunidades más vulnerables a la violencia política [...]” entre la que destaca a los pueblos indígenas y a las comunidades de afro descendientes³⁵.

El Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre la situación de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen concluye que “la precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas [...] Son especialmente preocupantes las condiciones de los indígenas desplazados internos y refugiados por la violencia, en particular las mujeres, las niñas y los niños”³⁶.

El Relator Especial hace un llamado al reconocimiento de los efectos devastadores del conflicto armado sobre los pueblos indígenas. En particular enfatiza que: (i) En 2003 se registraron un gran número de violaciones de derechos humanos contra los pueblos indígenas. Más de 100 miembros y autoridades indígenas fueron víctimas de homicidios y la magnitud e impacto del desplazamiento forzado en las comunidades indígenas aumentó; (ii) en las distintas regiones indígenas, es particularmente grave el hecho de que los actores armados no respetan la distinción entre combatientes y no combatientes; (iii) los desplazamientos forzados han incrementado el flujo de refugiados indígenas colombianos en los países limítrofes como el Brasil, el Ecuador, Panamá, el Perú y Venezuela; (iv) En algunas zonas urbanas, la situación de los desplazados es especialmente dramática.

De acuerdo con CODHES, “la degradación y la expansión del conflicto encuentra en la vulneración de los derechos de los grupos étnicos, uno de sus rasgos más distintivos. Se presentan casos de privación de la vida y libertad, restricciones a la libertad de circulación, destrucción de caseríos y poblaciones, apropiación física de los bienes de consumo y uso indiscriminado de la fuerza”³⁷.

En las dos últimas décadas la mayor parte de los territorios colectivos pertenecientes a los pueblos indígenas (resguardos) y a las comunidades afro descendientes (tierras de comunidades negras), en particular del Pacífico, pasaron a convertirse en territorios estratégicos para la guerra.

³⁵ Informe Doudou Deéne. E/comunidades Negras, 4/2004/18/Add.323 de febrero 2004.

³⁶ Informe Rodolfo Stavenhagen Derechos Humanos y cuestiones indígenas. E/CN.4/2005/88/Add. 2, 10 de noviembre de 2004.

³⁷ CODHES, Boletín No. 43, marzo/abril 2002.

Según la ONIC la ubicación geográfica de los grupos étnicos, son “propias para el refugio de grupos armados, cultivos ilícitos y tráfico de armas, lo mismo que para la presencia creciente de multinacionales y de grandes proyectos de explotación minera, petrolera, recursos hidroenergéticos, infraestructura y otros grandes intereses económicos”³⁸

Una de las consecuencias del conflicto armado sobre los territorios colectivos de los pueblos indígenas y las tierras de las comunidades afro descendientes, es que las autoridades y comunidades pierden el control sobre éstos y, en consecuencia, sobre sus planes colectivos de vida, en detrimento de su proyecto político de autonomía territorial y cultural. Son forzadas a huir y a desplazarse con la consiguiente transformación de su cultura, de su organización social y política y de las formas tradicionales de gobierno y de control social.

Los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes, son vulnerados en su integridad étnica, poniendo en riesgo la pérdida de sus derechos colectivos a la territorialidad y sus tradiciones e identidad cultural fuertemente ligados al territorio. El desplazamiento interno forzado en estos grupos, deviene en la conjugación de profundas transformaciones en todas las esferas, incluso la económica (sistemas productivos y redes de intercambio), poniendo en grave riesgo de extinción no sólo su cultura sino su existencia como pueblo:

“El desplazamiento rompe los lazos familiares, comunitarios y étnicos, como también los procesos de fortalecimiento territorial, de planes de vida, de autonomía local, los proyectos educativos, de salud, de desarrollo y demás dinámicas que se vienen dando en las comunidades. Se pierden los esfuerzos de las comunidades, las organizaciones y el Estado; se multiplican los costos de atención y de prestación de servicios; y al vulnerarse la identidad étnica, la nación pierde elementos de diversidad y riqueza cultural”³⁹.

Desde una perspectiva diferencial étnica, el desplazamiento interno forzado no sólo vulnera los derechos del individuo, sino en particular los derechos colectivos, en especial cuando éste se produce hacia las áreas urbanas en las que los referentes ancestrales, los procesos de enculturación, socialización y educación de los niños, las niñas y las jóvenes generaciones se desarticulan. Implica un fuerte choque para las familias que vienen de contextos rurales, por situaciones como el no manejo del idioma (población receptora hispanoparlante), otras semánticas culturales, las variaciones alimenticias y la desaparición de los referentes culturales más próximos: la tierra, el río, la casa, el médico tradicional, la autoridad, el cultivo.

³⁸ ONIC, INIPU. *El camino, lengua curripaco*, Bogotá, 2003.

³⁹ *Ibíd.*

El desplazamiento disgrega comunidades y familias. Con él se alteran las relaciones sociales y alianzas entre las diferentes comunidades y al interior de las mismas, los sistemas de autoridad y de justicia consuetudinaria, las formas de decisión tradicionales, todos ellos elementos vitales de la reafirmación de la identidad individual y colectiva que afectan particularmente a las mujeres, los niños y las niñas, los (as) jóvenes y los (as) ancianos (as). La imposición de nuevos patrones culturales aqueja también los ámbitos sociales ancestrales amenazando la identidad cultural de las colectividades. En el caso de los pueblos indígenas se transforman los procesos de manejo de las transferencias (Ley 715 de 2001).

En la investigación *El desplazamiento indígena en Colombia, caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas*, LA ONIC plantea que los impactos del desplazamiento en la población indígena presentan, además, otras características:

1. La afectación permanente al pueblo indígena como sujeto colectivo.
2. La acumulación y permanencia de impactos en una duración prolongada de tiempo, que marca fuertemente la vida de las comunidades a pesar de que puedan restablecerse condiciones de convivencia y territorialidad.
3. La alteración de las relaciones sociales más allá del propio pueblo indígena, articuladas con una pérdida real de dinámicas de vecindad y relaciones intercomunales.
4. El deterioro del proyecto político de autonomía territorial.
5. El deterioro generalizado de las condiciones de vida, con especial incidencia en las mujeres, las niñas, los niños y los (as) ancianos (as).
6. La alteración permanente de la identidad e integridad cultural.
7. La introducción paulatina de formas ajenas a la economía propia.
8. El establecimiento de una fractura interna entre los(as) indígenas desplazados (as) y los que permanecen en el territorio:

“Estos ocho elementos comunes implican un obvio retraso en el impulso de los planes de vida [...] Siendo la territorialidad indígena la principal reivindicación de los pueblos, [allí] es donde se recibe la mayor afectación”⁴⁰.

A pesar de su experiencia organizativa, los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes corren el riesgo de ser invisibilizados entre la población internamente desplazada. Ambas, han solicitado al Estado el diseño de mecanismos de prevención, protección y atención que respondan a sus derechos previstos en la Constitución Política y en la Ley 70 de 1993⁴¹ desde un enfoque diferencial y multicultural.

⁴⁰ ONIC. El desplazamiento indígena en Colombia, Bogotá, 2003.

⁴¹ Reglamentada por el Decreto 1745 de 1995 donde se dicta el procedimiento para el reconocimiento de la propiedad colectiva. El Decreto 1122 de 1998 favorece el desarrollo de la cátedra de estudios afro colombianos.

Los impactos del desplazamiento interno forzado entre la población afro descendiente se agudizan teniendo en cuenta que: i) el 80% de esta población vive por debajo de la línea de pobreza absoluta; ii) posee el mayor coeficiente de desigualdad de ingresos; el 74% recibe salarios por debajo del mínimo legal; y iii) registra el índice de desarrollo humano más bajo entre la población colombiana: 0.66⁴².

La discriminación racial y de género, sumada a la estigmatización por su situación de desplazamiento, hace más difícil la reconstrucción de la vida cotidiana de estas personas en un ambiente desconocido y por lo general hostil como las ciudades. La discriminación étnica y el racismo se manifiestan de forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y aumentan el deterioro de sus condiciones de vida, incrementan la pobreza y la violencia, en detrimento del goce efectivo de sus derechos humanos⁴³.

El desplazamiento interno forzado complejiza el proceso de construcción de una nación multicultural y diversa e impone mayores retos a la obligación del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana⁴⁴.

⁴² A raíz de la encuesta de calidad de vida realizada en 2003 y el análisis de los principales indicadores sociales de los municipios y departamentos con población afro descendiente, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Ministerio del Interior y de Justicia, reafirmó la condición de inequidad en la que se encuentra esta población y, por tanto, la necesidad de una acción afirmativa. En consecuencia, el actual gobierno propuso siete herramientas de equidad: i) revolución educativa; ii) seguridad social; iii) manejo social del campo; iv) manejo social de los servicios públicos; v) país de propietarios; vi) impulso a la economía solidaria; y vii) calidad de vida urbana. El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Etnias, está encargado de diseñar e implementar un programa de promoción y divulgación de las herramientas y los requisitos para acceder a los programas. Esta política, enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, está orientada a focalizar intervenciones gubernamentales a favor del aumento de cobertura de la población afro descendiente en los programas nacionales, implementar acciones afirmativas, mejorar los sistemas de documentación y registro, y hacer seguimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

⁴³ "Conferencia mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia". Durban, 2002.

⁴⁴ CP. Art. 7.



LA RESPUESTA DEL ESTADO

“Si bien el Estado ha intentado definir políticas para atender a la población internamente desplazada desde un enfoque poblacional y territorial”⁴⁵, su formulación y ejecución carece de un enfoque de derechos humanos que tome en cuenta la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de los individuos, según su pertenencia a diferentes grupos poblacionales.

En particular, durante este período, la Red de Solidaridad Social como coordinadora del SNAIPD, ha iniciado el proceso de incorporación de un enfoque diferencial al fenómeno del desplazamiento interno forzado y de los componentes de la atención a población internamente desplazada, para atender las necesidades y particularidades de la población desplazada de acuerdo con su condición étnica, etaria y de género. Dicho enfoque se construye sobre la base de tres elementos: el reconocimiento y valoración de los diferentes grupos poblacionales y sus intereses de desarrollo; el reconocimiento de niveles diferenciales de satisfacción de intereses de desarrollo entre estos grupos; y el carácter integral que tienen los intereses y que deben tener las estrategias y acciones de desarrollo. La respuesta del Estado en términos de reconocer las diversidades étnicas y culturales, en materia de legislación ha avanzado mucho. Pero su respuesta *vis-a-vis* a la protección de los derechos de estos grupos étnicos es todavía insuficiente.

No se ha implementado la directriz para la Atención Integral de la Población Desplazada Indígena, realizada conjuntamente por

⁴⁵ Defensoría del Pueblo. Los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento. Op. cit., p. 8.

la Red de Solidaridad Social, la ONIC, la Defensoría del Pueblo, representantes de las organizaciones indígenas y el ACNUR, que fue producto de la investigación editada y publicada bajo el título: *El desplazamiento indígena en Colombia*.

Como respuesta a la agudización del conflicto armado, las comunidades afro descendientes y los pueblos indígenas han desarrollado estrategias para la protección y el fortalecimiento del arraigo cultural y territorial, y la cohesión social de sus comunidades, con el objetivo de que sus integrantes, en especial la población joven, no se vincule a ningún grupo armado. Sin embargo, el Estado no ha fortalecido y, en muchos casos, tampoco ha reconocido estas experiencias como estrategias de protección y prevención al desplazamiento interno forzado.

En el caso de la protección humanitaria, en particular los espacios humanitarios en territorios indígenas, las entidades no han promovido ni apoyado a través de los comités para la atención integral de la población desplazada por la violencia, el desarrollo de esta clase de iniciativas en coordinación con las organizaciones y autoridades indígenas, a pesar de que estas últimas lo han demandado permanentemente. La presencia estatal, a través de la inversión en proyectos de desarrollo, y el acompañamiento periódico de los funcionarios de las diferentes entidades y de organismos internacionales; la promoción de proyectos de fortalecimiento organizativo y de participación, entre otras, no son una acción permanente en los territorios de los grupos étnicos.

De otra parte, los pueblos indígenas han construido y validado propuestas de justicia propia con la participación de sus autoridades y organizaciones en el marco del artículo 246 de la Constitución Política. De igual forma, los consejos comunitarios de comunidades afro descendientes vienen construyendo sus reglamentos de control y regulación social como estrategia para prevenir y mitigar el desplazamiento interno forzado. Sin embargo, estas estrategias no son suficientemente difundidas y, por lo tanto, no han sido reconocidas por las instituciones.

En general, la ausencia de una política pública integral, que incluya un enfoque diferencial, no permite atender adecuadamente las necesidades específicas de prevención, asistencia y protección de los diferentes grupos poblacionales: hombres/mujeres, hombres/mujeres afro descendientes, hombres/mujeres de pueblos indígenas, hombres jóvenes/mujeres jóvenes, niños/niñas, hombres/mujeres mayores, en especial en los casos de violencia y los abusos sexuales contra las mujeres, las niñas y los niños.

Según la Defensoría del Pueblo, este enfoque poblacional y territorial “ha tenido una efectividad y una oportunidad limitadas y aún carece de instrumentos y mecanismos adecuados para proteger y transformar las condiciones de vida de estas personas”⁴⁶.

Como se ha reiterado, es obligación del Estado colombiano dar solución a los problemas de igualdad y reparar los daños causados por la violación de los derechos generados por el desplazamiento⁴⁷. Para ello, son necesarias políticas de acción afirmativa que hagan posible que la población en situación de desplazamiento alcance soluciones duraderas. La sentencia T-025 de 2004, recomienda la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos especiales dentro de dicha población.

Una de las recomendaciones más reiteradas en los diversos pronunciamientos de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es que se incluya un enfoque diferencial a favor de las mujeres, de los niños y las niñas, de los pueblos indígenas y de las comunidades afro descendientes.

De otra parte, el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, establece que “muchas de las medidas de atención a las mujeres en situación de desplazamiento y a su hijos, dan por sentado que las mujeres deben seguir cumpliendo con el rol tradicional de responsables del hogar, sin siquiera facilitar el cumplimiento de esta responsabilidad [...] e, inclusive, podría afirmarse que el sistema de atención se edifica a partir de la fortaleza de la mujer para el manejo de las situaciones de crisis, sin crear medidas de reconocimiento, apoyo y potenciación de dicho rol”⁴⁸.

La Sentencia T-025 de 2004 recoge las anotaciones del Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia y resalta la importancia de consultar la opinión de ellas en la definición de programas de atención humanitaria, la necesidad de superar la visión asistencialista que refuerza o reproduce prácticas discriminatorias y la pertinencia de formular una política pública con enfoque diferencial. La Corte hizo evidente que “no han sido reglamentadas políticas que faciliten el acceso de la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como mujeres cabeza de familia, jóvenes y etnias. Y no existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”⁴⁹.

En dicha sentencia se plantea que “en virtud del Principio 9, existe una obligación especial en cabeza de los Estados, consistente en proteger a los grupos indígenas, las minorías, los campesinos, los grupos pastorales y otras agrupacio-

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Infra.* Capítulo 1.

⁴⁸ Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Observatorio de los Derechos Humanos de las mujeres en Colombia, “Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento”, documento elaborado por Carolina Vergel, junio de 2003, p. 28.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-025, 22 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda. Item 6.3.1.3 (v), f.

nes que tengan una especial dependencia o apego a su territorio, del riesgo de ser desplazados del mismo”.

Este principio es importante por las obligaciones que tiene el Estado colombiano frente a los miembros de estos sectores poblacionales, derivadas —entre otros— del Convenio 169 de la OIT sobre protección de pueblos indígenas y tribales, y reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵⁰.

Tal como lo señala la Sentencia T-025 de 2004: “algunas normas disponen que las personas desplazadas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia o las que integran comunidades étnicas, deben recibir una atención especial por parte del Estado⁵¹. Sin embargo, dichas órdenes no han sido plasmadas en normas concretas o programas integrales, ni se han instaurado procedimientos que hagan más fácil el acceso de estas personas, de acuerdo con sus condiciones especiales, a la oferta institucional [...]”

Hay ausencia de políticas o programas tendientes a la atención prioritaria de grupos de desplazados con mayor debilidad. No existen normas concretas que faciliten el acceso a la oferta institucional de grupos de desplazados en situaciones de mayor vulnerabilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños o los grupos étnicos. Tampoco existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”.

En particular, respecto a la atención a mujeres en situación de desplazamiento, el Observatorio de Derechos Humanos plantea que la forma en que ésta se ha desarrollado “presenta falencias específicamente en la atención psicosocial, el acceso real a los servicios de salud, la posibilidad de generar ingresos de manera sostenible, la efectiva protección y/o el restablecimiento de tierras, el acceso a una vivienda digna y la reparación integral de víctimas, bajo las premisas de verdad y justicia”⁵².

⁵⁰ Así, en la sentencia T-098 de 2002, la Corte señaló: La preferencia se refuerza cuando los desplazados pertenecen a etnias o minorías porque uno de los Principios Rectores expresa que los estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma. El incumplimiento de este mandato viola el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, ratificado por Colombia mediante Ley 21 de 1991. Esas medidas de protección preferente se predicen de todo el grupo familiar, que no sólo es el resultante de vínculos consanguíneos y de afinidad, sino también [...] aquel en el cual las responsabilidades las asume un hombre o una mujer en su condición de jefe de hogar comprometido con el desarrollo de la unidad de producción’ (Acuerdo 8 de 1996). Además, esa especial protección debe interpretarse con criterio de favorabilidad.

⁵¹ Al respecto, ver por ejemplo, los numerales 1-6 y 1-8 del artículo 1° del Decreto 173 de 1998.

⁵² Confluencia de Redes de Mujeres, Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento, mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*, marzo de 2004.



Capítulo 3



Prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada

Considerando que la obligación del Estado consiste en prevenir las causas que puedan dar origen al desplazamiento, y en su defecto, al no cumplir con esta obligación, proteger a las personas internamente desplazadas, la política pública debe contar necesariamente con una perspectiva de prevención del desplazamiento y de protección de los derechos de la población que ha sido desplazada.

Este capítulo presenta el balance de las acciones desarrolladas por las autoridades para prevenir las causas que generan el desplazamiento interno forzado de la población y para proteger a las personas internamente desplazadas con el fin de que cese la vulneración de sus derechos.

Dada la interdependencia que existe entre derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales, el concepto de protección engloba las medidas adoptadas por las autoridades para generar las condiciones para el disfrute de todos ellos. Este enfoque comprende necesariamente una perspectiva diferencial, ya que es función de la política pública atender de manera especial las necesidades de aquellos sectores de la población que, como los niños y las niñas, los grupos étnicos, las personas con discapacidad y las mujeres, en ciertas ocasiones, se pueden encontrar en mayores condiciones de vulnerabilidad que hacen necesaria una respuesta especial por parte del Estado.

La protección de los derechos y, en consecuencia, el balance del desarrollo diferencial de las políticas de protección, son elementos que deben ser estimados en todas las etapas de la respuesta y por todos los ámbitos de acción de la política pública (Vg. salud, educación, etc.). Por lo tanto, el análisis considera todas las fases de la política.

Para facilitar la lectura y comprensión del estudio, el capítulo desarrolla un examen de las políticas de prevención y protección más ligadas a aspectos relacionados con la protección de derechos civiles y políticos, sin que ello signifique, como se mencionó, que el concepto de protección se reduzca a este ámbito de los derechos que será analizado en el capítulo siguiente.

Inicialmente, se presenta el balance de las acciones de prevención de las causas que generan el desplazamiento interno forzado. Después, se aborda el tema de la protección de las comunidades, los líderes y las personas internamente desplazadas durante el tiempo en que se encuentran en situación de desplazamiento.

El análisis desarrolla el cumplimiento de cada uno de los parámetros de evaluación considerados en materia de prevención y protección¹, los cuales hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, cuyo soporte legal se amplía en pies de página.

¹ ACNUR. "Parámetros para la evaluación de las políticas de prevención del desplazamiento forzado". 14 de julio de 2004. Ver Adenda Introducción.
ACNUR. "Parámetros para evaluar las políticas de protección de la población desplazada durante el desplazamiento". 14 de julio de 2004. Ver Adenda Introducción.
ACNUR. "Parámetros para la evaluación de las políticas encaminadas a la protección de los bienes de la población desplazada, en particular su derecho de propiedad sobre su tierra y lugar de vivienda". 14 de julio de 2004. Ver Adenda Introducción.



LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO Y EL DERECHO A BUSCAR PROTECCIÓN EN OTRA PARTE

El orden público: un deber subordinado al respeto a la dignidad humana

El contenido del derecho

La protección de la población civil en medio de un conflicto armado interno es el principal reto para la acción humanitaria. Sin embargo, las prioridades establecidas por la realidad de la conflagración hacen que, por lo general, sean los intereses de la misma los que primen sobre la protección de la población. La protección de la vida y de la dignidad de las personas pasa a un segundo plano en tanto la neutralización o derrota del contrario, se convierte en el corto plazo, en el objetivo que determina las acciones de quienes intervienen en el conflicto. Incluso, los avances que en términos humanitarios se alcanzan, tienden a ser, en ocasiones, instrumentalizados en la interacción estratégica de las partes.

Por ello, es obligación del Estado garantizar la vida, los derechos y las libertades de las personas. Para su cumplimiento, las autoridades deben actuar tal y como lo establece la jurisprudencia constitucional, bajo el principio que señala que el mantenimiento del orden público debe estar subordinado a dichas obligaciones².

² Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949. Art. 13.
Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949. Art. 14.
PR 10 (2).

Constitución Política de Colombia (CP). Art. 2°.

Sentencia T-719 de 2003 de la Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda
Sentencia C-251 de 2002 de la Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo
Monroy Cabra. [...] 8- [...] por ello, en vez de poner al individuo al servicio

Aunque la prevención estructural del desplazamiento interno forzado sólo se logrará en el momento en el que se alcance una solución definitiva al conflicto, el reto de las políticas de prevención consiste en reconocer que es necesario desarrollar estrategias preventivas en medio de éste, sin aumentar con ellas los riesgos para la población y sin vincularla al mismo.

Es así como las acciones para prevenir el desplazamiento deben procurar un equilibrio entre la acción de las autoridades civiles y las propiamente militares, de tal manera que se preserve el carácter civil de la población, se limite el riesgo derivado de éstas operaciones y se atiendan las causas que subyacen al conflicto. En particular, debe evitarse el empleo de métodos en los que como consecuencia de la acción se prive de alimentos necesarios a la población para una subsistencia digna.

Mientras se encuentren en situación de desplazamiento, las comunidades tienen derecho a acceder a la atención y al acompañamiento de organismos humanitarios. Las autoridades deben garantizar el tránsito de la asistencia humanitaria y con sus acciones, no poner en riesgo la acción humanitaria³.

del Estado, pone a las autoridades al servicio de la comunidad y de las personas (CP. Art. 1º, 2º y 5º). “El sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana”, ha reiterado esta Corte desde sus primeras decisiones (Sentencia T-002 de 1992, fundamento 2.1. En el mismo sentido ver, entre muchas otras, las sentencias C-058 de 1994, Fundamento 3.2., y T-125 de 1994. Fundamento 2. [...] 9- [...] el orden público no es una finalidad en sí misma sino que constituye, como esta Corte lo ha dicho, “un valor subordinado al respeto a la dignidad humana”, por lo que, “la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático” (Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994, Fundamento 4.2). Y de otro lado, si el Estado está al servicio de la comunidad y de las personas, entonces corresponde obviamente a las autoridades del Estado proteger y ser garantes de la seguridad de las personas, y no a las personas proteger y ser garantes de la seguridad del Estado.

[...] 21- [...]. Es obvio que las estrategias de seguridad y defensa deben respetar los mandatos del derecho humanitario, como los principios de proporcionalidad y de distinción, entre otros. Y estos mandatos tienen consecuencias concretas. Por ejemplo, al precisar los alcances del principio de distinción, esta Corte señaló que la “protección general de la población civil contra los peligros de la guerra implica también que no es conforme al derecho internacional humanitario que una de las partes involucre en el conflicto armado a esta población, puesto que de esa manera la convierte en actor del mismo, con lo cual la estaría exponiendo a los ataques militares por la otra parte”. (Sentencia C-225 de 1995, fundamento 30). [...] Esto significa entonces que las mencionadas estrategias de seguridad y defensa no pueden imponer deberes tales a la población civil, que terminen involucrándola en el conflicto armado, ya que no sólo se estaría afectando el principio de distinción derivado del derecho internacional humanitario, sino que además se estaría desconociendo el mandato constitucional, según el cual, las tareas de protección de la soberanía y el orden público corresponden a la Fuerza Pública, y no a los particulares.

³ PR. 24 (1).

PR. 25 (1).

PR. 26.

Ley 387 de 1997. Art. 2.

Ley 387 de 1997. Art. 15.

Decreto 2569 de 2000. Art. 24. *Prohibición de limitaciones. Se prohíbe cualquier tipo de restricción al paso de ayuda humanitaria para la población desplazada. La fuerza pública deberá garantizar el*

La respuesta del Estado

Las medidas de prevención han venido siendo presentadas de manera general bajo la disyuntiva de solución estructural: “negociación política/solución militar”. En el Plan de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”, queda claramente expresada esa aproximación a la prevención del desplazamiento:

“[...] Una solución de fondo al desplazamiento forzado requiere de la obtención de condiciones de convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la autoridad, el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad, defensa y justicia, que implican una solución definitiva al conflicto armado interno. Por ello, la mejor forma de prevenir el desplazamiento forzado es la restitución y consolidación de la autoridad democrática en todo el territorio nacional. Bajo este enfoque se propone avanzar en la generación de condiciones para prevenir y atender el problema, en cumplimiento de los preceptos del Derecho Internacional Humanitario, la observancia de los derechos humanos y los principios rectores de las Naciones Unidas para los desplazamientos internos [...]”⁴

El problema de ambas estrategias es que, en el corto plazo, incrementan la vulneración de los derechos para algunos sectores de la sociedad, lo cual reitera la importancia de diseñar y aplicar mecanismos de prevención del desplazamiento interno forzado en los que el conflicto sea asumido como dato, mientras en forma simultánea, se avanza en la solución del mismo.

Si bien el objetivo en todo caso es la resolución del conflicto, la prevención del desplazamiento y, en general, la protección de la población civil, es en el corto plazo el máximo reto para el Estado —responsable primario⁵— y para la comunidad internacional. En este sentido, la protección de la población es un objetivo que se encuentra, en el corto plazo, incluso por encima de los avances en la resolución del conflicto.

Las estrategias que desarrolla el Estado con el legítimo propósito de proteger a la población y garantizar su presencia efectiva, tienen también impacto signifi-

oportuno paso de la ayuda a sus destinatarios. Las acciones culposas o dolosas de las autoridades relacionadas con la distribución de la ayuda de emergencia serán objeto de investigación disciplinaria y sancionadas de conformidad con la ley.

Mientras se encuentran en situación de desplazamiento deben existir mecanismos de protección para los bienes abandonados.

⁴ Presidencia de la República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. “Hacia un Estado Comunitario”, Bogotá, 2002, p. 52.

⁵ PR. 3 (1).

Ley 387 de 1997. Art. 3°. De la responsabilidad del Estado. *Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.*

cativo sobre ella y sobre su desplazamiento. Las operaciones en Cundinamarca, Antioquia, Caquetá y Nariño⁶, son ejemplos de efectos no deseados en la aplicación de las políticas del gobierno, que obligan a evaluar la forma en que en el desarrollo de esas operaciones se previene el desplazamiento interno de la población.

El deber del Estado de garantizar el control del orden público, la convivencia entre los habitantes del territorio, y el ejercicio de los derechos y libertades, no ha logrado encontrar un equilibrio entre las medidas de seguridad aplicadas por el Estado y otro tipo de estrategias que, sin poner en riesgo a la población, resulten efectivas para su protección y para la prevención del desplazamiento interno forzado. Este otro tipo de medidas se encuentran más relacionadas con la atención de las causas que originan el desplazamiento.

Existen acciones de las autoridades que ponen en riesgo a la población, bien sea porque afectan el respeto del principio de distinción o porque agudizan su situación de emergencia alimentaria. Entre estos casos, se encuentran las declaraciones y acusaciones públicas que generan estigmatización de las comunidades o de sus acompañantes humanitarios, hecho que incrementa el nivel de riesgo y vulnerabilidad de ambos. De igual manera, estrategias militares son causantes de situaciones de indefensión para las poblaciones en zonas de conflicto. Tal es el caso del control al ingreso de abastecimiento a determinadas áreas, una de las causas del bloqueo y aislamiento que pone en peligro las condiciones de subsistencia digna de los pobladores y que entra en contradicción con los programas de asistencia que las mismas autoridades adelantan.

El control de abastecimientos es, adicionalmente, un claro ejemplo de las inequidades incrementadas por el conflicto armado. En tanto unos sectores de población se benefician de los efectos colectivos de las políticas de seguridad, otros soportan las restricciones generadas por el hecho de habitar zonas de conflicto. Sin embargo, los beneficios colectivos no establecen mecanismos de compensación a las desigualdades que en las cargas públicas soportan sólo algunos sectores de la población. Este hecho, hace necesaria una acción afirmativa que busque el restablecimiento del equilibrio perdido.

⁶ ACNUR. Pasto. Informe sobre desplazamientos masivos durante el primer semestre de 2004 en el Departamento de Nariño. Documento interno: "Durante el primer semestre del 2004, se han registrado en Nariño seis desplazamientos masivos, con un estimado de 2988 personas desplazadas, la totalidad de ellos indígenas [pasto y awá, que representan el 62,18% de los casos] y afro descendientes [37,82%]. Si bien es todavía pronto para identificar en esto una tendencia más o menos durable, con referencia al primer semestre del año pasado se registra un aumento de casi un factor cinco en volumen de desplazamientos masivos [...] Finalmente, un elemento de análisis importante es que la mayoría de desplazamientos se han producido por choques entre la Fuerza Pública y grupos armados al margen de la ley". (p. 1) [...] "78,05% de las personas y 83,33% de los desplazamientos lo fueron por choques entre la Fuerza Pública y grupos armados al margen de la ley, y 21,95% de las personas y 16,66% de los desplazamientos se debieron a choques entre grupos armados al margen de la ley" (p. 6).

El derecho a no ser desplazado

El contenido del derecho

Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente

El derecho a no ser desplazado, reconocido expresamente por la legislación colombiana (Artículo 2. No. 7 de la Ley 387 de 1997)⁷, es la consecuencia de: i) la obligación que tiene el Estado de garantizar el ejercicio de todos los derechos de los habitantes en el territorio y, en particular, los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad⁸; y ii) la prohibición que tienen los grupos armados de atacar a la población civil.

Éste es el fundamento de las políticas de prevención que se basan en la prohibición del desplazamiento forzado⁹ y, en consecuencia, en la obligación de las autoridades de proteger a las personas frente a desplazamientos arbitrarios¹⁰.

Pero, por paradójico que parezca, desplazarse es también un derecho. Todas las personas pueden buscar protección en otra parte, dentro o fuera del país¹¹. Las estrategias de prevención no impiden el ejercicio de este derecho, así como el de las personas a la libre circulación¹². Así, todas las medidas deben dirigirse a contrarrestar los hechos que generan el desplazamiento y no el desplazamiento en sí mismo. Ésta es la orientación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas:

“Principio Rector. 5. Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas”.



⁷ Ley 387 de 1997. Art. 2. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios: [...] 7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

⁸ Ver adicionalmente, Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH. Art. 13. 1; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Art. VIII; Convención Americana sobre los Derechos Humanos, CADH. Art. 4.1 Derecho a la vida y Art. 5.1 Derecho a la integridad personal. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP. Art. 12. 1; Convenio 169 de la OIT. Art. 16. 1; DUDH. Art. 13. 1. Convenio 169 de la OIT. Art. 16-1.

⁹ Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra de 1949. Art. 17.

¹⁰ PR. 6.1.

¹¹ PR. 15.

¹² PIDCP. Art. 12-1.
CADH. Art. 22.

La respuesta del Estado

Al menos desde 1999 y por distintas razones, numerosas comunidades no se han desplazado en busca de protección¹³. Existen diversas experiencias de comunidades bloqueadas, desde las que deciden autónomamente permanecer en su lugar de origen pese al riesgo que soportan, hasta las que son obligadas por los grupos armados. Todas tienen como común denominador la emergencia alimentaria, la dificultad para ser atendidas y las limitaciones de acceso a la asistencia humanitaria. Dentro de las que han optado por no desplazarse, se encuentran entre otras, aquéllas que están defendiendo su territorio, respondiendo a procesos organizativos de resistencia, o así mismo, comunidades desgastadas por experiencias anteriores de desplazamiento masivo. En los casos en que hay presión de grupos armados, se presentan situaciones de control de población para garantizar el abastecimiento, la mimetización, la explotación del territorio dentro de monopolios establecidos por éstos y comunidades utilizadas como escudos humanos.

Durante los últimos años se ha multiplicado el número de localidades donde los actores armados han realizado bloqueos al suministro de alimentos y otros bienes básicos como medicamentos y combustibles. Según cifras recientes, al menos, “70 poblaciones de 9 departamentos, entre municipios, veredas, corregimientos e inspecciones”¹⁴, son objeto de estas prácticas. Los bloqueos se presentan principalmente en departamentos donde el conflicto se ha exacerbado, como el Putumayo, Antioquia, Sucre, Magdalena, Casanare, La Guajira, Guaviare, Caquetá y Meta¹⁵.

Contrario a lo que se ha argumentado, es claro que las llamadas “comunidades bloqueadas” se encuentran protegidas tanto por los Principios Rectores como por la Ley 387 de 1997. En ambos casos se señala la necesidad de identificar y contrarrestar las causas del desplazamiento.

Las comunidades bloqueadas requieren especial atención de las autoridades, por encontrarse en situación de riesgo extraordinario y sin posibilidad de ser atendidas dado su aislamiento de las redes sociales y económicas regulares. Uno de los principales problemas con estas poblaciones es la ausencia de información que permita dimensionar la magnitud real del problema y las condiciones de emergencia que soportan los pobladores. Sobre todo, en el desarrollo de operaciones militares debe evaluarse el impacto que las mismas puedan tener sobre las condiciones de aislamiento, las posibilidades de salida en busca de protección, en el

¹³ Este el caso de comunidades rurales del municipio de San Pablo, sur del Departamento de Bolívar, tal como lo comprobó el ACNUR en el montaje de su oficina de terreno del Magdalena Medio en este año.

¹⁴ *El Tiempo*, 19 de septiembre de 2004, p. 1-8.

¹⁵ *Ibíd.*

caso de quedar en medio de los enfrentamientos, y las condiciones de abastecimiento.

De igual manera, prevenir el desplazamiento no puede ser entendido como un desestímulo al mismo. Éste es uno de los riesgos de la forma como es percibida la política actual de atención al desplazamiento interno forzado. En la práctica, el desmonte de algunas medidas de atención, y la aplicación de disposiciones regresivas, analizados en el capítulo anterior, unidos al énfasis de la política en promover retornos rápidos de la población internamente desplazada, constituyen preceptos que limitan la búsqueda de protección en un lugar seguro. Esta es una de las explicaciones que ofrecen las comunidades que optan por permanecer en sus territorios.



Estrategias integrales y coherentes de prevención: la atención de las causas que originan el desplazamiento

El contenido del derecho

En virtud de los tratados de derechos humanos de los cuales hace parte Colombia, la acción preventiva es inherente a la obligación del Estado de garantizar el goce efectivo de los mismos. Tal como lo ha dicho el Comité de Derechos Humanos en relación con esta obligación: “Puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto como se dispone en el artículo 2, los Estados Parte infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado”¹⁶.

Las políticas de prevención deben reconocer las causas de la violencia que produce el desplazamiento, dentro de la lógica misma en que se presenta la dinámica del conflicto y, en consecuencia, deben contemplar mecanismos concretos e integrales que den respuesta a las causas identificadas para¹⁷: i) Superar la impunidad mediante el impulso y seguimiento a las investigaciones por el delito de desplazamiento interno forzado¹⁸; ii) clarificar los derechos de propiedad colecti-

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 31 [80]. 8.

¹⁷ PIDCP. Art. 2-1.
CADH. Art. 1. Párrafo 1.
Ley 387 de 1997. Art. 14.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos caso. Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988 [...] 176. *El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.*

va e individual sobre la tierra, al igual que los derechos de posesión, mediante la consolidación de procesos de titulación colectiva, programas de titulación de tierras, identificación de derechos y supervisión de la enajenación de predios en zonas de riesgo¹⁹; iii) atender la necesidad de las niñas y los niños, garantizar su permanencia en la escuela y promover actividades de disfrute del tiempo libre como mecanismos para la prevención del reclutamiento forzado²⁰; iv) garantizar la presencia de las autoridades civiles en los municipios, mantener activos los comités para la atención integral a la población internamente desplazada, actualizados sus planes de acción para la prevención y la atención del desplazamiento, y contemplar mecanismos para prevenir el desplazamiento de funcionarios o de personas que cumplen funciones públicas²¹; v) promover el desarrollo de las zonas de expulsión²²; vi) evaluar el impacto de grandes proyectos sobre el conflicto armado y la afectación de la población, y garantizar la transparencia de su identificación, diseño y ejecución, así como la participación de la comunidad y la concertación libre con ella. En particular, respetar el mecanismo de consulta previa con los pueblos indígenas y afro descendientes²³; vii) garantizar y apoyar el derecho de asociación y participación de las comunidades, a través del reconocimiento y fortalecimiento de sus procesos comunitarios; viii) mantener sistemas de prevención que permitan caracterizar en forma diferencial a la población, advertir oportunamente los patrones de vulneración de los derechos y las causas del desplazamiento, y efectuar seguimiento a las medidas aplicadas²⁴.

Ley 387 de 1997. Art. 15.

Ley 599 de 2000. Art. 180.

¹⁹ Decreto 2007 de 2000.

Ley 70 de 1993.

²⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 38.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Art. 4-1.

²¹ Ley 387 de 1997. Art. 8°.

Decreto 2569 de 2000. Art. 32.

²² Ley 387 de 1997. Art. 4°. No. 2.

Decreto 2569 de 2000.

Art. 32.

²³ Decreto 1320 de 1998. Art. 1. *La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme al Art. 2 del presente Decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad.*

²⁴ Convención de Belem do Pará. Art. 8. *Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: [...] garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.*

Observación general No. 28. 8. La mujer está en situación particularmente vulnerable en tiempos de conflicto armado interno o internacional. Los estados partes deberán informar al Comité de todas las medidas adoptadas en situaciones de esa índole para proteger a la mujer de la violación, el secuestro u otras formas de violencia basada en el género.

Ley 387 de 1997. Art. 11°.

La respuesta del Estado: avances y aspectos problemáticos

El fortalecimiento del arraigo de las comunidades es un aspecto que será siempre positivo para ellas. Sin embargo, por sí solo no puede verse como una estrategia de prevención pues corre el riesgo de operar como desestímulo a la búsqueda de protección, en el sentido indicado en el aparte anterior. Siempre tendrá que estar combinado con otro conjunto de acciones que, más que el arraigo, garanticen el ejercicio de los derechos en el lugar de residencia de la población. La determinante del desplazamiento no es ni la pobreza ni la falta de pertenencia al territorio, sino el riesgo y las limitaciones que el conflicto armado impone.

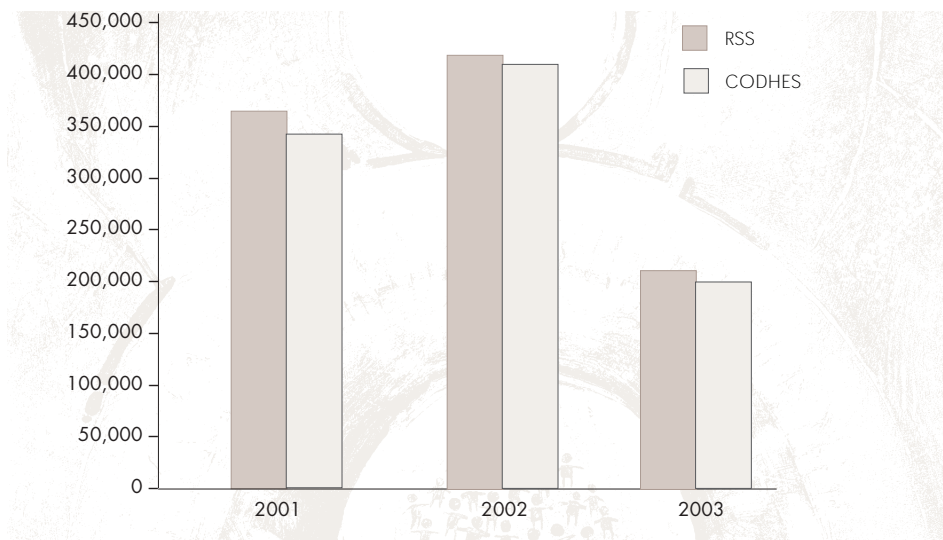
En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el eje central de la prevención es la recuperación de la presencia legítima del Estado que coincide con el objetivo central de la estrategia de *Seguridad Democrática*. Este objetivo es complementado, de una parte, con el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y de otra, con la asistencia humanitaria, entendida como mecanismo para mitigar la vulnerabilidad de la población²⁵.

La revisión de la formulación de políticas y acciones que desarrollan diferentes instituciones, permite concluir que en términos generales no existe una estrategia integral de prevención del desplazamiento. Se encuentra, de una parte, el desarrollo de las acciones de la estrategia de *Seguridad Democrática* con un amplio énfasis en la acción de la Fuerza Pública y, de otra, una serie de actividades a cargo de diversas instituciones que no están integradas y, en ocasiones, resultan incluso contradictorias.

Según fuentes oficiales, durante el 2003, 219.361 personas se desplazaron en Colombia. De acuerdo con el informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES el desplazamiento en este año fue de 207.607 personas; es decir más de 500 personas se desplazaron diariamente. Independientemente de la fuente que se tome, la comparación de los registros de desplazamiento interno forzado entre los años 2002 y 2003, permite concluir que en el 2003 el incremento del desplazamiento fue un 50% menor que en el año anterior²⁶.

²⁵ Plan de Desarrollo 2002–2006. “Hacia un Estado Comunitario”: “En materia de prevención se adelantarán dos tipos de acciones. De una parte, para proteger las personas y comunidades en riesgo, incluyendo especialmente las comunidades sitiadas o en resistencia, se fortalecerá el actual Sistema de Alertas Tempranas de manera que permita la valoración oportuna de condiciones objetivas de riesgo y por tanto la anticipación de eventos de desplazamiento. De otra, se brindará asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto por fallecimiento de familiares, incapacidad permanente, heridas y pérdida de bienes. Así mismo, se proporcionará asistencia educativa a menores de edad mediante subsidio al pago de pensiones y matrículas en las instituciones públicas, y se prestará atención psicosocial para el restablecimiento emocional de las víctimas. Por último, la prevención también incluye el apoyo a la reconstrucción de la infraestructura social y de viviendas a través de esquemas de subsidio o financiación para la reposición o la reparación de bienes”, p. 53.

²⁶ Según la RSS a octubre de 2004 se han desplazado 109.389 personas. CODHES reporta a junio de 2004, 130.346 personas desplazadas.

GRÁFICO 8 Tendencias del desplazamiento 2001-2003

Fuente contrastadas: Red de Solidaridad Social y CODHES

Para el gobierno, el cambio en la tendencia del desplazamiento es la consecuencia de los resultados positivos de la estrategia de *Seguridad Democrática* y de los operativos de la fuerza pública en el país, los cuales han permitido reducir el número de homicidios, masacres, secuestros y ataques contra la infraestructura; y, en consecuencia, el crecimiento marginal del número de personas internamente desplazadas.

Sin duda, al presentarse una disminución de los niveles de violencia en el país, el desplazamiento tiene que indicar una tendencia a disminuir, dado que es el resultado de la reacción de la población a las diferentes manifestaciones de violencia asociadas al conflicto armado. Pero esta disminución es más el efecto de un cambio en la dinámica misma del conflicto, propiciado por las estrategias del gobierno, que el resultado de una política de prevención de las causas que producen el desplazamiento interno de la población.

De conformidad con las cifras oficiales, el temor generalizado de las personas, consecuencia de la presencia de grupos armados y de hechos violentos en sus lugares de residencia, continúa siendo la mayor causa de desplazamiento. Entre el año 2001 y 2003, el 51% de las personas que se desplazaron manifestaron hacerlo por amenaza generalizada. El 38% del desplazamiento se explica por la existencia de enfrentamientos armados (25%) y amenazas específicas (12.8%)²⁷.

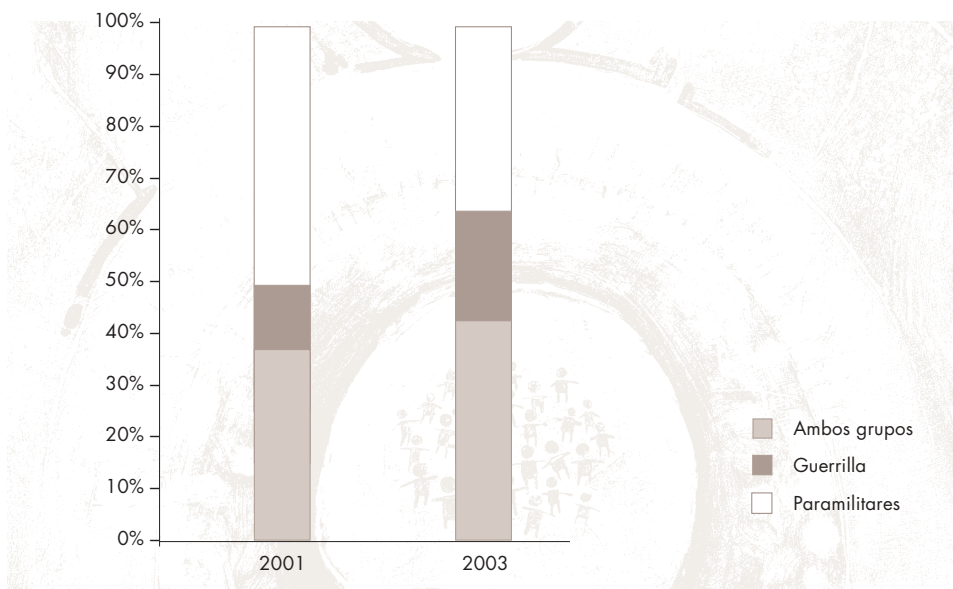
²⁷ Informe RSS. Op. cit., marzo 2004.

El hecho de que los enfrentamientos armados y las amenazas específicas tengan hoy más incidencia que hace dos años, evidencia un cambio en la dinámica del conflicto: si bien el nivel de violencia en términos generales ha disminuido, el conflicto se ha intensificado.

Como resultado de estos cambios, también han variado las presuntas responsabilidades por el desplazamiento. En el año 2001 el mayor responsable era el paramilitarismo (48,2%); a la guerrilla se la señalaba como responsable en el 12% de los casos, y al efecto combinado de ambos grupos, se le asignaba la responsabilidad en el 37% de ellos. Para finales del 2003, la composición de responsabilidades indica que el accionar de guerrillas y paramilitares causó el 42% de los desplazamientos internos forzados del país; el paramilitarismo fue responsable del 32,7% de los casos (15% menos que en el 2001) y la guerrilla del 22% (8% más que en el 2001).

Otra de las variaciones en la dinámica del conflicto que explican el cambio de esta tendencia, es la existencia de comunidades bloqueadas por los grupos armados. Sin embargo, como se mencionó, la carencia de estadísticas sistemáticas impide establecer la magnitud y el impacto de esta realidad sobre el conjunto de la población internamente desplazada y en riesgo de serlo.

GRÁFICO 9 Variación de responsabilidades por desplazamiento. 2001 y 2003



Fuente: Informe RSS, marzo de 2004

Los problemas de sub-registro también inciden en la estimación del desplazamiento interno forzado. Diferentes circunstancias deben ser señaladas: i) el temor a declarar el desplazamiento ante las autoridades; ii) la aprensión a ser obligado/a a retornar al lugar de origen²⁸; iii) la política institucional de establecer criterios restrictivos para que la población internamente desplazada acceda al Sistema Único de Registro.

Desde el punto de vista humanitario y frente a la necesidad de prevenir las causas que originan el desplazamiento interno, es necesaria una identificación y valoración sistemática de las diversas formas en que los cambios en el conflicto armado afectan de manera distinta a la población. Por ejemplo, el escenario de negociación con las autodefensas, si bien ha propiciado la modificación de la conducta de este grupo armado hacia la población, también ha significado el desarrollo de combates, que como en Antioquia, Meta y Casanare, han originado desplazamientos masivos. La guerrilla también ha reaccionado frente a la estrategia estatal, y en su afán por mantener el control de la población, ha atacado a personas en sus zonas de influencia, aumentando su responsabilidad en el desplazamiento respecto a los dos años anteriores.

Hasta el momento, las medidas complementarias a la estrategia de *Seguridad Democrática*, se presentan en forma desarticulada y en ocasiones, contrapuestas. Sin embargo, la formulación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, intenta dar una visión integral de la prevención del desplazamiento interno y de la protección de la población internamente desplazada.

El Plan integra diferentes acciones de prevención en cada una de las cuatro líneas estratégicas que lo estructuran. Entre ellas se destacan las siguientes²⁹:

1. *Acciones humanitarias*: i) mecanismos de información y seguimiento para la prevención de las causas del desplazamiento, como el Sistema de Alertas Tempranas y los observatorios regionales de conflicto armado y desplazamiento; ii) estrategias para el fortalecimiento del SAT a través de la descentralización de la política y la participación y el mayor compromiso de las autoridades locales; iii) modelos de presencia en zonas de alto riesgo como misiones humanitarias para identificar y hacer seguimiento a la situación de riesgo o violación de derechos humanos, generar recomendaciones, y revisar y ajustar medidas cautelares y provisionales.
2. *Desarrollo económico local*: considera acciones como la generación de arraigo, la atención de la emergencia alimentaria en las zonas y comunidades en

²⁸ Expresamente señalado así por comunidades desplazadas en la Costa Atlántica.

²⁹ Plan de Desarrollo 2002–2006. “Hacia un Estado Comunitario”.

riesgo, y el fomento a la seguridad alimentaria desde la óptica del autoconsumo a través del Programa RESA para 3.000.000 de campesinos.

3. *Hábitat*: supone acciones para la titulación colectiva de baldíos y el saneamiento de la propiedad.
4. *Gestión social*: planea programas de difusión de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y el apoyo a procesos comunitarios en los que la población está promoviendo la no vinculación al conflicto.

El Sistema de Alertas Tempranas, SAT.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 planteó la necesidad de fortalecer el SAT como estrategia de prevención del desplazamiento, de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario relacionadas con el conflicto armado. En efecto, se ha logrado el fortalecimiento de la presencia regional del SAT³⁰ y se ha establecido un Comité Interinstitucional de Alertas Temprana, CIAT, para evaluar los informes de riesgo y adoptar las decisiones que permitan dar respuesta a las alertas emitidas. Pese a los esfuerzos, el sistema no logra estructurarse como un mecanismo de prevención, constituyendo uno de muchos ejemplos de la citada tensión entre las estrategias de seguridad y la protección de la población en medio del conflicto.

Anteriormente, la Defensoría del Pueblo emitía alertas sobre riesgos inminentes, promoviendo respuestas inmediatas de las autoridades. Este esquema fue cuestionado por las fuerzas militares, las cuales consideraron que en muchos casos la información no era confiable y que dichas respuestas generaban una desventaja estratégica al modificar sus planes de operación. Por esta razón, se decidió concentrar la labor del SAT en el análisis de situaciones tempranas de riesgo —ya no de riesgo inminente— y fortalecer la capacidad de análisis de su equipo humano. Adicionalmente, se estableció el Comité Interinstitucional que, además de contrastar la información, define si el informe de riesgo remitido por la Defensoría del Pueblo constituye una alerta temprana y qué tipo de medidas deben ser adoptadas. En consecuencia, la operación del sistema se tornó dispendiosa, pudo haber mejorado en términos de riesgo para la política de seguridad, pero al mismo tiempo disminuyó la capacidad de respuesta efectiva para proteger a la población.

El actual procedimiento ilustra la ineficacia del mismo: i) Frente a la presencia de hechos que estén poniendo en riesgo a la población, un analista regional recaba información que transmite a los analistas nacionales; ii) éstos elaboran un informe

³⁰ El SAT tiene oficinas en 21 de las 35 defensorías regionales que existen en el país.

de riesgo que es transmitido al CIAT; iii) dicho comité evalúa y determina si existe o no riesgo y, en el evento de decidir que hay lugar a una alerta temprana, imparte instrucciones genéricas, como solicitar a las autoridades locales la realización de un Consejo de Seguridad para adoptar medidas conducentes a superar las condiciones de riesgo que se presentan en una determinada área. En consecuencia, cuando se da respuesta, no es posible garantizar criterios de oportunidad y de pertinencia.

Es necesario mantener el Sistema de Alertas Tempranas porque se requiere realizar un análisis de las situaciones de riesgo que permita evaluar las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de las comunidades, y los efectos del conflicto, no sólo desde la óptica estratégica de las posiciones y acciones de las partes, sino del impacto que el conflicto genera en la población civil. Sin embargo, si el interés es que el SAT opere como instrumento de prevención, es imperioso recuperar el equilibrio entre su objetivo de proteger a la población y la estrategia de seguridad de las autoridades.

En cuanto a la descentralización de la política de derechos humanos como mecanismo para el fortalecimiento del SAT es, sin duda, una necesidad que las autoridades locales logren mayores compromisos en materia de prevención y atención al desplazamiento interno forzado y, en particular, que den cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2569 de 2000³¹, en referencia con el rol de prevención de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia. En el proceso de descentralización se siguen presentando problemas por la existencia de multiplicidad de instancias y porque, en últimas, las decisiones acerca de la prevención del desplazamiento se toman principalmente en el seno de los consejos de seguridad y no en los comités de atención al desplazamiento interno forzado.

Los resultados del avance en la descentralización de la política de derechos humanos, son hasta ahora formales, pero se espera que generen impactos en la medida en que se consolide el proceso. Los 32 planes de desarrollo departamental incorporaron el tema de derechos humanos, lo que es sin duda un importante logro.

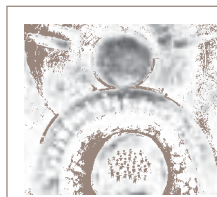
³¹ Decreto 2569 de 2000. Art. 32°. Funciones de los Comités en Prevención del Desplazamiento Forzado. Son funciones preventivas de los Comités en materia de desplazamiento forzado, entre otras, las siguientes: 1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento. 2. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento. 3. Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales. 4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento [...] 5. Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento. 6. Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.

Las “misiones humanitarias”³²

Las “misiones humanitarias” han demostrado ser durante los últimos años un factor de protección para las comunidades, insuficiente, sin embargo, en términos de la presencia institucional del Estado. Así mismo, han propiciado la identificación de factores de riesgo de las comunidades y, en algunos casos, la respuesta de las autoridades. Sin embargo, presentan dificultades en términos de sostenibilidad, por la necesidad de contar con la presencia de equipos móviles de funcionarios estatales, que dada las limitaciones de recursos humanos, es esporádica y se concentra en comunidades que, por alguna razón —cabildeo, gravedad, medidas provisionales o cautelares ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, etc.— son consideradas como prioritarias por las autoridades. Esta restricción de recursos sigue dificultando el seguimiento a la situación de riesgo y a la respuesta.

Conjuntamente con entidades del Estado y algunas organizaciones no gubernamentales, el Sistema de las Naciones Unidas promovió la conformación y acción coordinada del Grupo de Protección Humanitaria a Comunidades en Riesgo, con el fin de contrarrestar los factores de inseguridad y vulnerabilidad mencionados. Para ello, se acordó adoptar como estrategia la exploración de la situación en diversas regiones críticas y analizar la posibilidad de una intervención diseñada con arreglo a la situación específica. No obstante, luego del desarrollo de tres misiones, el proceso se estancó y la iniciativa no prosperó, quedando evidenciada la dificultad para suscitar respuestas coordinadas, tanto por la citada limitación de recursos humanos, como por la diferencia de criterios en relación con el tipo y marco mínimo de respuesta que debería darse. Es decir que, identificada una necesidad no se contaba con la capacidad de ofrecer una respuesta inmediata.

El gobierno, por su parte, ha estructurado un esquema con el cual pretende, entre otras cosas, superar estas dificultades. El Programa de Acción Integral busca ofrecer respuestas inmediatas frente a las necesidades que un equipo interinstitucional identifique en terreno, bajo el compromiso de una serie de entidades del Estado de atender esas necesidades en el corto plazo. Este modelo está siendo aplicado en la Sierra Nevada de Santa Marta y en la región del Catatumbo. Aunque puede ser un instrumento tanto de prevención del desplazamiento como de protección de comunidades, es conveniente que las autoridades evalúen desde el punto de vista humanitario, los riesgos que pueda representar este tipo de instrumentos para las comunidades cuando se vinculan al desarrollo de operaciones militares.



³² No se pretende definir el concepto de misión humanitaria. En este contexto nos estamos refiriendo al desarrollo de actividades interinstitucionales, con presencia de organizaciones de carácter humanitario que asisten a zonas de desplazamiento o de alto riesgo de éste, con el propósito de promover la presencia civil de las autoridades y respuestas institucionales.

Como se mencionó, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia prevé también el desarrollo de misiones en el marco de medidas cautelares y provisionales establecidas por la Comisión y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³³. Éstas son el resultado de la falla en los modelos de prevención.

Si bien es comprensible la necesidad y la importancia de planificar la respuesta para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al mismo tiempo, es necesario considerar que incluir el seguimiento a dichas medidas dentro del Plan, puede ser un mensaje contradictorio para las comunidades, las cuales entenderían que para poder contar con procesos de acompañamiento permanente, requerirían buscar protección por fuera de la jurisdicción colombiana. Al parecer, para evitar este mensaje, el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la República han priorizado el acompañamiento a otras comunidades que no cuentan con este tipo de disposiciones.

En todo caso, el esquema de misiones no ha sido un factor determinante en la prevención de violaciones de los derechos humanos de comunidades como la de Jiguamiandó, para citar un ejemplo, que sigue en altísimo riesgo y fuertemente presionada por los grupos armados.

La atención de la emergencia alimentaria en las zonas y comunidades en riesgo, y el fomento a la seguridad alimentaria

Desde la óptica del autoconsumo, el programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA, es un novedoso instrumento de prevención y de atención, en especial para comunidades en situación de confinamiento. Este Programa de la Red de Solidaridad Social, que fue puesto en marcha en diciembre de 2003³⁴, tiene como objetivo impulsar proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo. Busca un cambio de actitud para que el pequeño productor rural siembre lo que la tierra puede producir y compre sólo aquellos artículos indispensables y complementarios para la subsistencia de su familia³⁵.

³³ Las comunidades de Cacarica y Dabeiba, la Asociación Campesina del Río Cimitarra, el Proceso de Comunidades Negras, y los pueblos indígenas Emberá Chamí, Emberá Katio, Pijao y Kankuamo (Sierra Nevada de Santa Marta), cuentan con medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las comunidades de San José de Apartadó y el Jiguamiandó, y los kankuamo (Sierra Nevada de Santa Marta) tienen medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³⁴ Resolución 3303 del 3 de diciembre de 2003.

³⁵ Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social (2004). RESA. Red de Seguridad Alimentaria. Instructivo para la presentación de proyectos.

Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social (2004). Estadísticas proyectos programa RESA. Documento enviado al ACNUR el 15 de marzo de 2004 con motivo de este Balance.

Pese a sus importantes resultados³⁶, RESA parte de un supuesto que corre el riesgo de desestimar el conflicto como causa del desplazamiento: la producción de alimentos para el autoconsumo se entiende como un mecanismo para “estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras, recobrando en parte su capacidad productiva”³⁷. En consecuencia, es una estrategia que por sí sola no puede operar como mecanismo de prevención, requiriendo articularse a otras medidas para no fungir solamente como desestímulo al desplazamiento.

La protección de la propiedad y de la posesión de bienes inmuebles

La protección de la propiedad y la posesión sobre bienes inmuebles de la población internamente desplazada, es otro de los instrumentos de prevención del desplazamiento. El supuesto que ha estado detrás de este esquema de prevención, es el presunto interés de los miembros de los grupos armados de acumular tierra, propiciar procesos de repoblamiento y aprovechar el territorio para sus fines estratégicos. En esa medida, la clarificación de los derechos de propiedad, tanto individual como colectiva, el saneamiento de la propiedad y las restricciones a la comercialización de los bienes inmuebles, puede obrar como desincentivo al despojo y al desplazamiento interno de la población, y como elemento de arraigo para la población en riesgo de desplazamiento.

Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social (2004). Características del Programa RESA. Red de Seguridad Alimentaria. Respuesta escrita al cuestionario previo solicitado por el ACNUR con motivo de este Balance.

ACNUR. Reporte de Entrevista a la Coordinación del Programa RESA, 7 de mayo de 2004.

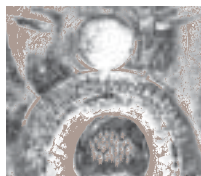
El apoyo que ofrece RESA corresponde a: i) semillas de hortalizas y de cultivos semestrales; ii) materiales vegetativos de cultivos permanentes o semipermanentes; iii) pies de crías de pequeñas especies animales; y iv) herramientas y algunos materiales e insumos requeridos para la producción agropecuaria; además de la capacitación y el seguimiento a cada proyecto.

Los requisitos para acceder a los proyectos del Programa RESA, son: i) tener acceso a la tierra, es decir, contar con un espacio de terreno donde se ejecute el proyecto que puede ser del beneficiario a cualquier título (propio, comodato, en arriendo, etc.), de un ente territorial (municipio, departamento, nación), de un gremio, de una ONG o de una persona jurídica o natural que lo aporte a cualquier título, por el tiempo que dure el proyecto; ii) ser pequeño productor agropecuario vulnerados o vulnerable por la violencia; y iii) vincularse al Programa por una sola vez.

Los proyectos no tienen límite de cuantía ya que son el producto de recursos de cofinanciación (entre tres, cuatro o más entidades del orden local, regional o nacional: alcaldías, gobernaciones, gremios, cabildos indígenas, ONG, sector privado, etc.). De igual manera, se espera alcanzar acuerdos de cooperación internacional. Con estos recursos se pretende atender tres familias por cada millón de pesos (\$1.000.000).

³⁶ Con una meta de tres millones de personas que representan el 25% de la población rural, el programa atendió 453.142 de diciembre a junio de 2003. El compromiso a 31 de julio es atender un millón (1.000.000).

³⁷ Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social (2004). RESA. Red de Seguridad Alimentaria. Instructivo para la presentación de proyectos.



En este caso también, se requiere integrar la medida a una propuesta integral de protección dado que, por sí sola, no alcanza a prevenir la aparición de causas que generan desplazamiento.

El Decreto 2007 de 2001 reglamentario de la Ley 387 de 1997 (artículo 19), ha tenido hasta el momento una aplicación limitada, ya que las autoridades locales tienen escaso conocimiento de la existencia del instrumento. Se han presentado iniciativas locales en Norte de Santander, en Santander y en Antioquia, que pueden constituir el punto de partida para un empleo más generalizado. De igual manera, la Procuraduría General de la Nación está desarrollando un proceso de formación de los procuradores agrarios en este sentido. Sin embargo, se requiere que en los procesos de fortalecimiento de los comités territoriales y en el seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades municipales, tal y como está previsto en el sistema de seguimiento y evaluación de la Procuraduría General de la Nación, se insista en el cumplimiento de las obligaciones en relación con su aplicación, el cual no es facultativo para las autoridades.

“El Proyecto Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario”, de la Red de Solidaridad Social que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI, ha logrado establecer un soporte metodológico e instrumental para poner en marcha el artículo 1o. del citado Decreto, relativo a la declaración de la inminencia de riesgo de desplazamiento por parte de los comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población desplazada por la violencia, y los procedimientos necesarios para proteger los bienes patrimoniales de la población internamente desplazada contra actos arbitrarios, por circunstancias que puedan originar o hayan originado un desplazamiento interno forzado³⁸.

Entre los instrumentos diseñados y validados a través de la puesta en marcha de este proyecto en dos zonas de las cinco áreas piloto previstas³⁹, se destacan: i) los formatos para la recolección de información de fuentes secundarias, con el propósito de identificar predios, y acopiar información primaria para reconocer

³⁸ Artículo 1º, Decreto 2007 de 2001. Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales.

³⁹ Las zonas piloto de intervención del proyecto son: i) el norte del Cauca (municipios de Caloto y Miranda) y el sur del Valle del Cauca (municipio de Pradera) con participación indígena; ii) el municipio de Buenaventura con presencia de población afro colombiana; iii) el Oriente antioqueño (municipios de San Carlos, San Francisco y San Luis); iv) Montes de María y v) el Norte de Santander. Cada uno de los pilotajes de pequeña escala busca validar las herramientas diseñadas, determinando así la selección de las regiones de intervención de acuerdo con situaciones diversas que permitan ofrecer distintos escenarios de riesgo, formas de tenencia y diferencias poblacionales.

titulares de derecho y modalidades de tenencia; ii) el diseño del Registro Único de Bienes y Predios Abandonados conjuntamente con el Incoder⁴⁰; iii) el diseño de procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras para la eficaz atención de los riesgos del desplazamiento⁴¹; iv) la identificación de medios probatorios para condiciones de tenencia diferentes a la propiedad; v) el diseño de una metodología guía que precisa las competencia de los comités municipales, distritales y departamentales, las instituciones territoriales y nacionales, y las comunidades; vi) la preparación de un manual de procedimientos para poder hacer efectiva la norma; y vii) la construcción de los protocolos de intervención de las procuradurías judiciales agrarias.

Pueden mencionarse entre otros logros: i) la divulgación de las herramientas metodológicas mencionadas a las poblaciones y a las autoridades competentes en los diferentes niveles territoriales, específicamente al Incoder, a la Superintendencia de Notariado y Registro, y al IGAC, quien hace entrega gratuita de la información de los mapas requeridos para identificar las zonas a ser protegidas; ii) la construcción de una red interinstitucional con las citadas entidades para el desarrollo de la norma; y iii) el diseño de mecanismos que permitan extender de la manera más adecuada, las medidas de protección a contextos interculturales, específicamente a grupos étnicos, dado que el Decreto no los contempla de manera específica. Así mismo, el estudio y construcción participativa de estrategias para que las normas propias de las comunidades afro descendientes y los pueblos indígenas puedan fortalecer las medidas de protección.

En el caso de resguardos indígenas y territorios colectivos afro descendientes, ha sido demostrado que el título es insuficiente para la protección de la propiedad, la cual es inalienable, imprescriptible e inembargable, y está siendo afectada por los efectos del conflicto armado y de los megaproyectos. En estos contextos, el fortalecimiento organizativo de las comunidades, el manejo de los territorios y la disponibilidad de recursos son fundamentales. Cabe destacar la importancia y los significados sociales y simbólicos del territorio para el fortalecimiento de los procesos de construcción de identidad de estos pueblos, en el marco de sus proyectos de vida y el fortalecimiento de su autonomía.

Los anteriores desarrollos permiten prever la aplicación más sistemática del señalado Decreto y de otros mecanismos complementarios para la protección de los bienes de la población internamente desplazada. Sin embargo, estos esfuerzos resultarán insuficientes sin la ejecución de medidas especiales para la adjudicación y titulación de tierras que están previstas en el artículo 3o. El balance de cada una de las medidas de acceso a tierras contempladas en el Decreto, presentado en

⁴⁰ Ley 387 de 1997. Numeral 1, Art. 19, sección 8.

⁴¹ Decreto 2007 de 2001, Art. 3o.

el aparte correspondiente al análisis de la política de estabilización socioeconómica⁴², permite concluir, sin embargo, que su aplicación requiere de un mayor esfuerzo presupuestal y de una mayor capacidad de gestión de las instituciones competentes.

Dado que el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia prevé este instrumento, no obstante, una vez más se incurre en el tipo de errores identificados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. Si no se establecen las condiciones necesarias para que la oferta institucional se pueda materializar, se afectaría entonces el principio de coherencia señalado por la Corte.

De otro lado, ya que el interés en muchos casos está más ligado con la explotación de recursos estratégicos o con los procesos especulativos que se pueden presentar en relación con el desarrollo de grandes proyectos, es necesario mejorar la transparencia y los procesos de participación de las comunidades sobre las decisiones en relación con inversiones públicas o privadas. Más aún si se trata de áreas pertenecientes a comunidades indígenas o afro descendientes⁴³.

Por último, es frecuente que las personas internamente desplazadas pierdan sus bienes como consecuencia del atraso de pagos crediticios (en especial hipotecarios), servicios públicos e impuestos prediales. Esta situación afecta a muchas personas desplazadas una vez retornan. El programa de protección de bienes, avanza en la identificación de mecanismos para proteger este ámbito específico de los derechos de la población, lo cual es muy positivo, en especial en una perspectiva de mediano y largo plazo, y frente a las posibilidades de restablecimiento de la población.

El apoyo a los procesos organizativos de la población internamente desplazada

Las comunidades han desarrollado modelos de prevención de diversa índole y denominación frente a las violaciones de derechos humanos. El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia contempla el apoyo a los procesos organizativos de comunidades que han tomado la posición de no vinculación al conflicto armado. Se espera que esta inclusión, permita alcanzar una posición definitiva de las autoridades en relación con el apoyo a los mismos.

⁴² Capítulo IV de este Balance.

⁴³ Decreto 1320 de 1998. Artículo. 1. La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme al artículo 2 del presente Decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad.

Uno de los factores de riesgo de las comunidades, se ha originado precisamente por la incoherencia del mensaje del Estado frente a los procesos organizativos durante los últimos años y, en particular, durante el actual gobierno. Se han presentado incluso visiones contradictorias de un mismo proceso provenientes de diferentes autoridades⁴⁴. De una parte, se dan respuestas que apoyan las iniciativas de estas comunidades, por ejemplo, a través del cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales y, simultáneamente, se efectúan declaraciones públicas de rechazo. Incluso se han apoyado, como en el caso de Cacarica, procesos de estigmatización en contra de las mismas.

La definición de la posición de las autoridades frente a los procesos organizativos de la población internamente desplazada es una necesidad apremiante. Ni las comunidades, ni las organizaciones, ni la comunidad internacional tienen claridad en relación con cuáles de los procesos organizativos son promovidos y apoyados por las autoridades. Mientras los mensajes continúen siendo contradictorios, las posibilidades de construcción de confianza entre autoridades y comunidades se continuarán aplazando. También es ineludible la aplicación de un criterio de coherencia en el conjunto de acciones que desarrolla el Estado. En la medida en que éste no se presenta, puede agravarse por la acción del Estado, la situación de vulnerabilidad y riesgo de las comunidades.

Si se deciden apoyar en forma coherente los procesos organizativos, las autoridades podrían aprovechar estas experiencias para la protección de otras comunidades, obviamente, sin descargar la responsabilidad de la prevención y la protección sobre ellas. En muchas regiones del país, los procesos organizativos de la población internamente desplazada son el resultado de experiencias y esfuerzos de más de 15 años que han logrado el respeto de los grupos armados y de las mismas autoridades. No se trata de procesos improvisados, sino de modelos organizativos surgidos, en muchos casos, auspiciados y asesorados por funcionarios del Estado. Luego, existe allí todo un conocimiento que puede ser aprovechado para estructurar políticas públicas integrales de prevención de las causas del desplazamiento.

De otra parte, algunos mecanismos de prevención contemplados en la ley o desarrollados en la práctica que no fueron considerados por el Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, deben al menos evaluarse con el fin de propiciar una respuesta de prevención integral. Entre ellos, sobresale el Programa de Defensores Comunitarios que adelantan la Defensoría del Pueblo y la inaplazable acción en materia de lucha contra la impunidad al desplazamiento interno forzado. A éstos se suma el respeto al derecho internacio-

⁴⁴ Este el caso de los procesos organizativos en Urabá y el Bajo Atrato, en tanto dinámicas de resistencia de pueblos indígenas y comunidades afro descendientes.

nal humanitario por parte de los grupos armados, bien sea en virtud de acuerdo o por compromiso unilateral, que no se aborda en este análisis, pero sobre el que es necesario mantener abierta la posibilidad de, por lo menos, garantizar niveles mínimos de respeto y definir las condiciones para el mantenimiento del espacio humanitario.

Algunas instituciones, en particular la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Red de Solidaridad Social, han planteado modelos de gestión pública más cercanos a la realidad del conflicto para dar respuesta a las necesidades de la población afectada por la violencia. A partir de las propuestas de las mismas comunidades, la Defensoría diseñó un modelo de respuesta que busca establecer una relación de cercanía con las comunidades en riesgo, con el fin de limitar sus factores de vulnerabilidad y prevenir la ocurrencia de violaciones en su contra, mediante la visibilización de sus especiales condiciones de riesgo, la promoción de la respuesta de las autoridades competentes, el fortalecimiento de los procesos comunitarios y el acompañamiento de las comunidades.

Hoy, con el apoyo de la cooperación de los gobiernos de Suecia y el Reino Unido, este programa está presente en 17 comunidades del país (en ocasiones cubriendo una sub-región)⁴⁵. Con este proceso se han hecho evidentes situaciones de riesgo, se ha dado respaldo a las dinámicas organizativas de las comunidades y se ha buscado promover la respuesta de las autoridades. Sin embargo, es un programa que no está soportado en una estrategia integral del Estado, y responde más a la iniciativa de las comunidades y de la Defensoría del Pueblo.

La prevención de violaciones a los derechos humanos

No se conocen avances en materia de condenas por el delito de desplazamiento interno forzado. Esta falta de diligencia en términos de impunidad, además de no contribuir a la prevención del desplazamiento, afecta las posibilidades de alcanzar una reparación de los daños causados por la violación de los derechos de la población desplazada. Como se mencionó⁴⁶, frente a la ausencia sistemática de investigaciones y sanciones, tendrían las autoridades que asumir la reparación de los daños a las personas desplazadas. Así lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

⁴⁵ Los defensores comunitarios se encuentran hoy en Alto Aríari, Alto Baudó, Buenaventura y la costa vallecaucana, Cacarica, Catatumbo, Dabeiba, Macizo colombiano y Norte del Cauca, Medio Atrato – Bojayá, Montes de María, Oriente antioqueño, Putumayo – Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Sierra Nevada – Cesar, Sierra Nevada, Magdalena, Tierralta, Tumaco y la Costa Pacífica nariñense.

⁴⁶ Capítulo I: “Análisis de los aspectos conceptuales y estructurales generales de la política”.

“Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. [...] 172. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención. [...]174. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las vulneraciones de los derechos humanos y de investigar seriamente con los medios que tenga a su alcance, aquellas que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables, imponerles las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación. [...]175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos y aseguran que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa. Así mismo, comprende la obligación de indemnizar a las víctimas por las consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de estas medidas, que varían según el derecho de que se trate y las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o de comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido vulnerado”.

La difusión y formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario

La Ley 387 de 1997 prevé como instrumento de prevención el desarrollo de programas de difusión del derecho internacional humanitario. Éstos deben estar dirigidos tanto a la población, como a las organizaciones sociales y a los funcionarios públicos. En particular, debe garantizarse que las personas internamente desplazadas conocen sus derechos, los mecanismos para hacerlos exigibles y los



procedimientos e instrumentos para su realización⁴⁷. Especial relevancia cobra en materia de prevención, la formación de los funcionarios públicos, específicamente autoridades locales y miembros de la Fuerza Pública.

Tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional han efectuado un importante esfuerzo en materia de profesionalización de sus integrantes y, en particular, de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Ambas instituciones han adelantado un programa de formación en relación con los instrumentos de protección de los derechos de la población internamente desplazada. Es necesario, sin embargo, evaluar sistemáticamente el impacto de estos programas y buscar la forma de institucionalizarlos en las escuelas de formación.

Por último, las políticas públicas deben promover, apoyar y respetar la labor de organismos humanitarios y organizaciones de derechos humanos para complementar las acciones del Estado y promover su respuesta en términos del contenido de los derechos de la población internamente desplazada⁴⁸.

⁴⁷ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Artículo 6. *Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras: a. A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos; [...].*

Ley 387 de 1997. Artículo 4. De la creación. *Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos: [...] 2°. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.*

Ley 387 de 1997. Artículo 14. De la prevención. *Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el gobierno nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas: [...] 4. Diseñar y ejecutar un plan de difusión del derecho internacional humanitario [...]*

Ley 387 de 1997. Artículo 19. De las instituciones. *Las instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.*

Las instituciones con responsabilidad en la atención integral de la población desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

12. *La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.*

En estos programas se deberán integrar las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de desplazados.

⁴⁸ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Artículo 14 1. *Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales [...]* 3. *El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.*



LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Uno de los aspectos más difíciles de atender con la población internamente desplazada, es la presencia de los grupos armados en las zonas de llegada de ésta. Los agentes que propiciaron su desplazamiento continúan ejerciendo algún nivel de control en estos lugares, o por lo menos, cuentan con la capacidad potencial de acceder los mismos.

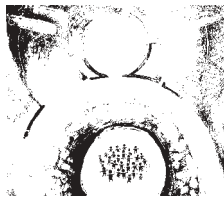
Cuando se presentan desplazamientos como consecuencia de amenazas directas, las posibilidades de brindar protección efectiva se reducen. Los programas de protección dirigidos principalmente a líderes, no permiten recoger otra serie de situaciones en las que se registra un nivel extraordinario de riesgo. Según un estudio desarrollado por CODHES⁴⁹, hay casos en que, como consecuencia de persecuciones, las personas se han visto obligadas a desplazarse en varias ocasiones, algunas de ellas hasta diez veces.

En pequeñas capitales y medianos municipios, los riesgos son aún mayores, pues las posibilidades de buscar protección en medio de la multitud disminuyen, y las autoridades cuentan con menores posibilidades de brindar protección efectiva.

La situación de los niños y las niñas, al igual que la de las y los jóvenes, es grave en la medida en que están expuestos a ser incorporados en redes urbanas de grupos armados, u otro tipo de actividades que ponen en riesgo sus derechos.

⁴⁹ CODHES. Presentación del informe sobre el proyecto "Desplazamiento Urbano" al ACNUR, noviembre de 2003.

El derecho a la protección



El contenido del derecho

Como se ha reiterado, las personas internamente desplazadas disfrutan de los mismos derechos que el resto de la población. Sin embargo, dos factores hacen especial su condición: su mayor vulnerabilidad y la presencia de agentes de persecución. En consecuencia, deben existir programas que atiendan específicamente su situación⁵⁰.

Los programas de atención de la población internamente desplazada deben fijarse en especial en las necesidades de aquellos sectores que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Específicamente los niños y las niñas, los y las jóvenes frente a los riesgos que se presentan en el contexto urbano; así mismo, deben proteger a las mujeres frente a la violencia en razón del género⁵¹.

Adicionalmente, y respondiendo al principio de coherencia que debe existir entre las políticas de protección y otras políticas gubernamentales, los programas

⁵⁰ DUDH. Art.3.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Art. 1.
CADH. Art. 4.
CADH. Art. 5.
PIDCP. Art. 6-1.
PIDCP. Art. 7.
Convención de Belem do Pará. Art. 7.
PR. 3- 2.
PR. 10-1.
PR. 12-1.
CP. Art. 2.
CP. Art.11.

⁵¹ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 38- 1.
E/CN.4/1996/Add.2. 125
Convención de Belem do Pará. Art. 1
Convención de Belem do Pará. Art. 2.
Convención de Belem do Pará. Art. 4.
Convención contra la discriminación racial. Art. 5.
Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda. - La seguridad como derecho individual
Ley 387 de 97. Art. 29. *De la protección a las personas desplazadas. La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.*
La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión.
Decreto 2659 de 2000. Art. 33. *Funciones de los comités en atención integral de la población desplazada. Son funciones de los comités en atención integral de la población desplazada, entre otras, las siguientes: [...] 9. Velar porque las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación.*

deben recoger, respetar y apoyar los procesos de organización de la comunidad. Dada la fragilidad de los procesos organizativos de la población internamente desplazada, en caso de que algún miembro de una organización sea privado de libertad, deben adoptarse las medidas correspondientes para garantizar su derecho a la defensa y para evitar que su captura debilite el proceso organizativo de la comunidad.

En ningún caso, el hecho de pertenecer a una organización de población internamente desplazada o de provenir de un determinado lugar, puede constituir una razón para la privación de la libertad. Las autoridades deben abstenerse de efectuar acusaciones genéricas contra las organizaciones de población internamente desplazada y sus líderes, que puedan ocasionar estigmatizaciones en su contra e incrementos potenciales de sus niveles de riesgo⁵².

A su vez, deben existir programas que atiendan de manera especial a los líderes de la población internamente desplazada, que en razón de su función son sujetos de persecución. Así mismo, programas de protección a aquellas personas que no siendo líderes están igualmente perseguidas. Estas acciones deben permitir: i) identificar las causas y la magnitud de la amenaza; ii) incluir medidas concretas de protección que deben ser evaluadas en forma periódica; iii) y permitir reaccionar frente a situaciones de incremento de los niveles de riesgo.

De otro lado, el Estado está en la obligación de diseñar y poner en marcha programas de asistencia y orientación jurídica para la población internamente desplazada, a través de los cuales ésta conoce el contenido de sus derechos, los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, y los instrumentos para hacerlos efectivos⁵³.

⁵² DUDH. Art. 9 Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. PIDPC Art. 9-1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

[...] 5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

⁵³ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Art. 6.

6. Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a. A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos; Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Art. 141. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

2. Entre esas medidas figuran las siguientes: a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;

La respuesta del Estado

La Sentencia T-719 de 2003 de la Corte Constitucional elabora un análisis de las diferentes situaciones de riesgo, en especial de aquellas personas que se encuentran en coyunturas extraordinarias y que requieren especial protección del Estado. Para identificar dichos contextos, es necesario, según la Corte: i) establecer las causas; ii) valorar en forma individual cada situación para instituir las medidas necesarias; iii) diseñar y poner en marcha mecanismos de seguimiento a dichas medidas, seguidas por dispositivos de reacción ante las posibles contingencias. De esta manera, se establece el contenido de la obligación del Estado de proteger efectivamente el derecho a la seguridad personal⁵⁴.

[...] 3. El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

Artículo 10. De los objetivos. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros:

4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

⁵⁴ Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda. - *La seguridad como derecho individual:*

El derecho a la seguridad personal, en ese contexto, es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; [...] la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigirse, en determinadas condiciones, medidas específicas de protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad personal, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que las autoridades pueden conjurar o mitigar. [...] El derecho a la seguridad personal adquiere especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o su contexto, han recibido especial protección tanto por la Carta como por otras fuentes de derecho internacional vinculantes para Colombia; [...].

4.2.3.1. Caracterización de los riesgos frente a los cuales protege el derecho a la seguridad personal. [...] el derecho a la seguridad personal no es una garantía de inmunidad frente a cualquier contingencia, riesgo o peligro. Las personas pueden cubrir los riesgos de vivir en sociedad mediante los diferentes mecanismos de aseguramiento previstos de manera general en el ordenamiento jurídico; la exposición a los riesgos ordinarios de la vida humana dentro de un Estado, con acceso a los mecanismos generales de protección establecidos por las autoridades para cumplir sus funciones constitucionales, es una de las cargas propias de la condición de persona dentro de una sociedad.

Por lo anterior, y para efectos de claridad conceptual, la Sala considera necesario establecer una sencilla escala de riesgos, [...] se pueden establecer los siguientes cinco niveles de riesgo:

Nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar. Es este nivel el de los riesgos extraordinarios, que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos [...] i) debe ser específico e individualizable [...]; ii) debe ser concreto [...]; iii) debe ser presente [...]; iv) debe ser importante [...]; v) debe ser un riesgo serio [...]; vi) debe tratarse de un riesgo claro y discernible [...]; vii) debe ser un riesgo excepcional [...]; y viii) debe ser desproporcionado [...].

Nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal. Éste es el nivel de los riesgos que, por su intensidad, entran bajo la órbita de protección directa de los derechos a la vida e integridad personal. Cuando los riesgos puestos en conocimiento de las autoridades reúnen todas las características señaladas anteriormente –esto es, cuando son específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados, y además se llenan los siguientes requisitos, los derechos a la vida y a la integridad personal estarían amenazados. Estos requisitos adicionales son i) que el

Tres elementos comunes pueden señalarse en materia de la respuesta estatal frente a los mecanismos de protección a la población internamente desplazada: i) la discontinuidad de la respuesta; ii) la debilidad de un enfoque diferencial; y iii) la incoherencia del mensaje frente a los procesos organizativos, de acuerdo con el principio de distinción, el respeto a la identidad cultural, y el reconocimiento y apoyo a los procesos organizativos.

Es de resaltar el caso de las mujeres, al constituir en ciertas ocasiones una de las situaciones de mayor vulnerabilidad dentro del conflicto armado. Así mismo, la ausencia de un enfoque diferencial de edad e identidad cultural al interior de este grupo poblacional, con el fin de que las medidas de protección actúen de forma idónea y adecuada, y satisfagan las necesidades específicas de cada mujer desplazada. Preocupa en especial la imposición de códigos de conducta por parte

riesgo sea grave e inminente, y ii) que esté dirigido contra la vida o la integridad de la persona, con el propósito evidente de violentar tales derechos. Cuando el riesgo tiene estas características adicionales, su nivel se torna extremo, y serán aplicables en forma inmediata los derechos fundamentales a la vida y a la integridad, como títulos jurídicos para exigir la intervención del Estado con miras a preservar al individuo.

4.2.3.2. Obligaciones constitucionales básicas de las autoridades para preservar el derecho fundamental a la seguridad personal.

[...] la Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:

- 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*
- 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
- 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*
- 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*
- 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.*
- 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.*
- 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.*

[...] Existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de i) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), ii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, iii) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), iv) su situación de indefensión extraordinaria como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno) [...].

Ley. 387 de 1997. Art. 29°.



de los grupos armados, cuyas disposiciones van sobre todo dirigidas a coartar la libertad de las mujeres.

De acuerdo con la lógica que plantea la Corte Constitucional y los parámetros de evaluación que ella determina para responder efectivamente al deber de *preservar el derecho fundamental a la seguridad personal*, se observa: i) No existe una caracterización sistemática de la situación y la magnitud del problema de protección; así como de los niveles de riesgo de la población internamente desplazada; ii) no hay una especificidad en las propuestas de los programas de protección a líderes para las personas internamente desplazadas. El programa de protección de defensores de derechos humanos y líderes que maneja el Ministerio del Interior⁵⁵, no se ajusta a lo planteado en la Ley 387 de 1997 y a las necesidades específicas de la población internamente desplazada. Algunos de los mecanismos allí previstos en ocasiones visibilizan a la población y la ponen en mayor riesgo. De otro lado, la inexistencia de protocolos específicos de protección para estas personas, tanto colectiva como individualmente, redundan en la debilidad de las acciones y la incapacidad de reacción oportuna por parte del Estado; y *iii*) los programas de protección existentes están destinados a atender a los líderes de la población principalmente. Las personas sobre las cuales hay algún tipo de riesgo, no cuentan con mecanismos específicos de protección.

⁵⁵ En cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, se ha avanzado en la creación de una subcomisión específica al interior del Comité de Evaluación y Reglamentación de Riesgos, CRER para que analice los casos específicos de los líderes de la población internamente desplazada.



Capítulo 4



La política de atención integral a la población internamente desplazada

Una vez se ha producido el desplazamiento, es obligación del Estado atender en forma integral a las personas internamente desplazadas, cuando no cuenten temporalmente con los medios para asumir por cuenta propia una subsistencia digna. Dicha atención debe garantizarles: i) un nivel de vida adecuado durante la emergencia, la postemergencia, y la estabilización e integración socioeconómica¹; ii) la recuperación de la capacidad de asumir y suplir por cuenta propia la satisfacción de sus necesidades; iii) la reconstrucción de su proyecto de vida, que implica la reparación integral del daño producido por el desplazamiento².

Este capítulo presenta el balance de las acciones desarrolladas por las autoridades para atender integralmente a la población en las distintas fases del desplazamiento, en el contexto de la búsqueda de soluciones duraderas. Para ello, desarrolla un examen de las políticas de atención ligadas a aspectos relacionados con los derechos sociales, económicos y culturales, sin desconocer los derechos civiles y políticos, y la indivisibilidad e integralidad de los mismos.

En primer lugar, presenta una síntesis general de los desarrollos de la política de atención integral a la población internamente desplazada en los distintos momentos del desplazamiento. Este análisis retoma algunos planteamientos expuestos en apartes anteriores del Balance e introduce las conclusiones más generales en esta materia, con el fin de enmarcar el examen temático y sectorial de la atención que le sigue, donde se desarrollan con mayor detenimiento los postulados enunciados. Luego, examina la política de asistencia humanitaria de emergencia para la atención integral de la emergencia. En tercer lugar, analiza el

¹ PR. 18. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. DUDH. Art. 22. Toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos y culturales indispensables a su dignidad. DUDH. Art. 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado.

² Capítulo I, 1.1.1C: *Los planteamientos de la política de restablecimiento.*

desarrollo sectorial de las políticas de integración de la población internamente desplazada, en cuatro apartes temáticos: la política de salud, de educación, de estabilización socioeconómica y acceso a tierras, y de vivienda y hábitat. Por último, presenta un avance de las principales conclusiones del informe de la política de retornos para el período 2002-2004 el cual está en preparación por el ACNUR.



REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN INTERNAMENTE DESPLAZADA

Parámetros para el análisis de la política de atención integral

El objetivo final de la política de atención integral a la población internamente desplazada es la provisión de soluciones duraderas. Consiste en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se restablece y se repara moral y materialmente a las personas internamente desplazadas.

Ello implica, en términos generales: i) desarrollar programas de asistencia a la población internamente desplazada³; ii) garantizar la oportunidad de la asistencia; iii) realizar en particular el principio de igualdad de acceso de toda la población internamente desplazada; iv) reconocer y atender las necesidades especiales de los niños, las mujeres y los grupos étnicos, en particular los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes; v) atender de manera articulada y coordinada las distintas dimensiones de los

³ DUDH. Art. 25. *Toda persona tiene derecho a los seguros en caso [...] de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*
PR. 24. 1. *La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.*

PR. 25. 1. *La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales. 2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.*

derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos vulnerados por el desplazamiento; vi) garantizar y planificar, con la participación de las personas internamente desplazadas, las soluciones de integración más adecuadas en igualdad de condiciones, bien sea el retorno al sitio de origen, la integración local (en el sitio de recepción) o el reasentamiento (reubicación en un tercer sitio). Estas soluciones deben ser voluntarias, seguras, dignas y sostenibles, de manera que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada.

La política en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado Comunitario”



Debe resaltarse el hecho que entre agosto de 2002 y marzo de 2004, prácticamente la única formulación pública, formal y escrita que presenta de manera global e integral la política gubernamental de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en su conjunto, más allá de algunos documentos relativos a la misión y al plan de gestión de la Red de Solidaridad Social, RSS, que no circularon públicamente, es la contenida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, dado a conocer a finales de 2002 y promulgado a través de la Ley 812 el 26 de junio de 2003.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, caracteriza la situación del desplazamiento interno forzado como “el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado interno”⁴. Este fenómeno, “por su magnitud y sus características”⁵, “no sólo representa una de las más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos, sino que contribuye a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población, al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano. Esto último se da, en particular, como resultado de la caída de los ingresos de los grupos afectados y del efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida. Los hogares desplazados son altamente vulnerables. De cada 100, se estima que 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia”⁶.

Uno de los aspectos más positivos y relevantes, fue el reconocimiento explícito del gobierno del problema del desplazamiento interno forzado como parte de la protección y la promoción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, DIDH, y del Derecho Internacional Humanitario, DIH. En particular, en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 el gobierno plantea adelantar acciones en cuatro puntos básicos: “a. prevención y protección; b. atención de la emergencia;

⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. p. 61.

⁵ *ibíd.*

⁶ *ibíd.*

c. generación de condiciones para el restablecimiento; y d. fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada”⁷.

Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo de este *Balance*, la formulación y desarrollo concreto de los componentes de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, puso en evidencia la ausencia de un enfoque integral de protección de los derechos de la población afectada y de medidas concretas tendientes a la reparación moral y material de las víctimas.

El enfoque se mantuvo confinado, en términos reales, dentro de los parámetros convencionales de la atención de las necesidades materiales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población afectada. Pero aún en esta dimensión, desde el momento mismo de la divulgación de la versión preliminar del Plan en noviembre de 2002, fue visible la necesidad de establecer de manera explícita en sus capítulos respectivos, las respuestas específicas del Estado a la población internamente desplazada en los diferentes componentes sectoriales: vivienda (ítem II.1); generación de empleo (ítem II.9); educación (ítem II.1); salud y seguridad social (ítem III.2); manejo social del campo (ítem III.4); fortalecimiento de grupos étnicos (ítem III.9), y descentralización y desarrollo territorial (ítem IV.2)⁸.

Se esperaba que las carencias observadas entonces, pudiesen ser subsanadas mediante la promulgación de un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que tuviera un carácter integral y que remplazara al ya obsoleto Decreto 173 de 1998. Sin embargo, como se ha señalado, dicho Plan continuó siendo una expectativa hasta el 18 de marzo de 2004, cuando fue promulgado por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, CNAIPD, en acatamiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

Avances y retos de la respuesta del Estado

Si bien el Estado ha cumplido con el desarrollo de programas de asistencia a la población internamente desplazada, no ha logrado garantizar la atención integral, en los términos anteriormente definidos.

El análisis general de la manera en que se ha implementado la política y su desarrollo instrumental, pone en evidencia los problemas centrales que ha obstaculizado la atención integral, así como el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada, algunos de los cuales ya han sido examina-



7 Ibid.

8 ACNUR: Comentarios a la política de atención y prevención del desplazamiento forzado. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. “Hacia un Estado comunitario”. 13 de diciembre de 2002.

dos. Estos son: i) coordinación; ii) discontinuidad de la respuesta y priorización del componente de atención humanitaria de emergencia sobre la provisión de soluciones duraderas; y iii) énfasis de la política en una única modalidad de integración (retorno) y de estabilización socioeconómica (generación de ingresos por cuenta propia).

Las dificultades de coordinación están principalmente relacionadas con: i) la existencia simultánea de ofertas sectoriales desarticuladas (vivienda, salud, educación, generación de ingresos y acceso a tierras), cuya integración constituye uno de los mayores retos del conjunto de las autoridades sectoriales; ii) la sincronía o coordinación de tiempos entre la toma de decisiones en el nivel nacional y la dinámica territorial, que exige el esfuerzo de articular las prioridades de los Planes Integrales Únicos, PIU, formulados en el marco de los comités territoriales y aquellas establecidas en el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia; iii) la sostenibilidad de los comités territoriales relacionada con el logro de una dinámica propia liderada por las autoridades territoriales, más que por la labor central de la Red de Solidaridad Social.

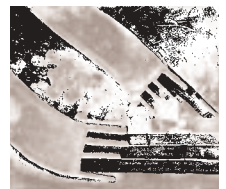
La discontinuidad en la respuesta, se refiere a la existencia de un desequilibrio entre la asistencia humanitaria a la emergencia y el acceso a soluciones duraderas, a pesar de la progresiva aunque lenta ampliación de las coberturas de atención. Si se toman en cuenta únicamente las metas para el período agosto 2002 - agosto 2006, las últimas constituyen sólo la quinta parte en relación con las primeras, evidenciando la alta prioridad de la atención humanitaria de emergencia y la inexistencia de atención durante la post-emergencia: 200.000 familias con asistencia humanitaria de emergencia *versus* 40.000 familias con acceso a soluciones duraderas (30.000 retornos y 10.000 reubicaciones o reasentamientos).

El hecho de haber puesto el énfasis en la opción de retornos generó a su vez inequidades en el acceso a otras modalidades de integración, rezagos en la oportunidad de las respuestas de integración local en el sitio de recepción o las posibilidades de reasentamiento en un tercer sitio, contribuyendo a deteriorar la calidad de vida de la población internamente desplazada.

Aunque se ha avanzado de manera muy importante en el cumplimiento de las metas gubernamentales en materia de número de familias retornadas, los resultados de un análisis detenido y documentado de dichas experiencias permiten adelantar que, en términos generales y teniendo en cuenta la vigencia del conflicto, no existen las condiciones para garantizar efectivamente los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en los procesos de retorno. Entre las principales conclusiones sobre la ejecución de la política, se destacan:

1. Se mantuvo la primacía de la asistencia de emergencia sobre la provisión de soluciones duraderas.

2. Se logró consolidar la agilidad de la respuesta y la ampliación de la cobertura en la atención humanitaria de emergencia.
3. Se continuaron realizando intervenciones importantes en materia de seguridad alimentaria (OPSR) y se lanzaron nuevas iniciativas (RESA).
4. Los resultados en materia de soluciones duraderas han sido mínimos, en cuanto a cobertura e impacto, y focalizados en experiencias interesantes, pero de pequeña escala, basadas en gran medida en los esfuerzos de cooperación con organizaciones no estatales.
5. La efectividad del funcionamiento del sistema se vio entorpecida por la reestructuración del aparato de Estado que involucró la mayoría de las instituciones del SNAIPD.
6. La política continuó enfocada hacia la atención del desplazamiento, pero no logró incorporar de manera sistemática y eficaz la atención a grupos de población afectados por nuevas modalidades, tales como el desplazamiento intra-urbano, inter-veredal, y las comunidades sitiadas y bloqueadas.





LA POLÍTICA DE ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A LAS PERSONAS INTERNAMENTE DESPLAZADAS

El desplazamiento interno forzado, por lo general, priva a las personas de la posibilidad de acceder por cuenta propia a los medios para su subsistencia. Esta situación requiere de una respuesta inmediata del Estado, que garantice un nivel de vida adecuado a la población internamente desplazada, atendiendo de manera integral la emergencia⁹.

Ello entraña la obligación del Estado de hacer efectivo: i) la existencia de programas de asistencia a la población internamente desplazada; ii) la oportunidad de la asistencia, que debe ser inmediata, y la integralidad de la misma; iii) el acceso en condiciones de igualdad para toda la población internamente desplazada; iv) el enfoque diferencial, es decir el reconocimiento y atención de las necesidades especiales de los niños, las mujeres y los grupos étnicos; v) los estándares mínimos de la atención humanitaria de emergencia, consistentes con los protocolos de atención definidos nacionalmente y los patrones internacionales consagrados en los Acuerdos 20-20 y en la Cumbre de Ginebra de 1994; y vi) la duración de la atención humanitaria de emergencia, hasta tanto se dé el tránsito hacia la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, la estrategia de atención humanitaria del

⁹ PR. 18. *Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.* Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Art. 22. *Toda persona tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, y culturales indispensables a su dignidad.*

DUDH. Art. 25. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado.*

gobierno se propuso “la atención diferencial por grupos vulnerables para brindar apoyo inmediato que permita superar estas condiciones y suministrar los servicios sociales básicos que cubran las necesidades de socorro y subsistencia”¹⁰. Para ello previó: i) “la prestación temporal de asistencia en nutrición, refugio y salud —física y psicosocial—”¹¹; ii) “la provisión de asentamientos temporales que cuenten con servicios básicos bajo estándares mínimos de calidad”¹²; “la elaboración de diagnósticos sobre el estado de salud de la población, así como la atención y el control de las enfermedades contagiosas, el cuidado médico apropiado y la educación en salud e higiene”¹³.

Sin embargo, la necesidad de adoptar un enfoque diferencial no debe aplicarse únicamente a la asistencia humanitaria de emergencia, sino a toda la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado. Aunque se incluye este enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el desarrollo posterior demostró que no se lograron avances significativos al respecto, ni en la formulación de las estrategias e instrumentos, ni en la ejecución de la política¹⁴.

Respecto al contenido y los estándares de la asistencia humanitaria de emergencia, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 menciona de manera muy genérica los componentes de la misma, en contraste con la precisión de los protocolos de atención utilizados por la Red de Solidaridad Social desde el año 2000, y con las experiencias obtenidas en la práctica a través de la operación del programa por parte de organizaciones humanitarias mediante el esquema de administración delegada. De otro lado, no toma en consideración “otros elementos de la atención humanitaria de emergencia dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada, [...] que están reconocidos internacionalmente y consagrados en los Acuerdos 20-20 y en la Cumbre de Ginebra de 1994. Éstos son el saneamiento básico, el acceso a la energía eléctrica, la salud sexual y reproductiva, y la atención psicosocial”¹⁵.

La ambigüedad y falta de precisión en el tema, redundó posteriormente en la reducción sustantiva al contenido y a los estándares de la asistencia humanitaria de emergencia por parte de la Red de Solidaridad Social: i) la supresión del apoyo financiero para la obtención de documentación (registro civil y cédula) y del componente de atención psicosocial; ii) la reducción de la duración y del contenido de

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación: *Bases del Plan Nacional de Desarrollo* (2002), Op. cit, p. 63.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Cfr. Capítulo II de este *Balance*: “Elementos de análisis para una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado desde un enfoque diferencial”.

¹⁵ ACNUR. Comentarios a la política de atención y prevención del desplazamiento forzado. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. “Hacia un Estado comunitario”. Op. cit. p. 8

la ayuda según la valoración de cada caso realizada por la misma entidad; y iii) el desmonte del esquema de atención por parte de organizaciones humanitarias especializadas mediante administración delegada.

Sin embargo, la anterior situación comenzó a corregirse a partir de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, la cual estableció el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital que debe ser garantizado a toda la población internamente desplazada.

El programa de atención humanitaria de emergencia: integralidad y oportunidad de la respuesta estatal

Parámetros para el análisis

El primer elemento por considerar en el análisis, es que deben existir programas de asistencia para la población internamente desplazada¹⁶. En segundo lugar, que los programas de asistencia humanitaria de emergencia deben garantizar la respuesta inmediata e integral del Estado en términos de la atención. La privación súbita de los medios para la subsistencia de la población internamente desplazada, obliga a contar con mecanismos ágiles y efectivos que permitan “socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas [...]”¹⁷.

Avances y limitaciones en la respuesta del Estado

Durante el período analizado, la atención humanitaria de emergencia no sólo ha seguido existiendo como programa de atención, sino que se ha fortalecido. Sigue siendo el componente más desarrollado y consolidado de la política, comparativamente con otros como la prevención o la provisión de soluciones duraderas.

La atención humanitaria de emergencia continuó respondiendo a un enfoque de “discriminación positiva”. Siguió estando principalmente a cargo de la Red de Solidaridad Social, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja,

¹⁶ DUDH. Art. 25. *Toda persona tiene derecho a los seguros en caso [...] de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

¹⁷ Ley 387 de 1997. Art. 15. *Una vez se produzca el desplazamiento, el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas para garantizar la atención humanitaria de emergenciaatención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas [...].*

CICR, y tuvo un presupuesto asignado específicamente para el cumplimiento de sus metas.

En términos generales, se ha mantenido la capacidad institucional de respuesta a las situaciones de emergencia y la oportunidad de la misma, respecto al período anterior. Ello, sobretudo en el caso de la atención a los desplazamientos masivos, aunque con menor consistencia en los procesos retorno y con dificultades importantes en la atención a las familias internamente desplazadas que solicitan la asistencia de manera individual (desplazamiento “gota a gota”). Respecto a los desplazamientos masivos, es necesario destacar que:

- a. Han sido atendidos durante la emergencia principalmente por la Red de Solidaridad Social y el Comité Internacional de la Cruz Roja, entidades que suscribieron un documento de entendimiento para este efecto. La Red de Solidaridad Social reporta que se está atendiendo prácticamente el 100% de los casos conocidos por el Estado y específicamente notifica haber apoyado entre el 7 de agosto de 2002 y el 25 de mayo de 2004, 204 eventos de desplazamiento masivo que involucraron a 15.401 familias (70.716 personas), de las cuales retornaron 7.390 hogares (34.916 personas).
- b. Se ha mantenido y se está mejorando la coordinación entre las instituciones que conforman el sistema de atención humanitaria de emergencia para la atención integral de la población desplazada durante la emergencia, con la incorporación cada vez más significativa de las autoridades de los niveles departamental y municipal.
- c. Se está logrando una respuesta relativamente rápida, dentro de las 72 horas siguientes al desplazamiento.

Sin embargo, se reportan aún eventos de desplazamiento masivos que no son atendidos en forma adecuada por las autoridades. Puede citarse el caso del Departamento de Nariño, donde la oficina regional del ACNUR pudo documentar varios eventos ocurridos durante el primer semestre de 2004, que presentaron problemas de cobertura y atención. Estos corresponden a seis casos de desplazamiento masivo con un estimado de 2.988 personas desplazadas, la totalidad de ellos indígenas (pasto y awá, que representan el 62.18% de los casos) y afro descendientes (37.82%). La mayoría de los desplazamientos se produjeron por choques entre la Fuerza Pública y grupos armados al margen de la ley¹⁸. En estos casos, el 67.15% de las personas internamente desplazadas fueron registrados y atendidos, y el 37.82% no lo fueron.

¹⁸ ACNUR. Pasto. *Informe sobre desplazamientos masivos durante el primer semestre de 2004 en el Departamento de Nariño*. Documento interno.

De acuerdo con el Informe preparado por la oficina del ACNUR en Nariño: “La atención a los desplazamientos masivos y muy especialmente tomando en cuenta la necesaria respuesta a los retornos y la respuesta diferencial a los desplazamientos de indígenas y afro descendientes, ha sido deficiente a niveles preocupantes. Pueden analizarse los siguientes puntos: i) si bien 68,15% de los desplazados recibieron asistencia humanitaria, en algunos ésta ha sido deficiente; ii) el número y la capacidad de los albergues existentes es pequeña, existiendo sólo el albergue indígena de Ricaurte, con una capacidad esperada de 80 plazas después de la remodelación prevista, y el de Pasto, con 50 plazas. No existe infraestructura parecida en la Costa Pacífica; iii) si bien la mayoría de retornos han sido acompañados y verificados y se han emitido informes interinstitucionales con recomendaciones, las visitas se han hecho de modo posterior y los retornos se han efectuado sin compromisos concretos y sin acompañamiento, y en ocasiones empujados por atención insuficiente; iv) no existen medidas de prevención de desplazamientos, aunque son de destacar las iniciativas de RESA en la zona indígena de Ricaurte y es de esperar su aplicación pronta en la Costa Pacífica; v) la respuesta al desplazamiento no ha sido diferenciada, es decir, no se ha tomado en cuenta el hecho de que la totalidad de desplazados pertenece a culturas tradicionales; vi) no hay todavía un sistema de detección y atención a los desplazamientos intra-veredales, lo cual indica que existe un problema de acceso humanitario, y vi) los municipios afectados no cuentan con planes de contingencia y en muchos casos, tampoco con comités municipales funcionales, con un presupuesto asignado para asistencia humanitaria de emergencia”¹⁹.

En relación con la atención humanitaria de emergencia que hace parte de la asistencia propia del acompañamiento a los procesos de retorno, la Red de Solidaridad Social ha establecido que ésta debe incorporarse a un conjunto de componentes de atención más amplio e integral, definido en el respectivo protocolo. Sin embargo, con frecuencia, dicha atención no llega de manera oportuna o completa.

Existen aún importantes dificultades de accesibilidad y oportunidad por superar, en la atención humanitaria de emergencia a los desplazamientos individuales (“gota a gota”), por lo general, atendidos en forma directa por la Red de Solidaridad Social a través de sus oficinas regionales, o por ONG operadoras mediante convenios de administración delegada.

En lo referente al desempeño del esquema institucional, una de las limitaciones que surgió durante el período analizado se relaciona con el desmonte gradual del esquema de prestación de la asistencia a través de ONG operadoras, habiéndose reducido su cobertura de 25 capitales y cuatro municipios en el 2003, a sólo

¹⁹ Ibid. P. 8.

cinco ciudades en el 2004. De acuerdo con la Red de Solidaridad Social, este esquema funcionó bien para atender volúmenes no muy grandes de familias, pero hizo crisis al incrementarse significativamente la demanda de atención, al crecer el desplazamiento en el 2002. De otro lado, la rigidez del esquema de contratación pública hizo demasiado complejo el proceso de administración y renovación de los convenios con las ONG operadoras. Según esta entidad, cada vez le era más difícil encontrar socios dispuestos a vincularse al esquema de atención humanitaria de emergencia mediante administración delegada. En consecuencia, la atención fue asumida de manera directa por la Red de Solidaridad Social, sujeta a la disponibilidad presupuestal y a una oferta discrecional de acuerdo con la valoración de cada caso, la cual depende de las visitas domiciliarias que deben ser realizadas por los funcionarios de las unidades territoriales de dicha entidad.

Este hecho se reflejó en una desmejora notable de la calidad y oportunidad de la atención. De acuerdo con tres estudios de caso y testimonios de algunos usuarios²⁰, se presentaron varios problemas: i) No hubo disponibilidad de tiempo, ni recursos humanos suficientes en las oficinas regionales de la Red de Solidaridad Social para realizar de manera adecuada, ágil y oportuna las visitas domiciliarias y la valoración caso por caso; ii) la Red de Solidaridad Social no contó con la disponibilidad presupuestal y/o el adecuado flujo de caja para prestar la atención de acuerdo con los estándares fijados por la misma entidad (alimentos, *kits* de hábitat, vajilla, cocina y aseo), lo que resultó en dotaciones insuficientes frente al tamaño o la situación específica de las familias; y iii) se registraron demoras en la entrega del auxilio para alojamiento, derivadas de la complejidad de los trámites para el giro de los recursos a sus unidades territoriales.

A partir de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, la Red de Solidaridad Social adoptó una serie de modificaciones sustantivas en su esquema de asistencia, y reconsideró muchas de las normas, entre ellas la de la reducción de la red de operadores. Las decisiones consistieron en²¹: a). Disminuir el tiempo de la valoración de las necesidades, realizando la visita domiciliaria o entrevista en sitio distinto al domicilio en un lapso no mayor a cinco días; b). hacer una convo-

²⁰ Bandeira, Pablo. *Hacia una política proactiva para la población desplazada de Colombia: evidencia de tres estudios de caso*. Documento inédito. Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, 3 de junio de 2004.

Bandeira, Pablo, Op. cit. p. 7. Cita: “La mayoría de la población entrevistada había recibido algo de ayuda humanitaria, pero con experiencias muy variadas, que van desde una respuesta rápidas (una semana), 3 paquetes alimentarios, 3 meses de alojamiento temporal, algo de madera para la casa y un colchón, hasta más de un año de demora, y sólo un paquete de alimentos recibido. La ayuda para pagar la renta por tres meses es la ayuda que menos personas habían recibido. Incluso en los mejores casos, la ayuda no es suficiente (un colchón y comida valorada en \$82.000 al mes para una familia común de cinco miembros)”.

²¹ Cfr. informe del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2004, Acta del CNAPD del 13 de septiembre de 2004. p.p. 8 a 10.

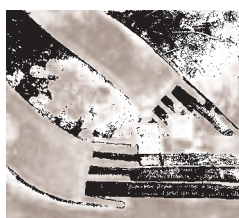
catoria (a partir de septiembre de 2004) para la contratación de 15 operadores de atención humanitaria que atenderán en 15 ciudades; c). incrementar los recursos para tener disponibilidad permanente de fondos de caja menor en las oficinas de la entidad donde no hay operadores; y d). contratar proveedores nacionales de alimentos y elementos no alimentarios.

Otra limitación importante consiste en que, aunque la responsabilidad de la atención de la emergencia le compete al conjunto del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Internamente Desplazada, SNAIPD, aún no se logra un compromiso proporcionalmente significativo de entidades del nivel nacional como el ICBF y el Ministerio de la Protección Social, ni de las entidades territoriales.

Esta falencia fue señalada por la Sentencia T-025 de 2004, y se espera que las órdenes en ella impartidas permitan superarla. La Corte ordenó, además, que las autoridades territoriales competentes determinaran “el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada” y definieran “los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán”. Esta orden se adiciona a una anterior, dictada mediante la Sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000, según la cual “es claro para la Corte que la afluencia de desplazados puede constituir una importante carga para las ya de por sí exangües arcas de las entidades territoriales. Sin embargo, ello no exime a las entidades territoriales de su responsabilidad para con las personas desalojadas de sus hogares. Los departamentos y los municipios deben prepararse para recibir de manera adecuada a los colombianos que son expulsados de sus hogares por causa de la violencia, y para colaborar de manera activa en la atención de la población desplazada”.

Como efectos positivos de la Sentencia T-025 de 2004 pueden mencionarse: i) Para atender las disposiciones de la Corte Constitucional, la Red de Solidaridad Social propuso al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en sesión del 7 de mayo de 2004, que en el nivel nacional la responsabilidad de la atención de la emergencia sea asumida conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social, y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Territorial; y ii) la evaluación de la asignación de fondos a nivel municipal y departamental en 2004 dedicados a tratar el tema del desplazamiento, realizada por la Procuraduría General de la Nación en seguimiento del cumplimiento de la Sentencia, ha sido positiva en aproximadamente el 90% de los casos (dicha entidad está preparando un modelo de seguimiento con 170 indicadores y 30 componentes para las entidades del SNAIPD).

Un componente de la red de atención humanitaria de emergencia que ha experimentado un desarrollo importante, es el de las Unidades de Atención y Orientación, UAO: i) de acuerdo con la información suministrada por la Red de Solidaridad Social, adicionalmente a las 11 UAO que se habían instalado en el pe-



río gubernamental precedente, se han establecido 12 nuevas²², para un total de 23 (a junio de 2004); ii) gradualmente se han venido allanando algunas de las dificultades experimentadas para su implementación y funcionamiento relacionadas con el espacio, la logística interna y la ubicación, que limitan la eficacia y la calidad de la atención que allí se brinda; iii) ha mejorado la voluntad política de las autoridades locales para poner en marcha las UAO y asumir su responsabilidad, y la capacidad de acompañamiento y el fortalecimiento desde el nivel nacional de la Red de Solidaridad Social a esta estrategia.

Las UAO se convirtieron en la alternativa al debilitamiento del esquema de prestación de la asistencia a través de ONG operadoras, por lo cual la Red de Solidaridad Social se empeñó en su fortalecimiento.

Sin embargo, es posible identificar aún debilidades importantes relacionadas con el papel de las UAO, y el tipo de atención y orientación que éstas prestan. En primer lugar, existen problemas relacionados con espacio, logística y ubicación, que limitan la eficacia y la calidad de la atención que allí se brinda. En segundo lugar, no incluyen asistencia jurídica²³, presentan debilidades respecto a la orientación sobre la oferta pública en general, en aspectos que son de necesidad inmediata para la población internamente desplazada, tales como los procedimientos de acceso a: los servicios de salud, en particular salud sexual y reproductiva para las mujeres y los jóvenes, y programas de estabilización socioeconómica y de vivienda²⁴.

Respecto a la oportunidad en la atención humanitaria de emergencia, uno de los principales problemas identificados es el de la inequidad en la respuesta del Estado respecto a la atención inmediata, en el caso de las familias desplazadas individualmente, frente a las que se desplazan masivamente o retornan.

Infortunadamente no existen datos estadísticos sobre el tiempo que esperan estas familias desde el momento en que son inscritas en el SUR, hasta cuando reciben efectivamente la atención humanitaria de emergencia. No obstante, numerosos testimonios de representantes de organizaciones de la población internamente desplazada²⁵, de ONG humanitarias y, aún, de entidades operadoras del programa

²² Existen UAO en Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pasto, Pereira, Santa Marta, Sincelejo, Soacha, Valledupar, Villavicencio, Medellín (septiembre de 2002), Barrancabermeja (junio de 2003), Popayán (septiembre de 2003), Florencia (noviembre de 2003), Cali (octubre de 2002), Armenia (septiembre de 2003), Neiva (julio de 2003), Girón (2003), Floridablanca (2003).

²³ Capítulo III: "Análisis de la política de prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada".

²⁴ Información recogida en las mesas nacionales y paneles de expertos regionales realizados para el Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004.

²⁵ ACNUR: Mesas nacionales y paneles regionales de expertos realizadas para el Balance de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002-2004.

de atención humanitaria de emergencia de la Red de Solidaridad Social, reiteran que la recepción inmediata de la asistencia ha sido en el pasado reciente más bien excepcional, y que por lo general las familias han tenido que esperar hasta seis meses, y que en algunos casos, la espera ha sido hasta de un año.

Una de las razones para explicar este problema, es que el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000 condiciona el reconocimiento de este derecho a la disponibilidad presupuestal y como resultado, la atención se presta oportunamente sólo a una parte de las familias que se encuentran registradas por la Red de Solidaridad Social, aquella que la disponibilidad presupuestal o la liquidez permiten. El resto debe esperar.

Durante los primeros 18 meses del período, antes de la Sentencia T-025 de 2004, la Red de Solidaridad Social no contó con los recursos suficientes, debido entre otros factores a que: i) desde agosto de 2002 el Fondo de Inversiones para la Paz, FIP dejó de prestar apoyo a dicha entidad para financiar este tipo de asistencia; ii) la ayuda que la Red de Solidaridad Social prestaba (con recursos del FIP – Plan Colombia) a la población afectada por las fumigaciones a cultivos ilícitos, quedó suspendida desde mediados del año 2002.

De otro lado, aún en los casos en que los recursos estén disponibles, continúa vigente la rigidez y complejidad de los procedimientos para la contratación de las entidades operadoras y para el giro de recursos a las unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social, lo que retrasa la respuesta en el terreno, en especial en el caso de la entrega del auxilio para alojamiento²⁶.

Es muy importante resaltar que el hecho de condicionar la prestación de la Atención Humanitaria de emergencia, AHE a la disponibilidad presupuestal contraría lo dispuesto en los Principios Rectores, en la Ley 387 de 1997 y en la Sentencia SU-1150 de 2000 de la Corte Constitucional. Es así como el Decreto 2569 de 2000, en su artículo No. 21 condiciona el reconocimiento de este derecho a la disponibilidad presupuestal y en su artículo No. 18 lo subordina a que las personas hayan presentado la declaración máximo un año después de acaecidos los hechos que dieron origen al desplazamiento. Debe señalarse que la fijación de límites en el tiempo o en el monto de recursos entra en contradicción con los objetivos de la política humanitaria, no se compadece de la situación de emergencia y vulnerabilidad de la población internamente desplazada, contradice la obligación del Estado de brindar protección y atención a estas personas, y también el Principio Rector 18 que señala la obligación de proporcionar o garantizar el acceso a alimentos esenciales.

²⁶ Cfr. Pablo Bandeira. Op. cit., p. 17: “La mayoría de la población entrevistada había recibido algo de ayuda humanitaria, pero con experiencias muy variadas, que van desde una respuesta rápida (una semana) [...] hasta más de un año de demora [...]”.

Desde el mes de mayo de 2004, la Red de Solidaridad Social ha venido adoptando algunas medidas tendientes a garantizar la atención oportuna de las familias inscritas en el SUR, con el fin de corregir la inequidad de la respuesta estatal respecto a la atención inmediata de las familias desplazadas individualmente. Para ello, ha instruido a sus Unidades Territoriales respecto a que:

“las entidades involucradas deben acreditarle a la Corte que los desplazados incluidos en el SUR han gozado de la asistencia humanitaria de emergencia (Red de Solidaridad Social) [...] En lo que compete a la Red de Solidaridad Social, para el cumplimiento de las anteriores órdenes se han establecido las siguientes estrategias: 1. En los casos en que se disponga de la UAO, garantizar que la totalidad de personas que asistan diariamente sean caracterizadas y evaluadas sus necesidades de asistencia humanitaria, se les brinde la ayuda y se divulgue la carta de derechos. En caso de no tener UAO, se adelantará la misma estrategia con las personas que se acercan cotidianamente a la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social. 2. Convocar a la UAO a los hogares de los cuales se disponga información sobre el sitio de residencia, con el fin de adelantar la caracterización (de quienes no la poseen) y la evaluación de necesidades de asistencia humanitaria de emergencia de aquellos que no la han recibido”²⁷.

De otro lado, a partir de agosto de 2004 la Red de Solidaridad Social está adelantando varios esfuerzos por agilizar la entrega de la ayuda²⁸: a) mayores recursos con disponibilidad permanente en cajas menores y agilizó su legalización; b) incrementos en la asignación de recursos para prestar la atención, mediante proveedores nacionales de alimentos y elementos no alimentarios, y disponibilidad permanente de recursos en los fondos de caja menor de sus oficinas regionales donde no cuentan con operador; c) contratación de un número mayor de operadores, para atender en las 15 ciudades mayormente receptoras; d) disminuir el tiempo de valoración de necesidades, realizando la visita domiciliaria o entrevista en un sitio distinto al domicilio, en un lapso no mayor a cinco días.

Otro problema relacionado con la oportunidad de la atención, que se traduce en una restricción al derecho a la atención inmediata, es la existencia, al menos hasta antes de la Sentencia T-025 de 2004, de una brecha de atención entre el momento en que las familias presentan la declaración y el momento en que son inscritas en el registro.

²⁷ Red de Solidaridad Social. Memorando AGAD-1224, Bogotá, 25 de mayo de 2004, p.p. 3 y 4.

²⁸ Cfr. Informe del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2004, Acta del CNAPD del 13 de septiembre de 2004, p.p. 8 a 10.

Tal como se mencionó²⁹, la Red de Solidaridad Social se está tomando los 15 días hábiles (es decir, 3 semanas) que dispone el Decreto 2569 de 2000 para valorar la declaración³⁰ y decidir sobre la inscripción o no en el registro. Ello tiene como consecuencia que las familias que presentan la declaración, quedan sin asistencia humanitaria de emergencia al menos durante ese lapso, en detrimento evidente del derecho a recibir atención mínima inmediata para una situación que es de emergencia. A fin de prevenir esta situación, el artículo 16° del mismo decreto ha previsto el suministro de ayuda inmediata: “[...] la persona que solicita el reconocimiento de su condición de desplazado por el solo hecho de haber efectuado la declaración dentro del término anteriormente señalado, tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, para la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el Registro”.

Sin embargo, esta disposición sólo era aplicada de manera extremadamente selectiva por la Red de Solidaridad Social, constituyendo la excepción y no la regla. Así, en la práctica, la atención humanitaria de emergencia de los desplazamientos individuales, se ha circunscrito a la modalidad de la atención de la emergencia y no de la urgencia de los primeros días, manteniéndose la brecha de atención entre el momento en que las familias presentan la declaración y aquél en que reciben efectivamente atención.

La situación descrita tiende a mejorar a partir de la Sentencia T-025 de 2004, a raíz de la cual la Red de Solidaridad Social expidió la circular No. 6335 de junio de 2004 por medio de la cual se adopta el reglamento interno de los fondos de caja menor, en la que se contempla la asignación de recursos para la atención de las personas u hogares que requieren atención inmediata de urgencia. Así mismo, dicha entidad dispuso la inclusión, dentro de los contratos de los operadores del programa mediante administración delegada, de recursos para atender a las familias durante las primeras 72 horas³¹.

Finalmente, el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, incluye acciones específicas que buscan soluciones a los problemas de integralidad y oportunidad señalados, involucrando a todas las

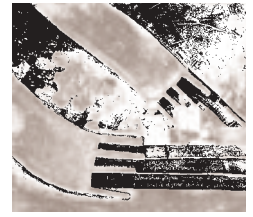
²⁹ Capítulo I: “Sistema Único de Registro”. 1.3.3 B: El desarrollo instrumental y la ejecución del SNAIPD: aplicación del principio de coherencia (del presente *Balance*).

³⁰ Decreto 2569 de 2000. Art. 9. *Valoración de la declaración. A partir del día siguiente a la fecha del recibo, la sede de la entidad dispondrá de un término máximo de 15 días hábiles, para valorar la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado.*

³¹ Cfr. Informe del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2004, Acta del CNAPD del 13 de septiembre de 2004, pp. 8 a 10.

entidades nacionales y territoriales del SNAIPD en la atención de la emergencia humanitaria de emergencia³²:

- a. Elaborar y desarrollar los planes de contingencia para la atención de eventos de desplazamiento masivo y planes de atención al desplazamiento individual, que harán parte de los Planes Integrales Únicos territoriales, los cuales serán revisados cada seis meses (a cargo de los comités departamentales, distritales y municipales para la atención integral de la población desplazada por la violencia).
- b. Apropiar recursos en los planes de desarrollo municipal y departamental, para la atención humanitaria de emergencia de la población internamente desplazada en eventos masivos e individuales (a cargo de las entidades territoriales).
- c. Poner en marcha y funcionamiento las unidades de atención y orientación a cargo de las entidades territoriales, en coordinación con la Red de Solidaridad Social y el Ministerio Público.
- d. Mantener el orden público en las zonas receptoras y prestar seguridad permanente a los alojamientos de las personas internamente desplazadas (a cargo del Ministerio de Defensa, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional).
- e. Asistir técnicamente a las entidades territoriales y nacionales en temas humanitarios (Principios Rectores, DIH, entre otros), apoyo logístico para el proceso de registro en eventos masivos de desplazamiento y toma de declaración en los casos individuales (a cargo del Ministerio Público).
- f. Capacitar y formar a personeros municipales, defensores, procuradores y jueces, en normatividad legal vigente, específicamente en sus obligaciones frente a la toma de la declaración y la orientación a las familias desplazadas en la etapa inicial de la emergencia (a cargo del Ministerio Público con el apoyo de la Red de Solidaridad Social).
- g. Capacitar a los funcionarios del sector salud en DIH, atención humanitaria de emergencia, misión médica y atención de emergencias en salud (a cargo



³² La totalidad de las acciones para la atención humanitaria de emergencia estructuradas por líneas estratégicas (acciones humanitarias, gestión social y hábitat), fue retomada en el análisis de los aspectos conceptuales y estructurales generales de la política, Capítulo I - 1.1.1: La formulación de la política y la incorporación del contenido general de las obligaciones del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario".

del Ministerio de la Protección Social, a través de las direcciones territoriales de salud).



- h. Apoyar a las entidades territoriales en situaciones de emergencia, cuando se vea desbordada la capacidad local en el ámbito técnico y de suministros (a cargo del Ministerio de la Protección Social).

Accesibilidad a la atención humanitaria de emergencia

Parámetro para el análisis

Los programas de asistencia humanitaria de emergencia deben garantizar el acceso en condiciones de igualdad a toda la población desplazada que la requiera³³.

Avances y limitaciones de la respuesta del Estado

La conclusión, ratificada por la respuesta del gobierno a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, es que una gran parte de la población internamente desplazada no ha tenido acceso a la asistencia humanitaria de emergencia.

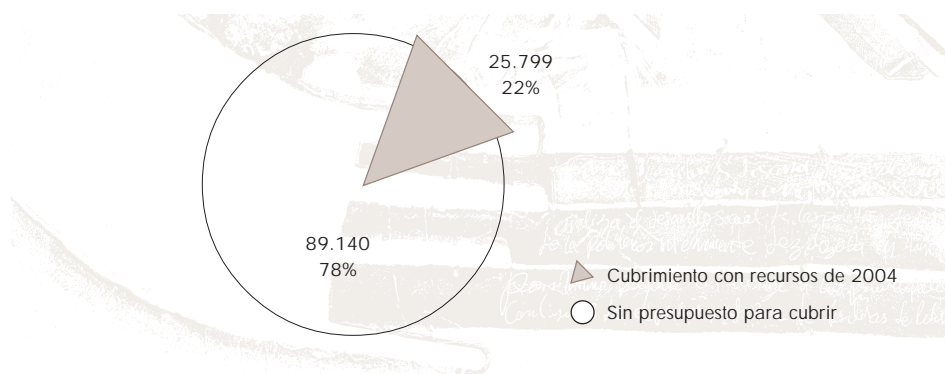
En mayo de 2004 el gobierno estimaba que, “a partir de la información actualmente disponible en la Red de Solidaridad Social, [...] existen 301.260 hogares inscritos en el Registro Único desde 1994 (n.e. esto incluye la proyección 2004) [...] Aproximadamente 114.939 hogares desplazados por la violencia, no han recibido ningún tipo de ayuda humanitaria de emergencia [...]”³⁴, es decir el 38%.

Como se presenta en el Gráfico 10, el gobierno calculaba en ese momento que con los recursos presupuestales disponibles en 2004, se podría atender a 25.799 hogares (es decir, el 22% de los 114.939 pendientes) y que se quedarían sin atender 89.140 familias (78%). El cálculo es conservador, pues está basado en el supuesto de que “los hogares registrados hasta el 2003 que aún no han recibido este beneficio, no aplicarían a la prórroga prevista en la Ley 387 de 1997, es decir sólo recibirían atención durante tres meses. En el caso de los nuevos hogares (2004 en adelante), el gobierno estima que un 50% clasificaría a la citada prórroga, recibiendo asistencia durante 6 meses”³⁵.

³³ PR. 4-1. *Estos principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia.*

³⁴ Red de Solidaridad Social. *Informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, 14 de mayo de 2004, p. 6.

³⁵ *Ibid.*

GRÁFICO 10 Familias inscritas en el Registro Único por atender en 2004

Fuente: Red de Solidaridad Social

Los resultados del proceso de actualización de la situación de la atención a la población desplazada registrada entre 1995 y 2004, adelantado recientemente por la Red de Solidaridad Social, revelan cifras más definitivas, y más preocupantes, pues reflejan que la situación es más grave de lo estimado en mayo de 2004. Con base en la información contenida en la base de datos del Sistema Único de Registro, dicha entidad identificó las necesidades no satisfechas en asistencia humanitaria de emergencia para un total de 879.271 personas, equivalentes al 77.42% de las 1'135.768 personas (252.869 hogares) inscritas entre septiembre de 1995 y el 30 de septiembre de 2004³⁶.

Las principales conclusiones permiten identificar el número de hogares o personas con algún tipo de necesidad específica, es decir, que no han recibido atención en el rubro respectivo, o sólo la han recibido parcialmente³⁷: a) 169.509 hogares (761.482 personas), el 67%, tienen aún alguna necesidad específica de asistencia alimentaria; b) 220.583 hogares, es decir el 87.2%, necesitan apoyo para alojamiento de emergencia; c) 211.999 hogares, el 83.8%, requieren *kit* de aseo; d) 250.785 personas, el 22.1% requieren suministro de vestuario; y e) 505,738 personas, el 44.5%, necesitan atención psicosocial.

Obviamente, el déficit acumulado sería mucho mayor si se toman como base las cifras de desplazamiento reportadas por CODHES para el mismo período, que incluyen a la población internamente desplazada y no registrada. Como se señaló, en concepto de la Corte Constitucional, la no inscripción de una persona o familia en el registro, no restringe la obligación del Estado a reconocer su condición de desplazamiento.

³⁶ Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada. Informe a la Corte Constitucional, 30 de septiembre de 2004, p. 6.

³⁷ *Ibid.*, Anexo II: "Matriz de necesidades y derechos según etapa de política de atención humanitaria". Los porcentajes se calculan sobre las 1'135.768 personas (252.869 hogares) inscritas entre septiembre de 1995 y el 30 de septiembre de 2004.

Hasta aquí, los resultados del análisis de la atención de emergencia incluida toda la población registrada entre 1995 y 2004.

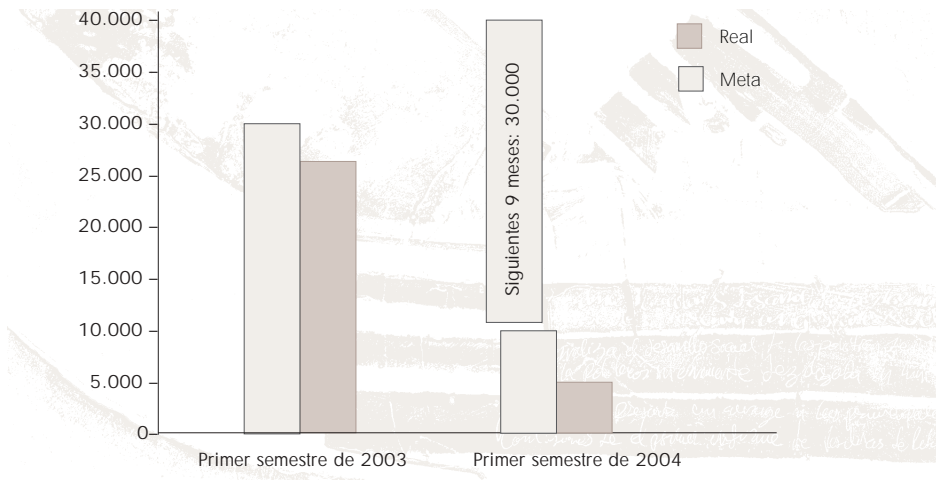
El análisis de la repuesta estatal para el período agosto de 2002 - agosto de 2004, permite concluir que sólo el 50.4% de la población desplazada registrada ha tenido acceso a la asistencia humanitaria de emergencia, cifra que muestra un pequeño incremento respecto a los tres años anteriores, los cuales reportaban una cobertura del 43%. De acuerdo con la información oficial disponible³⁸, el total de personas registradas entre el segundo semestre de 2002 y el primer semestre de 2004 ascendió a 452.186 personas, equivalentes aproximadamente a 100.710 hogares (aplicando un promedio de 4.49 personas por hogar), de las cuales sólo 50.743 habían recibido atención humanitaria de emergencia durante el mismo período.

La Red de Solidaridad Social reporta que se ha propuesto incrementar la cobertura de asistencia humanitaria de emergencia, mediante un doble esfuerzo que busca mantener la cobertura casi total para los desplazamientos masivos y mejorar aquella de los desplazamientos individuales o “gota a gota”. Para ello, se fijó como meta prestar atención a 30.000 familias en el 2003, a 40.000 familias en el 2004, para un total de 200.000 familias entre agosto del 2002 y julio del 2006. Reporta que ha atendido 13.455 familias en el segundo semestre de 2002, 26.828 en el 2003 (89,42% de la meta) y 5.571 en el primer trimestre de 2004³⁹, tal como se observa en el Gráfico 11. Con este desempeño, declara que el programa se encuentra al día en junio de 2004⁴⁰. Es de anotar que la reducción del crecimiento de población internamente desplazada, ha significado para la Red de Solidaridad Social un incremento más lento de la demanda por asistencia humanitaria de emergencia, respecto a los años anteriores.

³⁸ Red de Solidaridad Social. “Informe de gestión agosto de 2002 –agosto de 2004”. Página Web.

³⁹ SUR. “Informe de gestión agosto 2002 – junio de 2004”.

⁴⁰ “En relación con la AHE de la población desplazada individualmente se aclara que la Red de Solidaridad Social está al día en la AHE demandada y requerida por la población desplazada que se acerca a las UT o a las UAO, lo cual se soporta en las cifras que reportan las UT y otros operadores humanitarios que brindan AHE en las regiones. Existe un porcentaje de población que no demanda la atención y que en el momento de la visita domiciliaria, por la UT o por el operador, no puede ser contactado debido, entre otras razones, a su alta movilidad o al suministro de direcciones erróneas e incompletas. Adicionalmente, se ha podido evidenciar que algunos hogares declaran los hechos, respondiendo a intereses distintos al de recibir la atención humanitaria de emergencia. Dentro de dichas razones se encuentra el interés de acceder a los servicios de educación o salud. En cuanto a la atención humanitaria de emergencia a la población desplazada masivamente, ésta se brinda a la totalidad de hogares, para lo cual se cuenta con el apoyo del CIRC.” (Respuesta escrita remitida por la Red de Solidaridad Social al cuestionario de entrevista del ACNUR, en junio de 2004.

GRÁFICO 11 Cobertura de asistencia humanitaria

Fuente: Red de Solidaridad Social

Como se mencionó, un factor estructural que continuó limitando la accesibilidad al derecho de la población internamente desplazada a la atención humanitaria de emergencia, al menos hasta antes de la Sentencia T-025 de 2004, es el condicionamiento a la disponibilidad presupuestal y al plazo dentro del cual se presenta la declaración. Ello vulnera la materialización del derecho (aplicación del principio de coherencia), contrariando lo dispuesto en los Principios Rectores, en la Ley 387 de 1997 y en la Sentencia SU-1150 de 2000 de la Corte Constitucional. Tal como había sido señalado en el anterior Balance:

“el Decreto 2569 de 2000, en su artículo No. 21 condiciona el reconocimiento de este derecho a la disponibilidad presupuestal, y en su artículo No. 18 al haber presentado la declaración máximo un año después de acaecidos los hechos que dieron origen el desplazamiento. A este respecto debe señalarse que [...] la fijación de límites en el tiempo o en el monto de recursos entra en contradicción con los objetivos de la política humanitaria⁴¹, no se compadece con la situación de emergencia y vulnerabilidad de la población desplazada, contradice la obligación del Estado de brindar protección y atención a estas personas y también contradice el Principio Rector No. 18 que señala la obligación de proporcionar o garantizar el acceso a alimentos esenciales”⁴².

41 Defensoría del Pueblo: “Informe Defensoría sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia”. 1999-2002. Bogotá, mayo de 2002, p. 102.

42 ACNUR. “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”. Bogotá, octubre de 2002, p. 102.

La situación descrita puede llegar a cambiar de manera importante a raíz de la Sentencia T-025 de 2004, toda vez que la Corte Constitucional establece, dentro de los derechos mínimos que deben ser garantizados por el Estado a toda la población internamente desplazada que lo requiera, el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital.

Finalmente, debe destacarse la ausencia de estrategias, metodologías e instrumentos (tales como protocolos) de atención humanitaria de emergencia para las comunidades “sitiadas” o “bloqueadas”, y para las nuevas modalidades de desplazamiento intra-urbano e inter-veredal.

El sistema de prestación de atención de emergencia ha estado concentrado tradicionalmente en los desplazamientos convencionales. Sin embargo, durante los últimos años se ha multiplicado el número de localidades donde los actores armados están poniendo en práctica el bloqueo en el suministro de alimentos y otros bienes básicos (medicamentos, combustibles, etc.). Si bien hasta el momento se han desarrollado importantes experiencias de atención a “comunidades bloqueadas y sitiadas”, dicha modalidad de atención deberá ampliarse y consolidarse, a fin de hacer mucho más efectiva la respuesta del Estado.

A partir de la Sentencia T-025 de 2004, la Red de Solidaridad Social ha dado instrucciones precisas a sus oficinas regionales relativas a la atención de los desplazamientos inter-urbanos e inter-veredales, reiterando⁴³ la necesidad de reconocer la emergencia suscitada por estas modalidades del desplazamiento interno forzado, y de orientar y alertar a los comités municipales o departamentales para la atención integral de la población desplazada por la violencia, sobre la identificación y atención de las mismas, con el propósito de organizar la oferta institucional para este efecto y mejorar los reportes que evidencian tales eventos. También se ha propuesto capacitar a los funcionarios del Ministerio Público para que en la toma de las declaraciones se especifique el tipo de desplazamiento, y se concrete el apoyo de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo.



La atención humanitaria de emergencia diferenciada

Parámetros para el análisis

Uno de los principales principios de la asistencia humanitaria de emergencia es que los programas deben tener en cuenta las necesidades especiales de los niños y

⁴³ Cfr. Informe del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2004, Acta del CNAPD del 13 de septiembre de 2004, p.p. 8 a 10.

las mujeres, promover la participación de éstas y respetar los patrones culturales de los grupos étnicos⁴⁴.

Avances y limitaciones en la respuesta del Estado

De acuerdo con los protocolos de la Red de Solidaridad Social, la oferta debería adecuarse a las características de la población según género, etnia y edad. Como fue mencionado⁴⁵, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 se propuso prestar atención humanitaria de emergencia bajo un enfoque diferencial. Sin embargo, algunos estudios de caso y los testimonios de los usuarios, revelan que, en términos generales, este lineamiento tiende a cumplirse más bien de manera excepcional⁴⁶.

Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, si se tiene en cuenta que, según la información más reciente derivada de la caracterización de la población desplazada registrada⁴⁷, el 50.46% es de sexo femenino y que el 29.89% de los hogares tiene jefatura femenina. La atención diferencial es también de vital importancia para los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes.

A pesar de que la Red de Solidaridad Social reporta que la entidad está poniendo en práctica el suministro de *kits* de aseo y de hábitat con enfoque de género

⁴⁴ PR. 4-2. *Ciertos desplazados internos como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades, y las personas de edad, tendrán derecho a la protección, y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.*

Convención sobre los Derechos del Niño, CDN. Art. 27-1 *Los estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.* PR. 18-3 *Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de suministros básicos.*

CEDCM. Art. 14/2. *Los estados adoptarán todas las medidas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer en zonas rurales [...] en particular asegurarán el derecho a: a). Participar en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo a todos los niveles [...] h). Gozar de condiciones de vida adecuadas [...]*

Convenio 169 de la OIT. Art. 2-1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.* Art. 2-2. *Esta acción deberá incluir medidas:: [...] b). que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad cultural y social, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.*

⁴⁵ Capítulo I. 1.1.1. La formulación de la política y la incorporación del contenido general de las obligaciones del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario".

⁴⁶ Cfr: Pablo Bandeira., Op.cit., p. 17. "A pesar de que el gobierno actual señala en el Plan de Desarrollo 2002-2006 que se aportarán paquetes humanitarios que tengan en cuenta diferencias regionales, de género, de cultura y de edad, en el estudio vimos que las ayudas siguen siendo estándar. Según la Red de Solidaridad Social, esto se debe a la falta de presupuesto".

⁴⁷ Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada. *Informe a la Corte Constitucional*, 30 de septiembre de 2004.

y adaptabilidad a las características climáticas del sitio de atención, respectivamente⁴⁸, son varios los testimonios recogidos por el ACNUR durante el proceso de investigación de este *Balance* que evidencian la ausencia de un enfoque diferencial integral de la atención de la emergencia. La ayuda alimentaria entregada por la Red de Solidaridad Social, el CICR o las ONG operadoras, no consulta los parámetros culturales de la tradición alimenticia, el orden jerárquico en la distribución de los alimentos o bienes, el procedimiento para recibir atención en salud y el manejo del espacio habitacional relacionado con los roles exclusivos de mujeres, hombres, ancianos y niños, por citar sólo algunos ejemplos.

Finalmente, no se han realizado esfuerzos para asegurar la plena participación de la mujer en la planificación, control y distribución de suministros básicos de la asistencia humanitaria de emergencia, tal como lo establecen los Principios Rectores y lo subraya la Corte Constitucional⁴⁹.



Los estándares mínimos de la atención humanitaria de emergencia

Parámetros para el análisis

Los programas deben suministrar como mínimo alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos (incluido el psicológico) y saneamiento esenciales, transporte de emergencia y utensilios de cocina⁵⁰. Específicamente deben asegurar nutrición adecuada a la mujer durante

⁴⁸ Respuesta escrita remitida por la Red de Solidaridad Social al cuestionario de entrevista del ACNUR, en junio de 2004.

⁴⁹ Sentencia T-025 de 2004.

⁵⁰ PR. 18-2.

Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, lo siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten del libre acceso a los mismos.

DUDH. Art. 25-1. *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]*

DADDH. Art. XI. *Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica.*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Art. 11. *Los estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuado.*

PSS. Art. 12. Derecho a la alimentación. 1. *Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo, físico, emocional e intelectual.*

Ley 387 de 1997. Art. 15. *Una vez se produce el desplazamiento el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.*

el embarazo y la lactancia⁵¹. Por último, deben garantizar la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes, sin sustancias nocivas y aceptables culturalmente. El Estado tiene la obligación de hacer efectivo este derecho directamente⁵².

Los anteriores principios fueron refrendados por la Corte Constitucional⁵³: el *derecho a una subsistencia mínima*, significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas: i) alimentos esenciales y agua potable, ii) alojamiento y vivienda básicos, iii) vestidos apropiados; y iv) servicios médicos y sanitarios esenciales”.

Avances y limitaciones en la respuesta del Estado

Toda vez que durante el período analizado, la prestación de la asistencia humanitaria de emergencia estuvo casi exclusivamente a cargo de la Red de Solidaridad Social, en estrecha cooperación con el CICR, para el análisis de los mínimos esenciales que constituyen el contenido de la asistencia humanitaria de emergencia se toma como referencia el desarrollo de la atención suministrada por la primera entidad.

En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 no incluye todos los componentes reconocidos internacionalmente⁵⁴ y consagrados en los Acuerdos 20-20 y en la Cumbre de Ginebra de 1994: la atención sanitaria, el saneamiento básico, el acceso a la energía eléctrica, la salud sexual y reproductiva y la atención psicosocial.

⁵¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDCM). Art. 12. *Los estados partes garantizarán a la mujer [...] ...una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.*

⁵² PR. 3. *Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentran en el ámbito de su jurisdicción.*

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 12: [...] 8. *El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación comprende lo siguiente: -la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes, para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada. [...] 9. Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital y según el sexo y ocupación [...] 13. Será necesario prestar atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos... 14 [...] cuando un individuo o un grupo sea incapaz por razones que escapen a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole [...]”.*

⁵³ Sentencia T-025 de 2004.

⁵⁴ Capítulo I. 1.1.1. La formulación de la política y la incorporación del contenido general de las obligaciones del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

Segundo, durante el primer año y medio del período analizado se evidenció un proceso de reestructuración de la asistencia, traducido en un desmejoramiento de los contenidos ofrecidos en el período anterior, contradiciéndose así (tal como se planteó en el Capítulo 1. *el principio de no regresividad*, y aumentándose la diferencia ya existente entre los estándares de la ayuda prestada por la Red de Solidaridad Social y los estándares internacionales.

La Red de Solidaridad Social había adoptado en el período precedente (2000-2002) un protocolo de atención para ofrecer, a través de una red de ONG operadoras en buena parte de las ciudades del país, un paquete integral de atención que incluía asistencia alimentaria, implementos de aseo, hábitat y cocina, auxilio de transporte, auxilio funerario, apoyo para la obtención del documento de identidad (fotografía y examen de RH), y atención psicosocial.

Sin embargo, muy probablemente con el fin de compensar la escasez de recursos y, simultáneamente, mantener o aumentar la cobertura, adoptó a partir del 2003 nuevos lineamientos que implicaron una reducción del contenido y alcance de la asistencia. Específicamente, se suprimió de los convenios por administración delegada y del paquete de atención entregado directamente por dicha entidad, el componente de atención psico-social, el auxilio de transporte, el auxilio funerario y el apoyo para la obtención del documento de identidad, la fotografía y el examen de RH.

La Red de Solidaridad Social tomó dicha decisión apoyándose, en primer lugar, en el argumento de que los componentes suprimidos no estaban contemplados dentro del contenido mínimo establecido por los Principios Rectores y por la Ley 387 de 1997⁵⁵. En segundo lugar, en que la atención psicosocial debería ser

⁵⁵ “Desde la perspectiva de los requisitos legales, no hay verdadera reducción de los contenidos de la atención humanitaria de emergencia. Estos, según los artículos 15 y 21 de la Ley 387 de 1997 son cinco. El auxilio funerario y la cedulaación no aparecen en los Principios Rectores, ni son exigidos por la normatividad nacional o internacional como componentes de la AHE. Existieron en un primer momento porque la Red de Solidaridad Social los consideró necesarios, pero en la actualidad, 4 años después, se considera que los entes territoriales o las asociaciones privadas pueden asumir este tipo de responsabilidades” (Comentario de la Red de Solidaridad Social al documento preliminar producido durante el proceso de validación. *Memorias de la mesa nacional de atención humanitaria de emergencia*. ACNUR, Bogotá junio 14 de 2004).

“La RSS en su análisis de la AHE evidenció que el apoyo brindado para la expedición de la cédula de ciudadanía (RH y fotografía) y auxilio funerario, eran de muy baja demanda y ejecución, lo cual nos llevó a valorar que podrían ser asumidos por los entes territoriales o por otras entidades sociales localizadas en los municipios, como quiera que además estos apoyos no están definidos normativamente. Por lo anterior se decidió priorizar y focalizar esfuerzos y recursos en los componentes señalados en los principios rectores de los desplazamientos internos y el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, fundamentalmente referidos a la satisfacción de necesidades alimentarias y de refugio, este último no solamente contemplando el apoyo al alojamiento transitorio y los elementos de hábitat y aseo.

En relación con la atención psicosocial, debido a que el año pasado la AHE se brindó principalmente mediante recursos de caja menor y proveedores nacionales de alimentos y kits, este componente fue asumido por otras entidades como el ICBF, alcaldías, gobernaciones,

asumida por otras entidades del Estado como el ICBF y el Ministerio de la Protección Social, o entidades no gubernamentales especializadas en el tema: “(este) es un componente en el que el gobierno puede solicitar compromiso y ayuda de instituciones privadas y públicas que trabajan el tema (Ministerio de la Protección Social o ICBF, por ejemplo), desde una visión de sistema que involucre a las entidades públicas y privadas del país (SNAIPD). Desde esta perspectiva, no se puede hablar de reducción sino de una valoración más profunda de sus implicaciones y la forma en que ésta debe prestarse”⁵⁶.

El dejar la prestación de la atención psicosocial a la discrecionalidad o a la disponibilidad de los recursos de dichas organizaciones, ha tenido como resultado una drástica disminución de la cobertura. Las cifras del ICBF y del Ministerio de la Protección Social, reflejan una cobertura mucho más baja que la de la atención prestada por la Red de Solidaridad Social en los demás componentes⁵⁷. A título de ejemplo, en el 2003 el ICBF prestó atención psicosocial a través de las unidades móviles a 7.669 familias (38.345 personas) que corresponden al 28.5% de las familias atendidas con asistencia humanitaria de emergencia por la Red de Solidaridad Social durante el mismo año (26.828 familias)⁵⁸.

Lo mismo ocurrió con el componente de apoyo para la obtención del documento de identidad, el cual quedó a merced de los esfuerzos de la Registraduría Nacional, al amparo de un convenio según el cual a la población internamente desplazada no se le cobra el trámite de los documentos de identidad.

universidades, operadores de CHF, entre otras entidades. Sin embargo, mediante los contratos de operadores humanitarios próximos a suscribirse se prestará nuevamente este componente de la atención, a pesar de no ser una competencia normativa de la entidad” (Respuesta escrita remitida por la Red de Solidaridad Social al cuestionario de entrevista del ACNUR, en junio de 2004).

⁵⁶ Comentario de la Red de Solidaridad Social al documento preliminar producido durante el proceso de validación. *Memorias de la mesa nacional de atención humanitaria de emergencia*. ACNUR, Bogotá, junio 14 de 2004.

⁵⁷ Cfr. Pablo Bandeira., Op. cit., p. 17: “Las ONG de Florencia y Cartagena comentaron que hay muy poco dinero destinado a la ayuda psicosocial, a la que otorgan mucha importancia. La Alcaldía de Medellín trabaja en colaboración con ONG en la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada (UAO), donde se realiza una evaluación psicosocial de los desplazados que acuden allí y, en caso de necesidad se les dan citas gratuitas con psicólogos. El aspecto de apoyo social parece que consiste básicamente en dinámicas de grupo en los barrios para fortalecer la autoestima y la interrelación con los nuevos vecinos (creación de capital social)”.

⁵⁸ Para el 2002 las Unidades Móviles del ICBF atendieron un total de 68.057 personas en las distintas líneas de acción: seguridad alimentaria, atención psicosocial, gestión y apoyo cultural y educativo, y orientación a programas ICBF-SNAIPD. No existe una estimación del porcentaje de atención psicosocial, por lo que no es posible hacer el cálculo para este año en relación con las 13.455 familias atendidas por la Red de Solidaridad Social durante el segundo semestre del mismo.

El Ministerio de Protección Social reporta 67.733 personas con atención psicosocial, nutricional y saneamiento para el 2001 y el 2002. La ejecución de recursos con vigencia 2003 para este rubro, al igual que la distribución de los mismos con vigencia 2004 está pendiente (Diagnóstico del Ministerio de Protección Social, solicitado por la Corte Constitucional, en cumplimiento de la Sentencia T-025)

Aparentemente, dicha entidad está revisando algunas de las disposiciones regresivas a partir de la Sentencia T-025 de 2004, incluyéndose, además, el componente de vestuario, de acuerdo con la definición de los mínimos dictada por la Corte Constitucional.

También en cumplimiento de la Sentencia, en el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia se prevé establecer parámetros de atención psicosocial a los hogares afectados por el desplazamiento (a cargo del Ministerio de la Protección Social, las direcciones territoriales de salud y el ICBF a través de sus unidades móviles).



La duración de la atención humanitaria de emergencia y el acceso a la estabilización socioeconómica

Parámetros para el análisis

La asistencia humanitaria de emergencia debe ser una solución provisional pues el objetivo final de la atención integral a la población internamente desplazada es la provisión de soluciones duraderas.

En consecuencia y toda vez que la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población internamente desplazada es el resultado de una circunstancia ajena a su voluntad, los programas de atención humanitaria son de carácter temporal, pero deberán atender a la población hasta tanto su capacidad de acceder por cuenta propia a los medios para la subsistencia sea recuperada. Esto no significa una dependencia permanente de la asistencia. Los programas deberán tener la capacidad de identificar las condiciones de vulnerabilidad y el potencial de las personas internamente desplazadas para recuperar su autonomía⁵⁹.

Así mismo, deben ser complementados con un eficiente esquema que facilite el tránsito hacia la estabilización socioeconómica de la población internamente desplazada.

El plazo de tres meses definido por la Ley 387 de 1997, además de fijar el término para la prestación de la asistencia humanitaria de emergencia, a la vez significa un tiempo para que las autoridades generen las condiciones que permitan a las personas internamente desplazadas asumir por cuenta propia su sustento y el de su familia. Si estas condiciones no son creadas y el individuo no logra recuperar su autonomía, el Estado debe continuar efectuando el doble esfuerzo

⁵⁹ Corte Constitucional Sentencia T-025 de 20/04. [...] *Las autoridades no pueden permitir que tales personas desplazados -quienes no pueden gozar de sus derechos fundamentales debido a un estado de cosas inconstitucional] mueran o continúen viviendo en condiciones evidentemente lesivas de su dignidad humana a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos.*

de brindar asistencia humanitaria y propiciar las condiciones para la estabilización socioeconómica⁶⁰.

Derivado de lo anterior, y dado que el objetivo final es alcanzar soluciones duraderas, los programas de atención humanitaria deben facilitar el tránsito hacia la estabilización socioeconómica de la población.

Avances y limitaciones en la respuesta del Estado

La brecha entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, es hoy más grande que en el pasado en dos sentidos: i) la diferencia entre el número de familias que reciben asistencia de emergencia y el número (muchísimo menor) que obtienen asistencia para su estabilización socioeconómica; y ii) la discontinuidad temporal entre la finalización de la asistencia de emergencia y la iniciación de la provisión de ayuda para la estabilización. Es decir, como se mencionó, no existe una estrategia para la atención de la post-emergencia.

De acuerdo con el pasado balance de la política pública de desplazamiento 1999-2002 realizado por el ACNUR, entre 1998 y febrero de 2002 se prestó asistencia humanitaria a 69.054 hogares (43.32% de la población registrada en el mismo período), pero sólo 31.623 hogares recibieron apoyo para generación de ingresos (no necesariamente los mismos que recibieron asistencia de emergencia). En el mejor de los casos, sólo uno de cada dos hogares que recibieron asistencia de emergencia, tuvo acceso a una oportunidad de sustento por cuenta propia mediante apoyo estatal.

Esta circunstancia se ha visto agravada durante los últimos dos años, debido a la notoria reducción de la provisión de soluciones duraderas por parte del gobierno, en particular de aquellas referidas a la generación de ingresos y empleo para la población internamente desplazada. Como se verá, la única oferta en este

⁶⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Observación General No. 12. Cfr. punto 8. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 20/04 [...] *Considera la Sala que este plazo fijado [el del artículo 15 de la L. 387] no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que: a. fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto-organización que le permiten acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y b. otorga al Estado un plazo para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados -es decir le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la auto subsistencia. [...] En estos dos tipos de situación [quienes están en situación de emergencia extraordinaria y quienes no están en condiciones de asumir su autosostenimiento, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello deberá evaluarse necesariamente en cada caso individual. Advierte la Corte que así como el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no estén en capacidad de autosostenerse, tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de dicha ayuda".*

sentido, ha sido el crédito con cargo a la línea especial de Finagro para las personas en situación de desplazamiento y a la línea especial de Bancoldex, sin mayores resultados⁶¹.

De otro lado, la práctica continúa demostrando que la asistencia humanitaria restringida a tres meses (prorrogable excepcionalmente a seis), según lo establece la Ley 387 de 1997, es insuficiente frente a la situación de vulnerabilidad de las familias afectadas, y la capacidad del Estado para proveer de manera efectiva y oportuna soluciones duraderas, una vez finalizado dicho plazo. Algunos estudios como la encuesta a familias desplazadas en doce ciudades receptoras de seis departamentos del país realizada por la OIM (2001)⁶², y el estudio de vulnerabilidad alimentaria elaborado del PMA (2003)⁶³, concluyen que la vulnerabilidad de las familias se puede prolongar y empeorar entre los 4 y los 6 meses y 24 meses siguientes a la cesación de la asistencia de emergencia.

Como una manera de mitigar la brecha mencionada, en octubre de 2002 el ACNUR propuso adoptar “un criterio más equitativo y objetivo cual sería el de otorgar la AHE de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad y necesidades específicas de las respectivas familias, independientemente del tiempo. Con el fin de evitar la dependencia prolongada de la AHE, es posible llevar a cabo asistencia “de transición” en materia psicosocial y productiva a través de proyectos de seguridad alimentaria de ciclo corto o empleo de emergencia, y desarrollo de la autoestima que permita a las víctimas recobrar el aprecio por el valor de su trabajo y de su productividad⁶⁴”.

A partir de la orden jurisprudencial de garantizar a la población internamente desplazada la subsistencia mínima⁶⁵, la Red de Solidaridad Social ajustó la circular de atención humanitaria de emergencia respecto a los criterios de prórroga para los hogares que se encuentran en la “fase de transición” y que no tienen posibilidades de conseguir por sí mismos su alimentación. Se adoptó así un modelo para la valoración de necesidades que facilita el apoyo alimentario por un lapso mayor al legalmente establecido. En la seguridad alimentaria ofrecida a través de la Operación Prolongada de Socorro (OPSR) operada por el PMA y la Red de Solidaridad Social, se continuará enfatizando en la atención a los grupos de población que se encuentren en fase de transición y en situación de crisis alimentaria⁶⁶.

⁶¹ Capítulo IV. 3.3: La política de estabilización económica y acceso a tierras para la atención integral de la población internamente desplazada.

⁶² Encuesta a familias desplazadas OIM-2001.

⁶³ PMA. “Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia”, Bogotá, junio 2003.

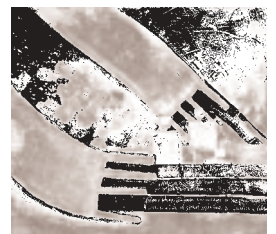
⁶⁴ ACNUR. “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”, Bogotá, octubre de 2002, p. 102.

⁶⁵ Sentencia T-025 de 2004.

⁶⁶ Cfr. Informe del Consejo Nacional a la Corte Constitucional, 16 de septiembre de 2004, Acta del CNAPD del 13 de septiembre de 2004, p.p. 8 a 10.

A este respecto y como consecuencia de las necesidades identificadas en los estudios mencionados, la nueva OPRS, incluyó un componente de crisis alimentaria que empezó a implementarse en febrero de 2004.

Finalmente, el nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia prevé acciones en este sentido con la dificultad de la indefinición de presupuestos y responsabilidades al respecto: i) Coordinar la provisión de alimentos a los hogares desplazados atendidos que tras una evaluación de necesidades alimentarias, continúan en alta vulnerabilidad; ii) previa valoración de la situación particular, brindar asistencia alimentaria a hogares que están en riesgo de desplazamiento y que presentan dificultades para proveerse de alimentos debido al conflicto armado interno (Red de Solidaridad Social, en concurrencia con los entes territoriales y la cooperación de organismos internacionales y de organizaciones civiles); iii) desarrollar programas de complementación nutricional de manera diferencial a menores, madres gestantes y lactantes y grupos étnicos, realizando control nutricional a la población beneficiaria (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con la Red de Solidaridad Social).



Capítulo 5



Recomendaciones del ACNUR a la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004

RECOMENDACIONES AL ENFOQUE Y A LOS PRINCIPIOS BÁSICOS Y ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Recomendaciones para la adopción de un enfoque de derechos: coherencia, igualdad, progresividad e integralidad

1. Garantizar, en la formulación y ejecución de la política, un enfoque de derechos humanos que tome en cuenta el principio de no-discriminación, el enfoque diferencial y la protección especial de los grupos en situación de vulnerabilidad.
2. Como instrumento del derecho, la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado debe traducir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.
3. Construir y poner en práctica indicadores de seguimiento que permitan evaluar el resultado de la política pública frente a la materialización del contenido del derecho y constatar que: i) las instancias establecidas por la ley están siendo operativas; ii) se avanza hacia el cumplimiento de los objetivos y el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada; iii) los recursos asignados son suficientes en función de los objetivos de la política pública y del logro del disfrute efectivo de los derechos y las necesidades de la población internamente desplazada, en concordancia con el principio de coherencia establecido por la Corte Constitucional.

4. Mantener y fortalecer medidas especiales para la población internamente desplazada que permitan dar aplicación al principio de igualdad. Ello supone: i) reconocer las condiciones especiales de vulnerabilidad de esta población; ii) buscar mecanismos para superar la tensión entre la política de prevención y atención al desplazamiento interno forzado y la política social; iii) evaluar la aplicabilidad de la política sectorial frente a las necesidades de la población internamente desplazada; y iv) asignar recursos específicos para los programas de atención a dicha población.
5. Difundir en forma amplia, clara y con un lenguaje adecuado para la población internamente desplazada, las políticas y los procedimientos para acceder a los programas y proyectos estatales.

En el caso de efectuar cambios en las políticas, respetar el principio de no regresividad y garantizar el conocimiento y la participación de la población en la adopción de los eventuales ajustes.

6. Ofrecer programas de asistencia y asesoría jurídica a la población internamente desplazada que permitan avanzar en la reparación de sus derechos, tal y como está expresado en el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 387 de 1997.
7. No aplicar criterios de cesación, hasta tanto no estén dadas realmente las condiciones para una solución duradera frente al problema del desplazamiento.

Recomendaciones para avanzar hacia la integralidad de la política



8. Trabajar por la sensibilización y el compromiso de la sociedad colombiana.

El mandato de obrar conforme al deber de solidaridad (artículo 95 de la Constitución Política), apenas se ha traducido en incipientes acciones coordinadas entre Estado y la sociedad civil, y entre el sector público y el privado.

Entre otras iniciativas, el Plan de Acción Humanitaria formulado conjuntamente entre el gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas, permite esperar una mayor participación de estos sectores a favor de la población desplazada.

9. Poner en práctica estrategias y mecanismos de coordinación intersectorial y entre niveles territoriales del SNAIPD que permitan garantizar la integralidad de la política.

10. Poner en funcionamiento pleno y permanente las instancias del SNAIPD previstas en la Ley.

El ACNUR reitera que son necesarias cuatro condiciones para garantizar la efectividad del esquema de atención del Estado: i) que exista en todas las entidades, unidad de criterios respecto al enfoque, la concepción y la estrategia de ejecución de la política; ii) que exista coordinación de todas éstas en el nivel operativo, la cual a su vez depende de la existencia de un Plan Nacional para la atención integral al desplazamiento que establezca responsabilidades específicas a las diferentes entidades, mecanismos de coordinación, metas concretas, asignación de recursos y un sistema de seguimiento a la gestión; iii) que exista un claro liderazgo político de la Presidencia de la República en el seno del Consejo Nacional, que garantice que éste cumpla a cabalidad con su misión de formular la política y garantizar la asignación de los recursos; y iv) que exista una efectiva articulación entre el nivel central y los departamentos y municipios, la cual depende del funcionamiento eficaz de los comités territoriales y de las administraciones departamentales y municipales.

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD)

Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia

11. Fortalecer el nivel político, la capacidad de convocatoria y de decisión de la instancia o entidad que lidere el Consejo Nacional.

Ésta debe tener la capacidad efectiva para imprimir al Consejo Nacional una dinámica sostenida y proactiva de trabajo para la formulación de la política y la garantía de la asignación de los recursos.

12. Adoptar un sistema de representación paritaria por sexo en las instancias de participación de la población internamente desplazada (Consejo Nacional y comités departamentales, municipales y distritales para la atención integral de la población desplazada por la violencia).

En el caso del Consejo, los representantes de la población internamente desplazada deberán ser escogidos en los encuentros regionales y nacionales de sus organizaciones, mixtas o de mujeres, considerando criterios de representación regional, étnica y de edad.

13. Fortalecer a la Red de Solidaridad Social en su papel de coordinadora del SNAIPD.

Para ello es necesario: i) Dotarla de instrumentos para que pueda pasar de la coordinación en el ámbito de la formulación de políticas y programas, a la coordinación de las acciones de las distintas entidades en el terreno; ii) orientar su trabajo hacia el fortalecimiento de los comités territoriales y la promoción de las actividades de organización de las comunidades y la construcción de espacios de participación y concertación; iii) fortalecer su capacidad de respuesta y de cobertura en la asistencia humanitaria de emergencia; iv) descentralizar la gestión de la entidad en los aspectos técnicos, administrativos y financieros; v) fortalecer la capacidad operativa y mejorar la capacidad de decisión de las Unidades Territoriales (UT); y así simplificar y agilizar los procesos de trámite interno, con el fin de hacer más ágil y oportuna la respuesta a las demandas de las comunidades de la población internamente desplazada en los niveles locales.

Comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia

14. Asegurar la participación equitativa de las autoridades indígenas y los representantes de organizaciones y comunidades afro descendientes en los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada por la violencia.
15. Trabajar en la desconcentración de las entidades del SNAIPD del orden nacional con presencia regional, en particular para los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos, y habilitar a los gerentes y directores regionales para adquirir compromisos en el seno de los comités territoriales y de las mesas de trabajo con la población internamente desplazada.

Este proceso es delicado y requiere control no sólo por parte de las organizaciones estatales mismas, sino de la sociedad civil y de la población internamente desplazada, con el fin de evitar un manejo clientelista de los recursos.

16. Establecer un sistema efectivo de comunicación de las entidades del SNAIPD, particularmente entre: i) el nivel nacional y el nivel regional; ii) las entidades del sector central y las administraciones locales y departamentales; iii) los comités municipales y los departamentales; y iv) los comités, las ONG y las organizaciones de la población internamente desplazada.

17. Propiciar un papel más activo de los organismos de control para exigir a las entidades e instancias involucradas en el funcionamiento de los comités, que cumplan con sus obligaciones.
18. Desarrollar programas de formación y de difusión de derechos, políticas y procedimientos para facilitar a las organizaciones de la población internamente desplazada y a sus representantes, su participación efectiva en los comités territoriales.

Sistema Único de Registro (SUR):

19. Garantizar el trato en igualdad de condiciones para mujeres y hombres en el acceso al registro único de población internamente desplazada.

Para ello es necesaria la aplicación de las siguientes medidas: i) capacitación a funcionarios/as en enfoque diferencial; ii) mejorar las categorías diferenciales de información recogida en los nuevos formatos de declaración y en el de caracterización, según el nivel de vulnerabilidad, tanto de personas (jefas, viudas, adolescentes) como de hechos de violencia que incluyan la violencia sexual de género y de pérdidas que incluyan las sufridas por las mujeres; iii) ofrecer como alternativa, que la declaración sea tomada por una funcionaria mujer; iv) establecer los correctivos necesarios a los procedimientos de inscripción en el Sistema Único de Registro (SUR), de manera que sean resueltas positivamente las solicitudes de inscripción de mujeres cabezas de familia como titulares autónomas en el mismo; de esta manera, se facilita el acceso a programas para la adjudicación del subsidio de vivienda o de tierras para auto-producción y producción para la comercialización.

20. Capacitar a los/las funcionarios/as en el reconocimiento de las dificultades específicas de los/las indígenas y afro descendientes para presentar la declaración.
21. Mejorar la capacidad logística de las oficinas locales del Ministerio Público que reciben la declaración, y garantizar un entrenamiento adecuado a los/las funcionarios/as directamente encargados/as de recibirla.
22. Implantar un sistema de evaluación permanente de la accesibilidad de la población internamente desplazada a todo sistema de registro, en particular de la calidad de la atención que prestan las entidades del Ministerio Público en la toma de la declaración y la Red de Solidaridad Social en la valoración y la

inscripción en el registro, con indicadores y estándares de desempeño, e implantar un sistema de mejoramiento continuo del mismo.

23. Poner en marcha el módulo de seguimiento dentro del sistema de registro que permita efectuar en forma permanente la evaluación de las necesidades de la población internamente desplazada con el objeto de diseñar las políticas y definir prioridades.

Deben tenerse en cuenta los parámetros señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en particular el Auto del 27 de abril de 2004.

Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada

Aspectos generales del Plan

24. Incluir y desarrollar completamente, dentro de los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 387 de 1997.
25. Estipular de manera clara y con carácter vinculante, las responsabilidades y los compromisos en materia de presupuesto y de resultados de todas las entidades del SNAIPD.

Para ello es necesario complementar la versión general del Plan, con programas y presupuestos específicos de prevención y atención al desplazamiento interno forzado por parte de cada una de las entidades involucradas.

26. Mantener, ampliar y desarrollar las instancias y los mecanismos de participación de la población internamente desplazada establecidos por la Sentencia T-025 de 2004 y previstos en el Plan, incluido la participación equitativa de las mujeres, la niñez, la juventud, los/las adultos mayores, los pueblos indígenas y los grupos afro descendientes.
27. Una vez sean incorporados los cambios sugeridos, garantizar que el nuevo Plan sea adoptado por Decreto, tal como lo dispone la Ley 387 de 1997, reemplazando el legalmente vigente (Decreto 173 de 1998) que ya es obsoleto, a fin de lograr el carácter vinculante de las decisiones en él contenidas.

La experiencia con los anteriores documentos CONPES no ha sido alentadora en este sentido.

Estructura y contenido del Plan

28. Incluir objetivos generales y específicos, definir metas programáticas y cuantitativas verificables que enmarquen las fases, líneas estratégicas y acciones ya formuladas (Ejemplo: integrar localmente 100.000 familias).

En igual sentido, dotar al Plan de un presupuesto y de un sistema de indicadores de seguimiento a la ejecución y a los resultados, estructurados de acuerdo con los objetivos y las metas programáticas delimitadas.

Los indicadores planteados hasta ahora en la versión preliminar del Plan se refieren únicamente a las acciones de cada institución, pero no a los objetivos programáticos del Plan (en el logro de un mismo objetivo programático pueden concurrir varias instituciones).

29. Garantizar un adecuado balance entre la prevención, la asistencia humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, en la definición de las metas y en la asignación de los recursos.

El énfasis en la asistencia de emergencia, y la baja asignación de recursos, así como la debilidad de resultados para la provisión de soluciones duraderas, sigue siendo una de las preocupaciones centrales de los actores humanitarios nacionales e internacionales.

30. Formular explícitamente estrategias, mecanismos e instrumentos y asignar los recursos para garantizar la igualdad de oportunidades para las familias que deseen retornar, integrarse localmente (en el sitio de recepción) o reasentarse (en un tercer sitio).

Aunque en la versión preliminar del Plan se consideran las tres alternativas, la única meta explícita es el retorno de 30.000 familias.

31. Introducir en el Plan acciones y medidas concretas dirigidas a la reparación de los derechos de la población internamente desplazada, incluidas medidas de restitución, indemnización y rehabilitación.

Recomendaciones para la reparación de los derechos de la población internamente desplazada



32. Desarrollar una estrategia integral de reparación de los derechos, asociada a los procesos de restablecimiento, que contemple programas y proyectos para:
 - i) Facilitar la reparación de los derechos de la población internamente desplazada que como consecuencia del desplazamiento fue desposeída de sus bienes o sufrió otro tipo de perjuicios; ii) capacitar y rehabilitar a las víctimas cuando fuere el caso, en especial tratándose de mujeres víctimas de violencia en razón del género en el marco del conflicto, y de niñas y niños; y iii) asesorar y brindar orientación jurídica a la población internamente desplazada que le permita conocer el contenido de sus derechos, los mecanismos para hacerlos efectivos y, en particular, la forma para obtener de los responsables la indemnización y la reparación correspondiente.
33. Disponer y poner en marcha los mecanismos mediante los cuales las personas desplazadas van a recuperar sus propiedades, en particular las tierras y viviendas, o recibir la indemnización correspondiente.
34. Tener en cuenta este tema en los procesos de negociación política con grupos armados que tuvieron responsabilidad en el desplazamiento y que en numerosas oportunidades se beneficiaron, bien sea porque se apropiaron de los bienes de los desplazados —expolio— o propiciaron procesos de ocupación de estos predios a favor de terceros.
35. Avanzar en materia de investigación y sanción por el delito de desplazamiento interno forzado.



RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE DIFERENCIAL DE LA POLÍTICA

Recomendaciones generales

36. El Estado debe adecuar la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado a un enfoque diferencial con acciones especiales (afirmativas) a favor de las mujeres, de los diferentes grupos etarios y de los grupos étnicos de la población internamente desplazada.

Para tomar medidas correctivas es preciso: i) reconocer la complejidad y la especificidad con la que el desplazamiento interno forzado se manifiesta según sexo, edad, pertenencia a un grupo étnico y orientación sexual; ii) realizar una caracterización diferencial del impacto de la política pública con indicadores diseñados desde un enfoque diferencial.

Se sugiere tener en cuenta las siguientes variables: i) mujeres jefas de hogar, jóvenes, niñas y niños, adultas y adultos mayores, mujeres y hombres indígenas y mujeres y hombres afro descendientes; ii) vulnerabilidad y potencialidades específicas de las personas, para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales, en materia de salud, educación, vida digna (producción, ingresos, trabajo y seguridad alimentaria), vivienda y participación; y iii) los actos de violencia sexual, la violencia doméstica y familiar, la planificación familiar forzada, el castigo por transgredir los valores y costumbres morales, y la discriminación contra los homosexuales.

37. Capacitar a los funcionarios públicos de las entidades responsables de la protección, prevención y atención a la población internamente desplazada por la violencia, sobre los derechos específicos de los diferentes sectores poblacionales, y el impacto diferencial que tiene el desplazamiento sobre los mismos.
38. Diseñar y poner en marcha una campaña masiva para que la sociedad colombiana se sensibilice y responda de manera adecuada y diferenciada al desplazamiento de estos sectores de población.
39. Verificar que se cumpla con la inclusión de los componentes diferenciales en la formulación de las especificaciones y en la entrega de los diversos “kits” (aseo personal, alimentación, vestuario y elementos de adaptación al hábitat) de ayuda humanitaria, atendiendo tanto a un enfoque de género como de edad y de diversidad cultural, y respetando las costumbres y los planes de vida en el caso de los grupos étnicos.
40. Diseñar instrumentos adecuados culturalmente en cada una de las fases de atención.

Enfoque diferencial de género



41. Hacer visible y documentar la violencia sexual y de género en las situaciones de desplazamiento, de riesgo de desplazamiento o de “confinamiento” de las comunidades.

Para esto es necesario: i) incorporar un módulo sobre violencia sexual y de género en los programas de capacitación a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fuerza Pública, a escala nacional y regional; ii) promover la incorporación de una categoría de violencia sexual y de género en los formatos de documentación y seguimiento a esas instituciones; esta documentación debe ser muy específica y dar cuenta de información desagregada por edad y por grupos étnicos; iii) garantizar un acceso y trato en igualdad de condiciones para mujeres y hombres en las gestiones de declaración y registro. Se debe capacitar a los funcionarios para reconocer las dificultades específicas de mujeres y/o grupos étnicos en la presentación de la declaración y la valoración sobre la causa del desplazamiento; dificultades por trauma, desorientación, falta de experiencia en movilidad, en el manejo de la ciudad y en la interacción con entidades del Estado; y iv) promover que las campañas de documentación y registro incluyan a las mujeres, y además se acompañen de acciones de difusión y capacitación en sus derechos.

42. Para que las políticas den una mejor respuesta al fenómeno del desplazamiento interno forzado, se debe: i) incluir el sexo de la persona internamente desplazada como uno de los criterios posibles de discriminación enunciados en la Ley 387 de 1997; ii) los sistemas de información deben considerar análisis de género, identificar a las mujeres cabeza de familia, y permitir la inscripción a título personal, *de tal forma que* los cambios en los vínculos conyugales o en la convivencia no alteren el reconocimiento como beneficiario(a) de todos los inscritos.
43. Es urgente impartir capacitación a todas las dependencias del sistema de justicia penal y militar, respecto de la violencia basada en el género y los derechos humanos de la mujer, de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado para prevenir, investigar y enjuiciar todos los actos de violencia contra las mujeres.

Este proceso de capacitación debe integrarse al programa de formación en materia de derechos humanos que ya se está ejecutando.

44. El ACNUR acoge y reitera las recomendaciones contenidas en el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Señora Radhika Coomaraswamy, presentado en marzo 2002, en el cual se plantea que es necesario tratar de resolver como cuestión prioritaria la situación de las mujeres internamente desplazadas y de las mujeres y niñas que son combatientes o ex combatientes.

La relatora especial insta a toda las partes en el conflicto a que acaten los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y garanticen su cumplimiento.

Reitera la necesidad de aplicar plenamente las recomendaciones formuladas por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre los desplazados internos al gobierno de Colombia y a los grupos armados de este país, entre las cuales figura la atención especial que se debe prestar a las necesidades específicas de la mujer, los niños y las niñas, quienes constituyen la mayoría de la población internamente desplazada.

Según la relatora, el Estado debería adoptar medidas eficaces para garantizar que los intereses específicos en materia de seguridad de las mujeres y los niños/as desplazados/as por el conflicto, sean atendidos, incluso mediante medidas contra la violación y la trata de personas.

45. El ACNUR también reitera la solicitud del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante Resolución 1325 de marzo de 2001, a los estados miembros y al Secretario General, para profundizar en la dimensión de género y derechos de la mujer en el marco de los conflictos armados y las iniciativas de construcción de la paz.

Es necesario que las mujeres tengan una equitativa participación en los procesos de paz para que siempre haya verdad, justicia y reparación, sin olvidar los delitos de violencia sexual contra las niñas, las mujeres jóvenes y adultas, y los grupos étnicos.

46. El ACNUR comparte algunas de las recomendaciones planteadas por el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en su documento: *Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*; relativas a :

- i) Establecer una prioridad para las mujeres, en especial para las líderes comunitarias, las mujeres indocumentadas, viudas o jefas de hogar, en el ejercicio y protección legal de sus derechos y en la solución por vías jurídicas de sus conflictos, así como en la investigación de los hechos que generaron el desplazamiento y su efectiva reparación, según lo establece el numeral 4º del artículo 10 de la Ley 387 de 1997.
- ii) El Estado colombiano, además, está obligado a disminuir los altos niveles de impunidad en la investigación de los delitos relacionados con la violencia sexual e intrafamiliar, así como con el esclarecimiento de los hechos y agentes que ocasionaron el desplazamiento, en cumplimiento de lo establecido al respecto por la Convención Belem do Pará.

47. Adicionalmente, el ACNUR también acoge las recomendaciones planteadas por el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres en el citado documento, relativas a la protección de las mujeres líderes comunitarias y aquellas que participan activamente en organizaciones para la defensa y promoción de sus derechos (antes y después del desplazamiento).

En particular, el Observatorio propone una adecuación al programa de protección a los defensores y defensoras de los derechos humanos, para que sean consultadas y atendidas las necesidades y requerimientos de estas mujeres, de manera prioritaria y efectiva.

Enfoque diferencial para los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes

Estas recomendaciones pretenden ser una guía que se adapte a la diversidad de condiciones, necesidades y características de los diferentes pueblos indígenas y de las comunidades afro descendientes. Buscan ayudar a fortalecer a las diferentes comunidades y a las organizaciones indígenas y afro descendientes en sus estrategias de resistencia pacífica al conflicto para permanecer en sus territorios y consolidar sus proyectos de vida.



La mejor manera de responder y respetar las particularidades de los pueblos indígenas y de las comunidades afro descendientes, es acatar el mecanismo de consulta previa a sus autoridades y organizaciones. Esto es, concertar con ellas las políticas y programas que las afecten, en el marco de la obligación del Estado de respetar y mantener la diversidad cultural del país.

48. Apoyar a los grupos étnicos afectados por el desplazamiento interno forzado, en el fortalecimiento de su autonomía, sus planes de vida, sus formas propias de gobierno y organización social, sus procesos de toma de decisión, sus mecanismos de resistencia pacífica al conflicto, sus procesos de construcción de identidad y agilizar los procesos de titulación, ampliación y saneamiento territorial de los resguardos indígenas y las tierras de comunidades afro descendientes afectados por el desplazamiento interno forzado.

En particular: i) generar los mecanismos necesarios para constituir resguardos en los territorios indígenas con alta incidencia de desplazamiento interno forzado; se consideran prioritarios resguardos como los Kankuamos y Yupo-Yukpa, entre otros; ii) fortalecer la jurisdicción especial; iii) contribuir a la autonomía alimentaria; iv) apoyar a las comunidades en riesgo y a las comunidades receptoras de personas internamente desplazadas. La atención debe brindársele no sólo a los individuos y familias desplazadas sino a sus comunidades de origen y de llegada, especialmente a las que estén en mayor riesgo frente al conflicto armado.

49. Articular las acciones y apoyos que se definan para la población indígena y afro descendiente internamente desplazada, a sus planes de vida.

En particular, tener en cuenta sus características culturales (modos de producción, ritmos de trabajo, maneras de socializar a las nuevas generaciones, sistemas de castigos y administración de justicia, sistemas de creencias y ri-

tuales, etc., sus formas de autoridad y de gobierno y sus procesos de toma de decisión.

50. Convocar a las autoridades y organizaciones indígenas y a las comunidades y organizaciones afro descendientes, a las instancias de participación y decisión de la política pública. Ejemplo: comités departamentales y municipales para la atención integral de la población desplazada por la violencia.
51. Asegurar la consulta previa a las autoridades en caso de concesiones y permisos de explotación de recursos naturales y megaproyectos en sus territorios, para no poner en riesgo a la población.

Garantizar la participación de las autoridades en los estudios de impacto ambiental y sociocultural de los proyectos de desarrollo.

52. Implementar la Directriz para la Atención Integral de la Población Desplazada Indígena, realizada conjuntamente por la Red de Solidaridad Social, la ONIC, la Defensoría del Pueblo, representantes de las organizaciones indígenas y el ACNUR, que fue producto de la investigación editada y publicada bajo el título: *El desplazamiento indígena en Colombia*.
53. Reglamentar los capítulos de la Ley 70 de 1997 que aún no se han reglamentado (4, 5 y 7), relacionados con: i) uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente; ii) los recursos mineros; y iii) planeación y fomento del desarrollo económico y social.



Convivencia desde un enfoque diferencial

54. Promover la extensión del programa “Redes de Buen Trato” y de otros programas de prevención de violencia doméstica y de violencia sexual y de género entre la población internamente desplazada y facilitar su acceso y participación a los mismos.

La Defensoría del Pueblo en una investigación sobre los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento plantea, entre otras, las siguientes recomendaciones que el ACNUR comparte:

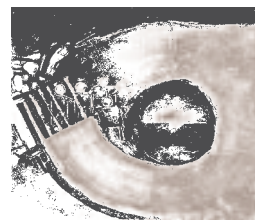
55. Generar al interior de albergues temporales, códigos de convivencia protectores de la vulnerabilidad de niñas y mujeres adecuados culturalmente, que

redundan en el restablecimiento o en la adopción de actitudes de respeto, responsabilidad, reconocimiento y autoprotección.

Un ejercicio similar, debe ser replicado al interior de los hogares, en especial los de familia extensa, a través de la promoción y difusión de esos valores mediante campañas de gran alcance.

56. Diseñar programas de capacitación adecuados culturalmente, dirigido a los hombres en situación de desplazamiento interno forzado, sobre el derecho de la mujer a generar ingresos.

Se requiere hacer énfasis en que la generación de ingresos por parte de la mujer no reemplaza ni compite con el trabajo que los hombres deben y quieren realizar, por lo que es necesario llegar a nuevos acuerdos familiares.





RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN INTERNAMENTE DESPLAZADA

Recomendaciones generales

57. Desarrollar una estrategia integral de prevención del desplazamiento interno forzado, que responda a los siguientes criterios mínimos: i) encontrar un equilibrio entre la función de preservar el orden y la necesidad de proteger los derechos de la población; ii) articular diferentes tipos de programas para atender los múltiples factores que causan los desplazamientos; iii) garantizar la coherencia entre las políticas; iv) limitar el riesgo de que las acciones para garantizar el control del orden público se conviertan en causantes de situaciones de riesgo y agudicen la vulnerabilidad de las comunidades; en esa medida, evaluar el impacto de estrategias como el control de abastecimientos sobre la población.
58. Dirigir las estrategias de prevención para contrarrestar los hechos que generan el desplazamiento y no el desplazamiento en sí mismo.
59. Enfatizar la ejecución de programas de fortalecimiento de la organización y participación efectiva de la población internamente desplazada, como factor de prevención y protección.
60. Alcanzar una posición definida de las autoridades en relación con el apoyo a los procesos organizativos, y aplicar un criterio de coherencia y no contradicción en el conjunto de acciones que desarrolla el Estado.

61. Articular el programa de defensores comunitarios a una respuesta integral de prevención y protección.

Este programa ha sido desarrollado por la Defensoría del Pueblo y busca establecer una relación de cercanía con las comunidades, limitar sus factores de riesgo y vulnerabilidad. Sin embargo, no está soportado en una estrategia del Estado, y responde más a la iniciativa de las comunidades y de la Defensoría del Pueblo.

62. Reconocer e identificar la magnitud del problema de protección a la vida e integridad de los líderes y otras personas en situación de desplazamiento. Determinar en qué consiste y por qué se requiere una respuesta específica para la población internamente desplazada.

Ello implica: i) ajustar los criterios del programa de protección de defensores de derechos humanos y líderes que maneja el Ministerio del Interior a las disposiciones de la Ley 387 de 1997; ii) revisar y aplicar los criterios establecidos en la Sentencia T-719 de 2003 acerca del derecho a la seguridad personal; iii) adecuar, con participación de la población internamente desplazada, el programa para protección de líderes y de otras personas desplazadas amenazadas que actualmente maneja el Ministerio del Interior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997; iv) generar mecanismos para que las medidas de protección no se reduzcan a las meras medidas de seguridad; la aplicación de éstas deja, por lo general, en situación de vulnerabilidad a las organizaciones de población internamente desplazada; el traslado de un líder afecta la organización, que en muchas ocasiones queda señalada frente a los que ejercen la persecución; v) identificar los mecanismos particulares de protección de los líderes de la población internamente desplazada al interior del Comité de Riesgos Específicos para la población internamente desplazada (CRER).

63. Desarrollar el artículo 10 de la Ley 387 de 1997, que ordena brindar asistencia legal a la población internamente desplazada para que pueda acceder a la justicia, buscar la sanción de los delitos y la reparación de los daños causados por la violación a sus derechos.
64. Flexibilizar la ejecución de la estrategia de prevención, de manera que se adapte a las formas en que los cambios en la dinámica del conflicto afectan a la población.

Desde el punto de vista humanitario y frente a la necesidad de prevenir las causas que originan el desplazamiento interno forzado de la población, se reitera la necesidad de establecer políticas preventivas para evitar situaciones de desplazamiento intra-urbano, confinamiento o bloqueo de comunidades por parte de los actores armados y retención de la población para ser vinculada de manera forzada a actividades económicas ilícitas.

65. Identificar, caracterizar y definir las metas, las estrategias y los instrumentos para la asistencia a poblaciones sitiadas o bloqueadas, que involucren simultáneamente acciones en materia de prevención, asistencia de emergencia y estabilización socioeconómica.

Política de prevención



66. Fortalecer el rol de la Defensoría del Pueblo en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), de manera que pueda resolverse la tensión entre las estrategias de seguridad y aquellas de protección de la población en medio del conflicto armado.
67. Fortalecer el cubrimiento y la presencia de las “misiones humanitarias” y promover respuestas coordinadas por parte del Estado.

Es conveniente que las autoridades evalúen, desde el punto de vista humanitario, los riesgos que puedan representar para las comunidades instrumentos como el Programa de Acción Integral, los cuales buscan respuestas inmediatas y coordinadas para comunidades en riesgo, cuando son vinculados al desarrollo de operaciones militares.

Política de protección

68. Establecer mecanismos para que las autoridades locales apliquen lo determinado en el Decreto 2569 de 2000 en materia de protección.

Es fundamental, que los comités municipales, distritales o departamentales para la atención a la población desplazada por la violencia asuman como parte de sus funciones la adopción de medidas especiales para la protección de la comunidad.

69. No tomar medidas que creen un riesgo extraordinario a las personas que son objeto de protección, tal como lo señala la Corte Constitucional.

De los parámetros establecidos por la Corte para hacer efectivo el derecho a la seguridad personal, dos elementos cobran especial importancia: i) la capacidad de reacción frente a cambios en el nivel de riesgo de las persona y, ii) la aplicación de lo que podría llamarse el principio de no contradicción.

70. En el caso de capturas y acusaciones en contra de miembros de organizaciones de población o comunidades internamente desplazadas, se recomienda evitar acusaciones genéricas y evaluar la forma de aplicar las medidas, de tal manera que no se debilite la organización, aumentando la vulnerabilidad y el riesgo para sus miembros. Ello sin dejar de cumplir con los mandatos legales y las órdenes impartidas por la justicia.
71. Evaluar el impacto que las medidas que deba adoptar el Estado para garantizar el cumplimiento de la Ley y la preservación del orden público, puedan generar sobre la población o las personas que, de por sí, están en situación de riesgo y vulnerabilidad extraordinaria (en los términos de la Sentencia T-719 de 2003); y establecer mecanismos para que, sin dejar de cumplir con la obligación constitucional, se mitigue el impacto que la acción de las autoridades pueda generar sobre la población.
72. Establecer medidas de protección y tomar acciones concretas para esclarecer las situaciones específicamente relacionadas con la persecución a organizaciones de mujeres.
73. En cuanto a los programas de orientación y asesoría jurídica, a cargo de los comités municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia, establecidos como medida de prevención en el artículo 8º de la Ley 387 de 1997, se recomienda establecer una prioridad para las mujeres, en especial, para las líderes comunitarias, las mujeres indocumentadas, viudas o cabeza de hogar, en el ejercicio y protección legal de sus derechos y en la solución por vías jurídicas de sus conflictos, las vulneraciones a sus derechos y la investigación de los hechos que generaron el desplazamiento y su efectiva reparación, según lo establece el numeral 4º del artículo 10 de la Ley 387 de 1997.

El Estado colombiano está obligado, además, a disminuir los altos niveles de impunidad en la investigación de los delitos relacionados con la violencia sexual e intrafamiliar, así como con el esclarecimiento de los hechos y agentes que ocasionaron el desplazamiento interno forzado.

Protección de la propiedad y posesión de bienes inmuebles



74. Tomar medidas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada por la violencia, en relación con la aplicación del Decreto 2007 de 2001.
75. Ampliar, fortalecer y socializar los mecanismos y herramientas desarrollados por el “Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario”, a los comités departamentales y municipales de atención integral a la población desplazada por la violencia.
76. Ejecutar medidas especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras.

El “Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Rural Desplazada y Fortalecimiento del Tejido Social Comunitario”, ha logrado establecer una base sobre la cual se puede llevar a cabo una aplicación más sistemática al Decreto 2007 de 2001, la cual requiere de un mayor esfuerzo presupuestal y de una mayor capacidad de gestión en las instituciones competentes.

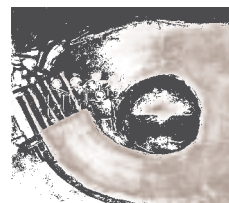
77. Definir protocolos para la protección de los bienes muebles en localidades sin presencia de la población, pero con presencia de autoridades.

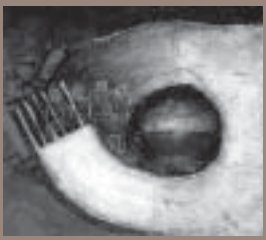
Las dificultades para poder estructurar un programa de protección de bienes muebles abandonados, aunque evidentes, no pueden ser argumento para negar el derecho de la población para que éstos sean protegidos.

78. Establecer medidas especiales para impedir que las personas internamente desplazadas pierdan sus bienes como consecuencia del atraso de pagos crediticios (en especial hipotecarios), servicios públicos e impuestos prediales.
79. Establecer y definir en el Plan Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, las acciones y los recursos necesarios, con las respectivas metas cuantitativas, para poner en marcha efectivamente los mecanismos de protección de la propiedad de los predios de la población internamente desplazada, dispuestos en el Decreto 2007 de 2001.

Deben cubrirse al menos los 165 municipios y las 20 micro-regiones donde se concentra el 70% del fenómeno de la expulsión.

80. Garantizar la protección de los resguardos indígenas como propiedades colectivas inalienables, sus formas de gobierno propio (cabildos), sus procesos y espacios de toma de decisión y sus autoridades tradicionales, en particular en aquellos casos donde se concentran los desplazamientos masivos e individuales de comunidades y personas pertenecientes a estos pueblos.
81. Garantizar la protección de los territorios colectivos de las comunidades afro descendientes, sus formas de gobierno propio, organización y espacios de toma de decisión, en particular en aquellos casos donde se concentran los desplazamientos masivos e individuales de comunidades y personas pertenecientes a este grupo étnico.





RECOMENDACIONES A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL

Atención humanitaria de emergencia

82. Eliminar la condición suspensiva que supedita el derecho de la población internamente desplazada a recibir atención humanitaria de emergencia a la disponibilidad de recursos, establecida en los artículos 21, 25 y 27 del Decreto 2569 de 2000, y el condicionamiento del artículo 18 que reconoce este derecho sólo a quienes hayan presentado su declaración máximo un año después de ocurridos los hechos que generaron el desplazamiento interno forzado.
83. Establecer las estrategias e instrumentos para garantizar que se atienda al enfoque diferencial respecto a género, edad y etnia.

Se recomienda en particular: i) Adoptar normas específicas para la distribución de la ayuda humanitaria de emergencia hacia mujeres con hijos/as en los protocolos de subcontratación y en los criterios de evaluación de las prácticas regionales; ii) propiciar criterios compartidos de atención respecto al género, la edad y la etnia entre la Red de Solidaridad Social y el CICR; iii) fortalecer los componentes diferenciales de los diversos “kits” de ayuda humanitaria, específicamente lo que tiene que ver con elementos de aseo personal, alimentación, vestuario y elementos de adaptación al hábitat, con entero respeto de las particularidades culturales de los grupos beneficiarios atendidos; iv) asegurar la plena participación de la mujer en la planificación, control y distribución de suministros básicos de la asistencia humanitaria de emergencia.

84. Garantizar la equidad (principio de igualdad) en la cobertura, calidad y oportunidad de la atención entre los desplazamientos “gota a gota” (hasta ahora en situación desventajosa) y los desplazamientos masivos.

En particular: i) reducir al mínimo, el tiempo entre la presentación de la declaración, la valoración de la misma, la decisión de inscripción en el registro y el suministro de la asistencia humanitaria de emergencia; ii) reducir al mínimo el tiempo para la valoración de las necesidades, una vez inscrita la respectiva familia en el registro; iii) asignar los recursos necesarios y suficientes para garantizar la asistencia de urgencia, en los términos previstos en el Decreto 2569 de 2000, a las familias que demandan asistencia de emergencia de manera individual y que se encuentren en urgencia evidente; iv) diseñar y poner en marcha un sistema de información y documentación de los procesos y tiempos de respuesta en los casos de atención a desplazamientos individuales y retornos.

85. Garantizar la prestación de la asistencia psicosocial como parte integral de la asistencia humanitaria de emergencia a todas las familias, puesto que su demanda es muy alta y el déficit muy grande.

Para ello se requiere: i) ampliar la cobertura de la atención del ICBF y del Ministerio de la Protección Social, para garantizar el cubrimiento de todas las familias atendidas por la Red de Solidaridad Social; ii) establecer mecanismos para garantizar la vinculación de las entidades territoriales en la prestación de la atención psicosocial.

86. Adoptar medidas que garanticen la vinculación efectiva y coordinada de todas las entidades del SNAIPD en la prestación de la asistencia humanitaria de emergencia.

Ello implica: i) exigir de las entidades del nivel central, en especial del ICBF y del Ministerio de la Protección Social, un mayor compromiso y esfuerzo fiscal que permita complementar las acciones de la Red de Solidaridad Social en materia de atención a la emergencia; ii) involucrar de manera más decidida y efectiva a los municipios y a los departamentos; y iii) establecer mecanismos específicos de coordinación entre todas las instituciones que prestan la asistencia.

87. Fortalecer el esquema de prestación de la atención humanitaria de emergencia a través de operadores especializados y con experiencia en la materia, de

manera que ésta sea prestada directamente por la Red de Solidaridad Social en aquellos casos en los cuales no sea factible dicha modalidad.

Se recomienda, desde este enfoque de sistema: i) fortalecer a las ONG y demás entidades operadoras; ii) implementar un proceso sistemático de evaluación de los operadores, basado en indicadores de seguimiento y evaluación; iii) poner en marcha mecanismos de veeduría sobre la oportunidad y calidad de la asistencia a cargo de la población internamente desplazada; iv) articular la ayuda de la cooperación internacional a las ONG; e v) involucrar a estas últimas, en las iniciativas de comunicación pública y sensibilización de la población.

88. Fortalecer las unidades de atención y orientación (UAO) y ampliar su portafolio de servicios a la población internamente desplazada.

En particular: i) mejorar el compromiso de las alcaldías y los municipios, como estrategia para superar los problemas de disponibilidad de personal, la alta rotación del mismo, y las dificultades para el pago de servicios y arriendos de las instalaciones, que se traducen en el deterioro de calidad de la atención; ii) incluir en la actividad de las UAO un programa de orientación en derechos sexuales y reproductivos (DSR) especialmente orientado a mujeres y jóvenes.

89. Establecer sistemas de información y mecanismos de seguimiento a la prestación de la atención humanitaria en el terreno, a fin de garantizar que ésta se preste de manera integral, incluyendo especialmente la atención psicosocial, y el acceso a la atención en salud y a la educación básica, siempre con respeto a las tradiciones y a la cultura de los grupos étnicos.
90. Generar al interior de albergues temporales, códigos de convivencia protectores de la vulnerabilidad de niñas y mujeres, que redunden en el restablecimiento o en la adopción de actitudes de respeto, responsabilidad, reconocimiento y autoprotección.

Un ejercicio similar, debe ser replicado al interior de los hogares, especialmente los de familia extensa, a través de la promoción y difusión de estos valores mediante estrategias de comunicación de alcance masivo.

De otro lado, también debe tenerse en cuenta, en especial en situaciones de albergue temporal, la difusión de información pertinente respecto de los cui-

datos y previsiones sanitarias por adoptar en relación con el uso de baños, sanitarios o letrinas colectivas.

91. Establecer lineamientos y acciones concretas para que las mujeres desplazadas cabeza de familia tengan participación en la operación y el control de la distribución de la ayuda humanitaria de emergencia, de acuerdo con lo establecido por los Principios Rectores y por la Corte Constitucional.
92. Poner en práctica programas efectivos de atención a la postemergencia, entendida como la asistencia a la población internamente desplazada después de la prestación de la atención humanitaria de emergencia y antes de que ésta tenga acceso a las soluciones duraderas.
93. Garantizar los recursos necesarios para cubrir adecuadamente, con asistencia alimentaria en la fase de postemergencia, a aquellas familias que continúen en condiciones de vulnerabilidad alimentaria una vez finalizada la atención humanitaria de emergencia.

Atención en salud

94. Poner en marcha una campaña de información masiva dirigida a la población internamente desplazada y de capacitación a los funcionarios de salud, sobre los derechos en materia de atención en salud a estas personas, y sobre los instrumentos y procedimientos para reclamarlos.
95. Formular y poner en práctica en los municipios un esquema integral de atención en salud que incluya la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad para la población internamente desplazada; adelante programas diferenciados para los distintos grupos (mujeres, niños, adultos/as mayores, indígenas, afro-descendientes) y fortalezca la capacidad local para responder a la demanda oportunamente y con calidad.

Para ello es necesario: i) comprender a las entidades territoriales dentro del alcance de la Resolución 0412 de 2000 que establece las guías y normas de atención a las enfermedades de interés en salud pública; y ii) definir un paquete básico y equitativo de servicios para la población pobre no afiliada, incluida la desplazada.

96. Dar apoyo técnico a los municipios para la formulación y ejecución efectiva de planes integrales de atención en salud para la población internamente



desplazada que, además de la atención prevista en el Régimen Subsidiado, incorporen: i) acceso a alimentos básicos, agua potable, alojamiento, vivienda y vestido adecuados, y saneamiento ambiental; ii) acceso a servicios odontológicos y psicológicos; iii) prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas sexuales y reproductivas e infectocontagiosas o peligros análogos; iv) atención de las necesidades particulares de las mujeres, en términos de salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, protección contra actos violentos hacia la mujer, prostitución forzada y requerimientos sanitarios especiales; v) condiciones sanitarias que no pongan en riesgo la salud de los niños y las niñas; vi) acciones en prevención de la malnutrición infantil y la recuperación psicológica y reintegración social de los niños; y vii) aceptabilidad cultural.

97. Formular una política de atención específica en salud para las mujeres en situación de desplazamiento, en el marco de la política general de atención a la población desplazada.

Ésta debe construirse con un enfoque diferencial y positivo, e incorporar las necesidades de las mujeres y su atención en materia de garantía de derechos sexuales y reproductivos, y salud sexual y reproductiva en todas las fases del desplazamiento: emergencia, postemergencia y estabilización socioeconómica.

98. De conformidad con el perfil epidemiológico y los factores de riesgo, adelantar en los principales asentamientos receptores de población internamente desplazada las siguientes acciones: i) atención en salud mental; ii) atención en salud sexual y reproductiva; iii) prevención a la violencia contra las mujeres, incluidas prevención y atención de la violencia doméstica y sexual; iv) sensibilización y prevención del VIH-SIDA en todos los programas de ayuda humanitaria; v) prevención y promoción hacia grupos vulnerables en enfermedades gastrointestinales, enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda; vi) vacunación e inmunización, y vii) saneamiento básico y vivienda saludable.
99. Proveer de manera inmediata anticoncepción de emergencia y tratamiento contra las infecciones de transmisión sexual (ITS) para mujeres que han sufrido violaciones, con el objetivo de prevenir embarazos no deseados y proteger su salud.

100. Las campañas de prevención de las enfermedades de transmisión sexual y VIH-SIDA, deben ser mucho más agresivas en aquellos casos de población internamente desplazada reasentada en contextos urbanos, y la acción preventiva debe enfocarse hacia los grupos más vulnerables como jóvenes y mujeres, tal como lo ha planteado la Defensoría del Pueblo en la investigación *Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*.
101. Para el tema de salud pública, se recomienda específicamente: i) trabajar el Plan de Atención Básica en el marco de las mesas de salud de los comités departamentales para la atención integral de la población desplazada por la violencia; y ii) apoyar a las direcciones municipales de salud en campañas de salud pública y reproductiva (responsabilidad a cargo de las UAO).
102. Elaborar perfiles epidemiológicos de mujeres en situación de desplazamiento, que incluyan factores de atención tanto física como psicológica, teniendo en cuenta rangos de edad, y estableciendo a partir de ellos, cuadros de prioridad en los programas de salud, como lo recomienda la Defensoría del Pueblo en la investigación *Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*.

Ello implica: i) identificar a través del SUR, a las mujeres ubicadas en los rangos de edad en los que con más frecuencia se da inicio a la actividad sexual, y concretar una matriz de riesgo a partir de la desagregación de datos e información, tales como actividad u ocupación permanente o alternativa, grado de escolaridad, ingresos, consumo de sustancias psicotrópicas, consumo de alcohol y jefatura del hogar al cual pertenece; ii) establecer para las entidades de salud la obligación de referenciar, a partir de la atención prestada a mujeres y niñas en situación de desplazamiento, el riesgo y la proximidad en relación con circunstancias y momentos específicos de su ciclo sexual y reproductivo. Es decir, ampliar cualitativa y cuantitativamente la lectura de indicadores de salud en esta población, de manera que, a partir de allí, puedan indicarse puntos focales para enfatizar en su atención y manejo, en el ámbito geográfico, y en los niveles etario y de sintomatología patológica.

103. Incluir en la actividad de las UAO un programa de capacitación, orientación y atención en derechos sexuales y reproductivos (DSR), con particular atención en la prevención de embarazos adolescentes y al acompañamiento a jóvenes desplazadas embarazadas.

104. Poner en marcha medidas efectivas para garantizar que las entidades hospitalarias suministren oportunamente a la población internamente desplazada los medicamentos, ayudas diagnósticas y demás elementos necesarios para la atención adecuada.
105. Establecer las medidas necesarias para que las direcciones territoriales de seguridad social en salud, con el apoyo de la Superintendencia Nacional de Salud, desempeñen a cabalidad la labor de control y vigilancia sobre las ARS e IPS en lo relativo a la prestación del servicio a las personas en situación de desplazamiento.
106. Poner en marcha un sistema de información, seguimiento y evaluación de la atención en salud a la población internamente desplazada, con indicadores específicos que permitan: i) conocer la evolución de aspectos básicos tales como la cobertura efectiva, logro de metas, impactos, etc.; ii) desagregar los datos según el sexo, la edad y la pertenencia a grupos étnicos; iii) mejorar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones; iv) prestar atención inmediata; v) dar la orientación e información adecuada; v) valorar oportunamente el riesgo de enfermar y/o morir; vi) concertar mecanismos eficientes de participación, mediación y conciliación para que las personas desplazadas promuevan la defensa de sus derechos.
107. Convocar y apoyar la conformación de grupos comunitarios de mujeres internamente desplazadas para la planeación y seguimiento de las acciones institucionales y estatales en materia de salud y salud sexual y reproductiva. Dicha convocatoria debe incluir, además, un componente de capacitación y actualización constante e interdisciplinaria.
108. Estudiar y establecer legalmente, por parte del MPS, mecanismos viables y expeditos de cobro de los servicios prestados por la IPS a la población desplazada en los municipios receptores, a las ARS que los afilian en los municipios de origen.
109. Promover en los municipios la conformación de un esquema de auditoria social, con participación de las organizaciones de la población internamente desplazada, sobre la cobertura efectiva y la calidad de la atención en salud.

Éste sería un elemento de apoyo a las direcciones municipales de salud para el desempeño de sus labores de inspección, control y vigilancia.

110. Diseñar una estrategia de salud dirigida hacia los grupos étnicos que respete sus tradiciones y que articule las diferentes normas ya existentes: el Decreto 1811 de 1990, el Decreto 330 de 2001 y la Ley 691 de 2001.
111. Implementar un programa con las mismas características de la Operación Prolongada de Socorro en el resto del país, con recursos del Estado, apoyado en la creación de sistemas de valoración nutricional y centros de recuperación nutricional. Específicamente focalizar esfuerzos en la etapa de postemergencia.
112. Eliminar los requisitos normativos que restringen el derecho de las personas no inscritas en el SUR a tener acceso a los servicios de atención en salud (art. 2º Decreto 2131 de 2003).



Atención en educación

113. Desarrollar los instrumentos normativos que permitan establecer un esquema especial de financiación de la atención en educación para la población internamente desplazada, a la luz de la respuesta del gobierno a la Sentencia T-025 de 2004 y del nuevo Plan Nacional promulgado por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en marzo de 2004.

Es necesario que el gobierno nacional asuma en la práctica, en relación con el gasto para atender la educación de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, lo dispuesto por la Corte Constitucional en sus sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004.

Dada la magnitud de la demanda no atendida y la debilidad fiscal de la gran mayoría de los municipios, la nación tendrá que hacer un esfuerzo fiscal que se refleje en la asignación de una apropiación presupuestal adicional y específica para atender dicho gasto, distinta a los recursos que ordinariamente los municipios reciben a través del Sistema General de Participaciones para financiar el gasto en educación.

114. Unificar y consolidar las diversas normas existentes en una sola que dé mayor contundencia al sector en su respuesta al fenómeno del desplazamiento como parte de las responsabilidades del Estado en la materia.

Además de recoger aspectos ya contemplados en la normatividad vigente y de adecuarse a lo prescrito en la Ley 715, se debería contemplar la gratuidad efectiva de la prestación del servicio no sólo en términos de la matrícula y pensión, sino de todos los costos educativos asociados.

A este respecto, el ACNUR recomienda reconsiderar la medida adoptada en el numeral 7 de la Directiva Ministerial No. 04 del 27 de marzo de 2003, según la cual: “Los recursos por concepto de derechos académicos que dejen de percibir los establecimientos educativos oficiales, por haber decretado las entidades territoriales la gratuidad en la educación, no podrán ser sustituidos con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones”. Se propone que se exceptúe de esta medida el caso de los y las escolares de las familias desplazadas.

En relación con el cambio normativo que se pueda eventualmente producir, se recomienda asumir criterios de progresividad para evitar la regresión en las medidas y retomar los aspectos positivos de la normatividad vigente. Así mismo, adoptar procedimientos específicos para cada una de las fases del desplazamiento con el fin de que el derecho a la educación se contemple integralmente para cada una de ellas.

115. Establecer una directriz de proyección para la adjudicación de cupos educativos a los niños y las niñas desplazados/as, que dé cuenta de un análisis estadístico y geo-referenciado de los núcleos familiares en situación de desplazamiento, específicamente en el contexto urbano, sustentado en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada.
116. Capacitar a los maestros y las maestras en atención psicológica diferenciada de niños y niñas desplazadas.
117. Ampliar la cobertura de los programas de metodologías flexibles adaptadas culturalmente (Aceleración del Aprendizaje y Modelo CAFAM) a cargo de los entes municipales y bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional y la Red de Solidaridad Social, en las ciudades receptoras grandes e intermedias.

Lo anterior es indispensable para superar el bajo nivel de escolaridad, que es una de las situaciones que restringen la accesibilidad de la población internamente desplazada a los programas regulares de generación de empleo,

y para contribuir al éxito de los programas específicos de reconversión laboral actualmente a cargo del SENA.

118. Brindar el apoyo técnico a los comités municipales para incluir la educación básica a la población internamente desplazada en el respectivo Plan Integral Único (PIU).
119. Impulsar el fortalecimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) en los planteles, incorporando la atención diferencial a los niños y niñas de la población desplazada de acuerdo con grupos de edad, género y etnia.
120. Proveer por parte del Ministerio de Educación Nacional, asesoría y apoyo técnico a las autoridades territoriales para que asuman su responsabilidad, identifiquen las dificultades y formulen cursos de acción para cumplir cabalmente con sus responsabilidades, a fin de que se cumpla lo establecido en los decretos respectivos y en la Sentencia T-025 de 2004, en coordinación con las acciones acometidas por el MEN y a la luz del nuevo Plan Nacional.

Dicha asistencia estaría dirigida a: a). la creación o actualización de la base de datos sobre la población desplazada local; b). la cuantificación de la que demanda el acceso a educación; c). el conocimiento del estado de situación; d). la estimación de los costos; y e). la formulación de una estrategia de movilización de recursos, en coordinación con el gobierno nacional y a la luz del nuevo Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, mediante la co-financiación con recursos municipales, departamentales y nacionales, de un lado, y de cooperación internacional, del otro.

121. Poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación, con indicadores específicos que permitan conocer la evolución de aspectos básicos tales como cobertura efectiva, el logro de metas y los impactos, entre otros.
122. Promover en los municipios la conformación de un esquema de auditoría social, con participación de las organizaciones de población desplazada, sobre la cobertura efectiva y la calidad de la atención en educación. Éste sería un elemento de apoyo a las secretarías municipales de educación para el desempeño de sus labores de inspección, control y vigilancia.

123. Tomar medidas encaminadas a desvincular a la escuela del conflicto, a protegerla como espacio de paz y a la reconstrucción de proyectos de vida para la niñez y la juventud victimizada por la violencia y el desplazamiento forzado (recomendación de la relatora especial Katarina Tomasevski).
124. Garantizar una estrategia educativa con enfoque de género, destinada al análisis de los procesos educativos desde el punto de vista de ambos sexos y al diseño de la educación en contra del conflicto y la violencia, que forme para un ideario de sociedad de paz, basada en los derechos humanos iguales para todos y todas (recomendación de la relatora especial Katarina Tomasevski)
125. Desarrollar inmediatamente mecanismos que hagan efectiva la eliminación de toda discriminación contra las niñas embarazadas y las madres, de acuerdo con la postulación de la Corte Constitucional (recomendación de la relatora especial Katarina Tomasevski)
126. Garantizar que las metodologías flexibles o los modelos educativos especiales para la población internamente desplazada, contemplen respuestas adaptables a las circunstancias y necesidades especiales de ciertos grupos como los pueblos indígenas, las comunidades afro descendientes, las mujeres embarazadas, las madres con hijos/as pequeños/as, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades, los/las adultos analfabetas, y en especial los/las jóvenes y niños/as que requieren aportar al sostenimiento económico de la familia, y aquellos en situación de extra edad que no han podido encontrar “cupos” en la escuela regular y que se han desplazado nuevamente.
127. Garantizar acceso especial de la población internamente desplazada a la educación superior por medio de programas dirigidos a personas desplazadas y acuerdos con entidades oficiales, universidades y centros de formación técnica públicos y privados.
128. Garantizar la implementación y ampliación de un programa con las mismas características de la Operación Prolongada de Socorro y, específicamente, con los componentes de complementación alimentaria para niños y niñas en edad preescolar y escolar, ejecutados por el ICBF.
129. Realizar un diagnóstico de deserción escolar en las zonas de conflicto y de concentración de población internamente desplazada, y desarrollar indica-

dores diferenciales de acuerdo con el género y la pertenencia a grupos étnicos (por edad en todos los sectores poblacionales), y adoptar medidas diferenciales que contrarresten la deserción escolar.

130. En el caso de los grupos étnicos, es necesario diseñar e implementar una evaluación sistemática de impacto del desplazamiento en los procesos de construcción de identidad, con cobertura nacional y con participación directa de las poblaciones y autoridades en su diseño y puesta en marcha, que permita adoptar medidas con enfoque diferencial en los programas educativos especiales dirigidos a estas poblaciones.
131. Capacitar a maestros y maestras en atención pedagógica diferenciada a niños/niñas, jóvenes y adolescentes de los diferentes grupos poblacionales, respetando su identidad étnica y cultural, y sus planes de vida.

Estabilización socioeconómica

132. Buscar estrategias e instrumentos para superar la forma desarticulada como se está prestando la asistencia para la generación de ingresos y acceso al empleo, respecto a los demás componentes.



La estabilización socioeconómica no puede darse aislada de la satisfacción simultánea de las otras necesidades tales como la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la vivienda, etc. La integralidad de la atención debe ir más allá del ámbito discursivo y reflejarse en el terreno y en la práctica diaria.

133. Trabajar en la conformación de una estructura sistémica, bajo un marco de intervención articulada y coordinada a nivel territorial, no sólo sectorial, que posibilite coordinar y complementar las líneas de atención de los diversos oferentes del SNAIPD.
134. Otorgar al componente de vinculación a los mercados laborales mayor prioridad de la que se le ha prestado hasta ahora.

La política de estabilización socioeconómica depende tanto de la generación de ingresos por cuenta propia, donde el acceso a la tierra se convierte en un factor clave, como de la vinculación de ésta a los mercados laborales.

135. Tomar las acciones necesarias para que la provisión de apoyo a la población internamente desplazada para su estabilización socioeconómica, sea pron-

ta y oportuna. Ésta tiene un carácter humanitario y responde a una situación de emergencia, de modo que la oportunidad de la respuesta es crucial.

Para ello, es necesario adecuar los esquemas, procesos y procedimientos de atención a la situación específica de la población y no al contrario.

136. Introducir un enfoque diferencial con criterios de género, edad y etnia, que permita atender necesidades y situaciones de grupos específicos de la población internamente desplazada.

Ello implica: i) introducir criterios y mecanismos para la atención a mujeres cabeza de familia; ii) formular e implementar programas dirigidos a comunidades étnicas que respeten sus procesos de construcción de identidad; iii) ofrecer asistencia a unidades campesinas de subsistencia que no califican para créditos Finagro.

Acceso a la tierra y a la seguridad de la tenencia

137. Poner en marcha de manera inmediata, mecanismos alternativos para el acceso a la tierra de la población internamente desplazada, procediendo a la implementación efectiva del Decreto 1250 de 2004, a fin de producir resultados concretos y expeditos.

Esta es una limitación para el acceso a los programas de estabilización socioeconómica rural y, en particular, a los recursos de crédito. También se recomienda acelerar las medidas necesarias para que el Consejo Nacional de Estupefacientes asigne al Incoder y a los municipios, tierras provenientes de la extinción de dominio, y éstas se pongan a disposición de los proyectos de estabilización de la población internamente desplazada.

138. Poner en práctica el esquema de permuta de tierras, contemplado en el Decreto 2007 de 2001 como un mecanismo de reparación al derecho a la propiedad vulnerado a las familias desplazadas.
139. Establecer la diferenciación por sexo en las bases de datos de titulación, así como las particularidades de la forma de tenencia y explotación de los bienes.

Reconocer las limitaciones de las mujeres para acreditar su propiedad sobre los inmuebles abandonados en los programas de adjudicación de tierras,

en especial para las mujeres cabeza de hogar, quienes habrán de ser consideradas como una de las personas con prelación en la adjudicación.

140. Revisar los mecanismos y las dos políticas actuales de protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que han sido afectados por el desplazamiento interno forzado.
141. Establecer una meta específica relacionada con el acceso a tierras (mediante diversas modalidades) que cubra a una proporción equitativa de la población.

Esta es la principal limitación para el acceso a los programas de producción alimentaria para subsistencia y de estabilización socioeconómica rural.

Generación de ingresos por cuenta propia y acceso al empleo

142. Adoptar una estrategia de apoyo para proyectos productivos distinta a la del crédito, que sea consistente con la situación de crisis humanitaria y vulnerabilidad en que se encuentra la población internamente desplazada, y con el carácter de emergencia que requiere la respuesta.

Ésta debería incluir una estrategia nacional, de amplia cobertura, de provisión de recursos no reembolsables para la formulación de estudios de preinversión, capital semilla, asistencia psicosocial y capacitación socioempresarial de los integrantes de la unidad productiva, capacitación y asistencia técnica.

El crédito debería ser uno, pero no el único de los instrumentos, un componente opcional para ser utilizado en la medida en que se necesite.

143. Recopilar, actualizar y sistematizar los estudios de mercado y cadenas productivas existentes en las regiones, y realizar estudios en aquellas donde no existan, los cuales deben servir de base para la identificación, en cada región, de alternativas productivas para la población internamente desplazada.
144. Articular los programas de crédito con la asistencia en seguridad alimentaria para las familias desplazadas que han sido beneficiarias.
145. Establecer fuentes y mecanismos de financiación pública para los estudios de preinversión.

La población internamente desplazada requiere apoyo financiero para el cubrimiento de los costos de identificación y estructuración de los proyectos con las comunidades desplazadas, y para la formulación y presentación de las solicitudes de crédito por parte de planificadores agrarios (especialistas).

146. Rediseñar y flexibilizar las líneas de crédito productivo urbano y rural, adecuándolas a las características de la población internamente desplazada.
147. Adecuar las líneas de financiación para población internamente desplazada a las necesidades y situaciones específicas de las mujeres desplazadas, particularmente de las jefas de hogar.

Ello implica: i) asignar puntajes adicionales a las solicitudes presentadas por ellas; ii) otorgar tasas preferenciales de interés (varios puntos menos que el DTF); iii) establecer cuotas mínimas de participación femenina en los programas de crédito; y iv) proveer programas especiales complementarios que permitan aliviar las responsabilidades domésticas y funciones de cuidado de las mujeres.

148. Promover una nueva línea de crédito integral dirigida específicamente a las mujeres (distinta a la de Finagro- Banco Agrario para mujeres cabeza de familia), y subcontratada con una entidad especializada (por ejemplo, el Banco de la Mujer).
149. Exonerar a las personas internamente desplazadas que se encuentran en situación de mora, de la prohibición de otorgamiento del crédito.

Las solicitudes de crédito asociativo no son aprobadas cuando en el listado de productores integrados aparecen personas reportadas como deudores morosos en la Central de Información Financiera, CIFIN, o en los listados del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG. Esta es una circunstancia forzosa derivada del acto mismo del desplazamiento, y ello debería ser tenido en cuenta.

150. Establecer seguros que permitan cubrir a las familias deudoras localizadas en zonas de riesgo de desplazamiento, frente a los riesgos derivados de ataques o amenazas de los actores armados. Éstos afectan a los beneficiarios o a los proyectos en cuanto a la oportunidad y economía de la disponibilidad de los insumos, la continuidad del proceso productivo, y el acceso al merca-

do. La garantía cubre a la entidad prestamista por el no pago de la deuda, pero no hay ninguna garantía para los productores deudores.

Capacitación productiva y recalificación laboral

151. Garantizar que previamente a la formulación y solicitud de financiación para proyectos productivos, exista un programa de capacitación laboral del SENA u otra entidad, con los recursos y con la cobertura suficiente. El prerrequisito de que la población internamente desplazada tenga experiencia previa en la actividad por desarrollar, o demostrar capacitación en el SENA o en otra entidad avalada por la Red de Solidaridad Social, se convierte en un obstáculo para el acceso al crédito.
152. Definir perfiles profesionales más adecuados a la realidad de la población internamente desplazada, y en particular de las mujeres, en el programa de capacitación laboral del SENA. Establecer cuotas de participación femenina y dar prioridad a las mujeres jefes de hogar para la asignación de subsidios de sostenimiento durante la capacitación.
153. Diseñar y poner en práctica un programa de capacitación, dirigido a los hombres en situación de desplazamiento, sobre el derecho de la mujer a generar ingresos, que les permita transformar su rol, aceptar esta nueva condición y no generar procesos de violencia intrafamiliar. Se requiere hacer énfasis en que la generación de ingresos por parte de la mujer no suple el trabajo que ellos deben realizar y que es necesario llegar a nuevos acuerdos familiares, evitando que la mujer termine siendo doblemente explotada.

Vivienda y hábitat

154. Formular, adoptar legalmente y poner en práctica un esquema de protección de las viviendas de la población internamente desplazada o en riesgo de desplazamiento, y un esquema de permuta de viviendas, similar al contemplado para las tierras en el Decreto 2007 de 2001, como un mecanismo de reparación del derecho a la propiedad vulnerado a las familias desplazadas.
155. Incrementar significativamente la disponibilidad de recursos para la atención a la población internamente desplazada en materia de vivienda, mejorando así el muy bajo desempeño en términos de cobertura durante los últimos seis años. Definir una estrategia de financiación que apele no



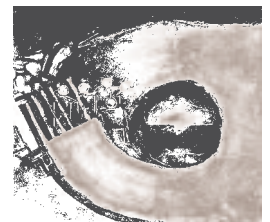
sólo a los recursos del presupuesto ordinario, sino acceda a recursos de crédito externo destinado a financiar el gasto social.

156. Buscar que el gasto en vivienda, infraestructura y saneamiento básico, esté articulado a operaciones integrales de retorno, integración local o reasentamiento, y no se canalice únicamente bajo la forma de subsidios a familias individuales. Es decir, que se dirija preferencialmente hacia proyectos en los cuales exista una estrategia integral de estabilización socioeconómica e integración social, dirigida a un grupo específico de familias con la posibilidad de incluir comunidades receptoras. En consecuencia, se hace necesario que dentro de los esquemas de atención se incluyan intervenciones dirigidas al suministro de agua potable y el saneamiento ambiental básico (tratamiento de aguas servidas y desechos).
157. Difundir ampliamente entre la población internamente desplazada, la política, y los mecanismos de acceso a los subsidios a través de las cajas de compensación familiar.
158. Flexibilizar y diversificar las líneas de atención de las entidades encargadas del tema de vivienda, infraestructura y saneamiento básico, con el fin de adecuarlas a la diversidad de necesidades de la atención a la población internamente desplazada.
159. Poner en marcha un programa de asistencia técnica y asesoría a las administraciones municipales y a las organizaciones de la población desplazada, en la formulación de proyectos de vivienda, infraestructura y saneamiento básico, legalización de asentamientos y saneamiento de títulos de propiedad, y en la gestión de los mismos ante las entidades financiadoras.
160. Formular y poner en práctica esquemas de micro crédito hipotecario que garanticen el acceso efectivo de la población internamente desplazada, para lo cual sería necesario considerar en la reglamentación de los mismos, sus condiciones especiales como usuarios (garantías, requisitos y tasas de interés).
161. Promover y gestionar, al interior de los proyectos de vivienda para población internamente desplazada, cuotas de participación de mujeres jefas de hogar/viudas, madres adolescentes y ancianas, o negociar criterios específicos de preferencialidad.

162. La adjudicación de subsidios y subvenciones en materia de vivienda para mujeres, debe supeditarse, en primer lugar, a esquemas de financiación que apunten al cubrimiento total del valor de la solución de vivienda; en segundo, al cumplimiento integral de acciones y compromisos sociales o a la asunción de conductas, fácticamente comprobables. Así, por ejemplo, la permanencia o vinculación en el sistema educativo de los niños en edad escolar que formen parte del hogar postulante.

Política de retornos

163. Establecer un procedimiento de evaluación de las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, con participación de la población internamente desplazada y de la cooperación internacional, a partir de parámetros previamente acordados.
164. Aplicar el principio de precaución establecido dentro de los mínimos de protección de la Sentencia T-025 de 2004, relativo a abstenerse de promover procesos de retorno cuando se advierta cualquier tipo de riesgo para la población.
165. Poner en marcha mecanismos de seguimiento a los procesos de retorno y diseñar planes de contingencia para atender los eventuales riesgos de la población retornada.



Capítulo 6



Comentarios al informe del balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado

BALANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO Aportes y comentarios

Intervención de Luis Alfonso Hoyos Aristizábal,
Alto Consejero para la Acción Social,
en el acto de presentación del Balance de la Política Pública
para el Desplazamiento en Colombia

La evaluación que se realiza de la política al desplazamiento brinda elementos y herramientas importantes para continuar abordando y construyendo acciones permanentes de manera conjunta, en un tema tan doloroso y complejo.

Si bien es necesario afirmar que una respuesta oportuna al drama y el fenómeno del desplazamiento que se vive en Colombia por la situación de violencia, unida a otros muchos factores, en la actualidad no es totalmente satisfactoria, también es necesario reconocer que se ha avanzado en el alcance de logros significativos, en medio de las dificultades.

El trabajo del equipo de ACNUR refleja este paradigma de la construcción en la dificultad del conflicto, en las reuniones realizadas para este *Balance* con las organizaciones de desplazados, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, instituciones del gobierno, entidades de cooperación, organismos de investigación y la empresa privada, con el fin de ver lo que se ha logrado, en lo que se puede avanzar y lo que es necesario corregir.

La evaluación conjunta entre diversas instancias que conceptualizan de manera diferente la problemática del desplazamiento, es un ejercicio efectivo en el propósito común de generar acciones para reforzar los avances y disminuir las dificultades.

En este camino, es importante señalar cuatro comentarios y reflexiones con la idea de que ayuden a la construcción, desde una comprensión global e histórica del fenómeno del desplazamiento y las acciones que ha emprendido este gobierno para abordarlo.

El primero hace referencia a que históricamente en el territorio colombiano nunca ha habido en su totalidad el monopolio de la fuerza, ni de la justicia, lo cual muestra que parte de los problemas son realmente estructurales y que si una sociedad como la nuestra en medio de las profundas diferencias, de las polarizaciones históricas, de los problemas de inequidad y en los últimos años de la agudización de la violencia, del secuestro, del desplazamiento, de todo esto que tanto nos han golpeado, desea avanzar, debe generar cada vez más una conciencia clara en todos los sectores que la única apuesta que le sirve a este país es la de la institucionalidad.

Esta institucionalidad significa construir desde los distintos escenarios del aspecto político un Estado social de derecho. Esto implica que con nuestras acciones, en nuestra tierra, se pueda avanzar hacia allá y que el termómetro de estas acciones sea qué tan lejos o qué tan cerca estamos de este Estado social de derecho que todos deseamos.

El segundo busca la reflexión entorno a la relación de la situación de violencia —desplazamiento— fenómeno de la droga y la forma cómo la humanidad está trabajando el tema. La droga y la instauración especial que tuvo por muchos factores en Colombia en los últimos años, es también transversal a muchos de los problemas que tiene el país. Si tuviéramos obviamente un Estado de derecho mucho más consolidado, con una presencia de un aparato de justicia completo y con unas mejores condiciones, tal vez no hubiera llegado ni se hubiera desarrollado de esta manera.

Cuando todo el territorio no está copado por la institucionalidad, hay espacios propicios especialmente para las mafias del crimen organizado. Si algún país ha sido víctima de lo que ha significado el negocio del narcotráfico en el mundo, es Colombia, porque cuando no existe ni el monopolio de la fuerza ni el de la justicia esto hace que se agraven más las condiciones y pueda crecer la criminalidad.

De esta manera, hoy somos, por ejemplo, el primer productor mundial de cocaína, somos el primero de heroína en el continente y segundo a nivel mundial después de Afganistán. Si bien dentro de esta “cadena agregada” no recibimos en esta comunidad y en esta sociedad la mayor parte del valor, ésta se genera en otras partes de las corrientes financieras internacionales: en el tráfico de armas, en todas las cadenas de comercialización, en todos los lavadores de dólares.

Lo que sí sufrimos es la mayor parte del daño: el narcotráfico ha agravado la violencia, ha aumentado las muertes, ha generado más destrucción y más daños ambientales, esto hizo que el tema del desplazamiento, que siempre ha sido parte de la historia de Colombia, se haya incrementado en los últimos diez años, es

decir, que hay una relación directa entre el fenómeno de la droga, la lucha por la tierra y el desplazamiento.

El problema del desplazamiento ha sido estructural en Colombia. Durante el siglo XX todos los años en Colombia ha habido desplazamiento forzado por la violencia, en un promedio de 20 a 50 mil desplazados. En algunas épocas se agudizó más, a finales de los años 40 y principios de los 50 por la violencia partidista, centrándose mucho más en la zona andina y el interior del país, con muy poco reflejo en la zona Caribe.

Después, el fenómeno del desplazamiento presentó un descenso en la medida en que en los años 60 y los 80, a pesar de los graves problemas de pobreza, se presentaron los mayores avances en Colombia en educación y salud, fueron dos décadas de las más importantes.

En los últimos años del siglo XX se incrementa el desplazamiento y coincide con el crecimiento del fenómeno de la droga y lo que pasó, particularmente en nuestro país con casi dos millones de hectáreas de bosque de selva tropical destruidas y la mafia del narcotráfico involucrada en casi toda la sociedad Colombiana. Involucró a sectores de la política, del Estado, del deporte, de la justicia y permeó también a todos los actores armados y los grupos insurgentes colombianos, quienes cambiaron su modo de actuación política al margen de la ley, por un mecanismo ágil de enriquecimiento ilícito.

Para fortuna de todos, hoy la sociedad colombiana, así tenga un problema de drogas muy grave, en la cabeza y en el corazón de los compatriotas el tema de la droga empieza a ser excluido del modo de vida, así este grave problema conviva todavía durante muchos años con nosotros.

En los últimos 20 años, esos grupos insurgentes y la barbarie que han significado los grupos paramilitares o autodefensas en Colombia se impulsaron fundamentalmente por el tema de la droga. Es necesario señalarlo porque si bien no se toca en el documento, otra sería la historia del país si hubiéramos tenido un Estado consolidado, u otra aún, sin tenerlo consolidado no hubiéramos tenido el fenómeno de la droga. Nos convertimos en el eje de la producción mundial, en la primera punta del eslabón y las que más terminaron afectadas fueron las regiones donde más desplazamientos se generan en Colombia, fue donde más disputa territorial se dio y terminaron financiándose en un círculo infernal que impulsó la producción de la droga.

El desplazamiento siempre ha existido en Colombia, pero jamás en los niveles de los últimos 10 años, tanto es así que a pesar de las profundas falencias que tiene el Estado, se empezaron a tomar medidas en los últimos años: organizar un sistema de atención estatal, establecer instituciones, tener la presencia de entidades internacionales, aumentar la cooperación y tener hoy unos avances en ciertas materias y unas profundas carencias en otras.

El tercer elemento de reflexión conjuga los dos anteriores. Lo significativo del aprendizaje de la sangre de la violencia que se ha tenido, es que aprendamos a entender que en medio de las profundas diferencias, sí se pueden construir cosas distintas. Si no entendemos la capacidad de construir en medio de la tolerancia, todos los ejercicios que se hagan pueden terminar por el mal camino. Son muy pocos los colombianos que no pueden señalar que tienen amigos o personas o familiares que han sido asesinados o secuestrados o han sufrido desapariciones. Esto se trae a consideración porque sólo en la medida en que tengamos una profunda sensibilidad en esa materia se hacen más descarnados los análisis, pero permite a su vez construirse mucho más. Lo que se ha encontrado en materia de procesos del desplazamiento es que hay mucha gente que todavía no tiene sensibilidad frente a este fenómeno tan doloroso.

El cuarto elemento de reflexión tiene que ver con la percepción entre los avances y las limitaciones con que se cuenta. Si bien hoy hay mucho más nivel de información, existe mucha más claridad sobre la gravedad del tema y hay muchos instrumentos que se han ensayado, unos de los cuales han funcionado y otros no, en más de una ocasión la visión o la percepción se enfatiza más en los temas en los que no es evidente el progreso, que frente a los logros obtenidos en medio de las dificultades.

Hay temas, por ejemplo, que son los más graves y que se confunden con el tema estructural de pobreza: temas como vivienda, tierra y generación de ingresos, son los más críticos, donde la respuesta estatal, la del gobierno y la sociedad han sido vistos desde lejos insuficientes y, por otro lado, hay otros temas donde hay avances, pero perfectamente pueden ser percibidos como simple mitigación al problema.

Desde esta mirada, es bueno ver los avances porque pueden dar lecciones claras de lo que puede pasar en otros temas. A la fecha, por ejemplo, hay un mejor sistema de información; se desconfía mucho de las cifras oficiales sobre la reducción en un 48% a un 50% del desplazamiento en el 2003 en comparación con los años anteriores. El gobierno ha hecho un esfuerzo muy importante y cada vez mucho más exigente del registro para poder tener claridad de la magnitud de la procedencia y de la caracterización de las personas.

El registro, con sus carencias, ha permitido ver que en los últimos 10 años entre 2 y 3 millones de colombianos se han desplazado y las características son las que permiten ver cuáles son las causas estructurales. En los últimos dos años se pasó de 600 mil inscritos a un millón cuatrocientos mil, lo que se ha realizado es un avance muy importante de registrar personas que nunca se habían inscrito en los 3 o 4 años anteriores.

Esta organización de las bases para poder caracterizar mejor la información va mostrando por ejemplo, que el 90% de la población desplazada en Colombia

en los últimos 10 años fue de regiones rurales o semirurales, en segundo lugar que más de la mitad son mujeres, más del 40% son menores de edad, más de 70% son de estratos 1 y 2; lo que confirma que siempre cuando hay violencia y cuando el Estado se debilita, los que más sufren siempre son los más pobres y los que tenían condiciones de vulnerabilidad previa. Lo anterior puede parecer obvio, pero cuando se va caracterizando, se determinan regiones y se encuentran cuáles son las 20 microrregiones críticas y las que más se han afectado y los 102 municipios que tiene mucho más gravedad, lo cual permite tomar acciones.

La información clara, que se pueda difundir, que sea mucho más transparente ayuda y el hecho de que se tengan foros, investigaciones, estudios, son un paso importante que no resuelve el problema de fondo, pero es fundamental tenerlo, porque ayuda a ser más consistentes en la cooperación que tenemos que pedir y en aquellos sitios que tenemos que trabajar.

Por último, el desplazamiento como bien lo dice el documento se genera por una falla del Estado, esto es claro porque existe una incapacidad de darle respuestas a los ciudadanos y darles la protección, pero hay dos actores fundamentales que hoy se disputan el “honor” de ser los responsables casi por mitad del desplazamiento. Inicialmente eran fundamentalmente las FARC, pero después fue tan agresiva la acción de los paramilitares que rápidamente terminaron alcanzándolos, no sólo por las masacres sino por lo que generaron en desplazamiento en muchas zonas del país. Se puede decir hoy que los cerca de dos millones de desplazados colombianos registrados en el SUR, fueron directamente desplazados por acciones, la mitad de las FARC y la mitad de los paramilitares, en sólo dos años se igualaron en cifras, lo que muestra el crecimiento evidente que tuvieron en varias regiones, acompañados de la agresividad de la acción y la mezcla definitiva con el narcotráfico.

Desde la mirada de los avances y sus lecciones, es importante resaltar las acciones que se han emprendido para dar respuesta al desplazamiento, frente a las difíciles situaciones en que se emprende esta labor y desde donde surgió la reflexión de la conjugación de múltiples factores que se encadenan y de una forma u otra influyen para que se presente el desplazamiento, dando respuestas si bien no suficientes, sí con logros que cada día hay que seguir acumulando para abordar el problema, no sólo desde lo jurídico sino desde la realidad concreta por la que atraviesa el país:

1. En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, cuando se realizó el balance hace dos años, el anterior gobierno había logrado tener más del 90% de la ayuda humanitaria en los eventos masivos, hoy se ha logrado el avance en la ayuda humanitaria de emergencia de tres meses en los casos de desplazamiento individual, se ha logrado un cubrimiento mucho más amplio y oportuno. Las 50 mil familias que estaban en atraso ya han sido atendidas,



hubo un avance importante de la política que permitiera evolucionar en ese sentido, además se generaron los mecanismos necesarios para dar respuesta a la sentencia ST-025 de la Corte Constitucional. Este es un hecho significativo.

2. En segundo lugar el programa de Seguridad Alimentaria RESA – RSS, hoy está llegando a 700 mil campesinos y se tienen los recursos para ampliarlo a un millón en el 2004, para que en el transcurso de este gobierno se llegue a una cobertura de 3 millones de campesinos. Es una herramienta útil, ha mostrado buenos resultados, está funcionando en 44 sitios del país, con una buena co-financiación y con participación de la gente, se están firmando y en proceso quince convenios con el apoyo de las gobernaciones, las alcaldías, los comités de cafeteros y la Iglesia. Actualmente de los convenios suscritos, ocho son con población desplazada.

Si bien RESA no es una estrategia exclusiva del desplazamiento, es una herramienta que contribuye a la prevención del mismo, pues según los estudios que tiene CODHES, la Red de Solidaridad Social y la Iglesia han encontrado que más del 80% de los desplazados decían que tenían un problema de seguridad alimentaria grave y que esto ayudaba a la salida de la población.

Ese 80% respondió que otro elemento, además de la violencia, las amenazas generalizadas, el miedo, el reclutamiento de los hijos por guerrillas o paramilitares, es el problema de hambre, el cual es muy grave y se afectó y creció en los últimos 10 años. Durante 1990 a 2002 (12 años) se presentó un empobrecimiento muy grande en el campo colombiano, sobre todo entre 1997 y 2001, fue la época más crítica del campo, se perdieron dos millones de hectáreas y se agudizó el desplazamiento.

Desde esta perspectiva el programa de seguridad alimentaria comienza a dar una respuesta positiva y acogida por los diferentes actores que participan, si se integra a otra serie de acciones su impacto puede ser mayor, hay que seguir extendiéndola por todo el país y cubrir el 25% de la población rural que se ha propuesto este gobierno.

3. Una buena herramienta que se organizó desde el anterior gobierno son Las Unidades de Atención y Orientación, UAO, de 13 que se dejaron instaladas, 10 funcionaban bien y 3 con dificultades, el actual gobierno, con el apoyo de ACNUR, OIM, CICR y las autoridades locales (alcaldes y gobernaciones) incrementó la cifra a 23 y se proyectan 3 más. Es un excelente mecanismo de atención a la población en situación de desplazamiento, pues en las UAO tra-

bajan de manera coordinada las diferentes entidades del gobierno que deben dar respuesta a la población. A partir de estos espacios y el trabajo conjunto, se mejoró la asistencia humanitaria, la forma de capturar la información, de establecer contacto con la gente y sus necesidades, además de ser canales de comunicación permanente entre las instituciones y la población.

4. El fuerte trabajo e impulso a los retornos, es una de las políticas emprendidas por este gobierno. Si bien es cierto que se mantienen las condiciones de violencia, las soluciones se deben construir desde la complejidad de las mismas. En los territorios donde la situación lo permite y la población elige voluntariamente retornar, se han impulsado y trabajado coordinadamente los retornos. Si se han presentado falencias, a través de la misma experiencia se han venido y se seguirán superando las dificultades. No se puede olvidar que el retorno debe responder a las realidades de la región y en aquellos sitios que se puedan realizar es importante apoyarlos, pues facilitan la continuidad de un proyecto de vida comunitario y personal de quienes en algún momento tuvieron que desplazarse. A la fecha se han retornado 15.184 familias, de las cuales 13.641 en masivos y 1.543 en retornos individuales.
5. En educación y salud se han dado avances, así todavía sea grande el abismo para cubrir todas las necesidades. En cuanto a salud se han entregado 100 mil cupos nuevos en régimen subsidiado y el gobierno nacional está estudiando la entrega de 40 o 50 mil cupos de acuerdo con los requerimientos de las alcaldías. La meta del cuatrienio es de 3.000 millones de cupos, que abarca tanto población vulnerable como en situación de desplazamiento y a corte del 31 de agosto se tienen 2'229.350 cupos.

El cambio de la entrega de los recursos en el sistema educativo por número de alumnos atendidos también es un avance, aunque todavía quedan muchos niños por fuera del sistema, este gobierno ha creado 734.413 mil cupos educativos nuevos y va a crear 1'500.000 en el transcurso del período. Al final van a quedar dos problemas, primero van a faltar 500.000 y segundo, este faltante fundamentalmente no va a ser por carencia de oferta, sino por problemas de ingreso de los hogares.

El tema no es simplemente de los cupos, sino de la capacidad para asumir los gastos de transporte y comida, es la conjugación de varios factores. Se van viendo las carencias que se deben ir abordando, pero desde la mirada de los avances.

6. Los tres temas en que más dificultades hay son tierras, vivienda y generación de ingresos. En cuanto a la generación de ingresos se evaluó la entrega de capital semilla que sólo cubrió el 5% de la población y presentó múltiples dificultades, por lo cual este gobierno creó las líneas de crédito y el programa de seguridad alimentaria. Si bien las líneas de crédito no han dado los resultados esperados, en la actualidad se diseña una ruta de atención para la generación de ingresos en áreas urbanas y rurales, con el apoyo del convenio con el ACNUR, la Unidad Técnica Conjunta, que combina alternativas de recursos no-financieros y no-reembolsables, con alternativas de capital de crédito en condiciones subsidiadas, que faciliten el acceso a la población desplazada a oportunidades de ingresos, empleo y trabajo.

La revisión incluye el tema de voluntad política de los bancos en el nivel regional y de otras entidades nacionales e internacionales, como insumo clave para el despegue de las alternativas de ingresos sostenibles y masivos.

Además de la línea de crédito, hay avances importantes en colaboración con la cooperación internacional, por ejemplo el proyecto de Cimitarra con USAID y con la embajada de Estados Unidos que están ayudando a financiar programas que se han entregado de manera directa a los campesinos. Son \$45.000 mil millones para proyectos productivos hechos empresarialmente, donde el subsidio va para los campesinos.

Hay otra serie de proyectos interesantes en cacao, caucho, palma africana, café orgánico, se entregó el programa para más de 1.000 familias con 6000 personas en las zonas de Nariño, Cauca, Huila y Tolima.

Otro ejemplo de trabajo con cooperación es el programa Alianzas – RSS, en convenio con el Banco Mundial, que ha generado oportunidades a 5.085 personas entre vulnerados y desplazados, cuenta con 97 aliados, 63 públicos y 34 privados, 15 proyectos de generación de ingresos y ha invertido \$2.122 millones, utilizado contrapartida de \$19.066 millones, brindando un modelo diferente que puede ser replicado en otras zonas.

El trabajo coordinado con los Laboratorios de Paz y el crédito de US\$30 millones de dólares para el Proyecto Paz y Desarrollo en cinco zonas del país es otra estrategia que permite abordar el trabajo con población desplazada desde su estabilización socio-económica; a través de ésta se proyecta atender 450 familias.



Se requiere que los nuevos recursos y los de cooperación internacional se canalicen mejor, en la medida que sean más claro los diagnósticos se puede decir cómo se aplican mejor los recursos.

En el año 2003 a todas las instituciones del gobierno colombiano, con la excepción de Bienestar Familiar, el SENA y la Red de Solidaridad Social se les recortó el presupuesto, al contrario a la Red se lo duplicaron.

Con los 200 mil millones asignados, además de apoyar las estrategias que han dado resultado, se crearán herramientas para la generación de ingresos y empleo, una parte de esos recursos será para capital de pre-inversión e inversión, estructurado y con criterios de sostenibilidad sólidos, con un mayor cubrimiento evitando los errores del pasado.

En cuanto al tema de vivienda el principal problema es el recurso insuficiente. A partir de las recomendaciones que se realizaron en el año 2003 se han destinado nuevos recursos, que incluyeron una bolsa de \$20 mil millones para población desplazada y se proyecta la ampliación del cupo con recursos adicionales en la vigencia, para atender la demanda de la población postulada al subsidio, éstos son avances muy positivos.

Respecto a la bolsa ordinaria mucha gente se ha beneficiado, como son los casos concretos de Valledupar, Manizales y Santa Marta, en donde se involucró tanto a población desplazada como vulnerable, permitiendo que centenares de familias ingresaran, evitando los errores del pasado como lo sucedido con el decreto 951, que entregó solo 751 subsidios de manera directa al 31 de diciembre de 2002 y los restantes fueron por tutelas, lo que indica que el mecanismo no operó, no necesariamente por recursos sino porque la gente terminó con la carta cheque sin una planificación de oferta de vivienda que les permitiera hacer buen uso de la misma. El tema de vivienda debe estar enfocado desde la consecución de recursos, los planes de vivienda social y la generación de ingresos.

Por lo anterior, la nueva recomendación es, además, de seguir trabajando en la política de vivienda y el subsidio, es el avance en la consecución de recursos suficientes para arrendamiento, mejoramiento de hábitat y adquisición de vivienda, que le dé una respuesta más oportuna a la población en situación de desplazamiento, comprometiendo a los municipios y gobernaciones, desde una mirada nacional y regional.

La Sentencia ST-025 abre la puerta al compromiso de las autoridades locales, lograr que dentro de los planes de desarrollo departamental y municipal el tema del desplazamiento quede inserto, no con los recursos suficientes, pero es un paso importante. Varios municipios incluyeron el tema de vivienda con una bolsa especial, hay que adicionar más recursos y buscar el compromiso de la mayoría de los municipios.

El tema de tierras es el de mayor atraso, lo que se puede decir hoy es que no ha habido un solo gobierno, incluido el actual, que haya avanzando en este tema. Sin embargo, se han entregado predios a 2.700 familias y 5.000 hectáreas más. El reto para este gobierno sigue siendo la orientación de la extinción de dominio de tierras incautadas, para que se adjudiquen a campesinos y familias desplazadas. Se han generado mecanismos para agilizar este proceso, para el segundo semestre del presente año, se debe producir la entrega de los bienes que recibió estupefacientes al Incoder, de los cuales se espera llegar entre 100 y 150 mil hectáreas en los próximos dos años. El proceso ya permitió el avance jurídico que produzca la extinción.

La tarea y es el reto que tiene una institución del gobierno como el Incoder, es empezar la entrega de estas tierras productivas, que contribuya a una reforma agraria. El Conpes que se produjo el 31 de marzo de 2004 plantea que si se le está quitando a los narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros la tierra, la única forma para que esto tenga todo el sentido político es que se les entregue a los campesinos.

No puede ser el único mecanismo la extinción de dominio, los recursos que hoy estén asignados para el Incoder, son absolutamente insuficientes, pero se espera que el resultado de esta nueva política de extinción de dominio se vea reflejado en el próximo año, como una de las respuestas a la problemática. El trabajo en el tema de tierras está por seguirse construyendo, no es tarea fácil, ni se tienen los mecanismos y recursos suficientes para lograr los resultados que se desearían o deberían ser.

7. Otro avance importante son los recursos duplicados para la Operación Prolongada de Socorro, en coordinación con el Bienestar familiar, la Red y el PMA, el reto es poder ampliar su cobertura a nivel nacional.
8. Un mayor trabajo de coordinación con las entidades del SNAIPD es un logro de política importante, hoy se puede decir que hay un mayor compromiso

de las gobernaciones y las alcaldías, se debe reconocer que la tutela ST-025 apalancó la respuesta de las autoridades regionales entregando recursos, siendo más colaboradores, presidiendo directamente los comités y apropiando presupuestos (más de 400 municipios). Si bien no es suficiente, se comienza a ver el problema como corresponsabilidad de todos y no sólo del gobierno central. A lo anterior se une que algunas entidades del SNAIPD a nivel nacional están haciendo una apropiación presupuestal importante.

Estos puntos generales dan una mirada de cómo se viene trabajando para dar respuesta al fenómeno del desplazamiento forzado interno. Es necesario insistir que en el balance se deben mirar los vacíos, pero también los logros. Para el gobierno es importante haber avanzado en: el tema de la información, el mejorar la coordinación, mantener la asistencia humanitaria en eventos masivos al día, en haber pasado de un 30% a más de un 90% en cubrimiento de la asistencia humanitaria de emergencia en los desplazamientos individuales, en haber mejorado la coordinación pasando de 13 a 23 UAO, en haber aumentado y duplicado la operación prolongada de socorro, en haber logrado más recursos de cooperación, en tener 700 mil campesinos entre vulnerados y desplazados con programa de seguridad alimentaria RESA, en que aunque siga siendo grave haya caído a la mitad el porcentaje del desplazamiento y este año siga descendiendo, es positivo el que se pueda acompañar a 70 mil personas en el retorno, en que se presente una mejor disposición política, en el incremento del presupuesto para la Red y otras instituciones que atienden al desplazamiento, en que se tenga una mayor coordinación y, por último, que se construya conjuntamente a nivel nacional, regional y con la cooperación internacional el Plan de Acción Humanitaria, que sirve de apoyo y apalanca el Plan Nacional de Atención a Población Desplazada.

Seguimos contando con todo el apoyo de la sociedad civil y la cooperación internacional para lograr un mayor impacto en la aplicación de la política social de atención a la población desplazada por la violencia. Tengan la absoluta seguridad que el gobierno nacional cuenta con el pleno compromiso de trabajar sin descanso para lograr el mayor bienestar de todos los colombianos.

Gracias.





LA CONEXIÓN ENTRE CONOCIMIENTO Y ACCIÓN SOCIAL

Una propuesta a propósito del Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004

Harvey Danilo Suárez Morales¹

En los comentarios que siguen a continuación quiero bosquejar los aspectos que considero relevantes del balance y de paso sugerir algunos elementos complementarios o de contraste que posibiliten un debate ampliado de su contenido, sentido y alcance.

Inicialmente es preciso destacar, sin lugar a dudas, que el “Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia”, elaborado por ACNUR, constituye un texto de consulta obligada para cualquier persona o institución que quiera adentrarse en la comprensión de la problemática del desplazamiento forzado en Colombia. Asimismo, este documento representa un invaluable aporte a la actualización del debate referido a las respuestas institucionales y sociales (política pública) relacionadas con la situación de personas, familias, comunidades y sectores en riesgo o en situación de desplazamiento.

En especial, este Balance complementa la más reciente radiografía en clave de la realización de derechos propuesta por la Corte Constitucional a través de la Sentencia de Tutela T-025 de 2004. Dicha Sentencia señala cómo las diversas respuestas de entidades

¹ Director ejecutivo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. Investigador social, abogado, especialista en ética y derechos humanos, candidato a magister en antropología social.

estatales y gubernamentales, a través de acciones u omisiones “han contribuido al desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento”, al punto de configurar un estado de cosas inconstitucional.

Antes de acometer los aspectos más significativos del informe, quisiera delinear algunos elementos de contexto para ubicar este documento de Balance, y posteriormente resaltar los aspectos que a mi juicio son centrales en el mismo. En su orden, la opción de análisis, el contenido, la utilidad práctica del documento y la necesidad de apropiación social e institucional del mismo. Por último, se trazan algunas conclusiones que sugiere el documento.



Esbozos del contexto actual de la respuesta estatal²

Antes de abordar los puntos precitados, considero indispensable señalar la necesidad de contextualizar este *Balance* con aspectos que no se desarrollaron en profundidad en el mismo, que fueron apenas sugeridos, o que sencillamente estaban por fuera de los objetivos inicialmente propuestos. Los puntos que a continuación se enumeran pueden arrojar luces para comprender el momento actual de la política pública, para ser más exactos, de la agenda gubernamental³ en la materia y los debates correlacionados.

² En este apartado de los comentarios se retoman algunos de los planteamientos del texto “Análisis de la respuesta institucional al desplazamiento forzado en Colombia. Una lectura en clave de derechos”. Ponencia presentada por el autor en el III Seminario Internacional sobre Desplazamiento Forzado en Colombia: “Respuestas institucionales y sociales al desplazamiento forzado en Colombia: tutelando los derechos”, organizado por CODHES en Bogotá los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2004.

³ Sería preciso distinguir entre políticas públicas y políticas gubernamentales. No toda respuesta por parte de las autoridades, entidades o instituciones estatales o gubernamentales puede ser considerada de antemano como una política pública. Dicha respuesta para que pueda ser considerada una real política pública debe cumplir ciertas condiciones básicas, entre ellas la participación efectiva de los diversos agentes sociales e institucionales obligados, afectados, interesados, y la existencia de los siguientes elementos constitutivos: i) Referentes normativos aplicables, ii) Competencias y obligaciones institucionales específicas, iii) Destinación o esfuerzo presupuestal concreto, iv) Procedimientos aplicables claros y determinados, v) Términos (tiempos) de respuesta institucional, v) Criterios de aplicación respecto de la cobertura poblacional, geográfica y de selección de la población sujeto de protección y atención; vi) Instancias y recursos de exigibilidad y protección de los derechos concernidos, vii) Escenarios, garantías, condiciones y oportunidades de debate público y participación ciudadana, viii) Sistemas, mecanismos, criterios e indicadores de diseño, aplicación, seguimiento, evaluación y ajuste de la política, y ix) Procesos de veeduría, fiscalización y rendición de cuentas. En resumen, las posibilidades de desprotección, desatención e incluso de aplicación arbitraria de decisiones por parte de funcionarios(as) públicos es mayor en los casos en los que no funcionan de manera integrada los elementos de la ruta básica de realización de derechos precitada, es decir, frente a la ausencia de verdaderas políticas públicas. El montaje y operación de políticas públicas requiere de compromisos e integración interinstitucional e intersectorial, esfuerzos presupuestales y mecanismos participativos de seguimiento y ajuste de tal magnitud que convocan estructuralmente al Estado y a la sociedad, de tal forma que esto sólo es posible a través de programas sostenibles de larga duración, más allá incluso de propuestas gubernamentales y en consecuencia requieren avanzar hacia políticas de Estado.

1. La persistencia y en algunas zonas la agudización de la crisis humanitaria asociada a violaciones sistemáticas de los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario. Situación esta que se agrava aún más con la puesta en marcha de políticas gubernamentales y de inversión privada que incrementan la desigualdad, la exclusión y la injusticia social en Colombia.
2. La necesidad de análisis sobre los contextos del conflicto armado interno y otras formas de violencia relacionados con la reconfiguración e irrupción o afianzamiento de prácticas de control poblacional, territorial y de recursos (confinamiento, desplazamiento intraurbano, homicidios selectivos, desapariciones forzadas, detenciones masivas y arbitrarias, entre otros).
3. En esta misma línea, la relación entre las prácticas de despojo, destierro, uso y aprovechamiento de circuitos económicos, legales e ilegales⁴ en ocasiones relacionadas con megaproyectos, narcotráfico, tráfico de armas, trata y explotación de personas. En otras palabras, el análisis de procesos de acumulación violenta de capital asociada a expectativas de valorización y ganancia rápida a través de estrategias de expulsión y repoblamiento.
4. La preeminencia de una agenda gubernamental que apela al discurso de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico para imponer criterios de seguridad y estabilidad global, hemisférica y nacional, por encima de agendas humanitarias de protección y atención a la población civil y/o el ejercicio básico de derechos y libertades fundamentales. Dicha agenda tiene un fuerte acento en aspectos económicos y militares acompañadas de programas compensatorios sociales o humanitarios de muy reducida escala e impacto.
5. En este mismo sentido, la sobredeterminación de la política de seguridad democrática como nueva expresión de la securitización y militarización de

⁴ Este uso y aprovechamiento de recursos y circuitos económicos incluye tierras, territorios, propiedades y fuerza de trabajo de personas, familias y comunidades sometidas y/o cooptadas por proyectos económicos, políticos, culturales y ambientales fuertemente mediados por la aplicación estratégica de la violencia, acompañada de aquello que podríamos denominar como “*políticas de pseudo-inclusión selectivas y de baja intensidad*”, es decir, en espacios en disputa o afianzamiento, no todas las personas son agredidas y victimizadas, algunas personas y grupos reciben en estos esquemas de poder local y regional beneficios tales como parcelas, seguridad y trabajo a cambio de su adhesión al orden social así establecido. Una discusión necesaria sobre la imposición de órdenes sociales locales y regionales como los antes citados, tiene que ver con el ejercicio de derechos y libertades básicas, la autonomía de los individuos y las colectividades, la construcción de ciudadanía, el tipo de lazo social establecido y las formas de tramitar los conflictos intersubjetivos e intergrupos (clase, etnia, género).

la política gubernamental de derechos humanos, derecho internacional humanitario y en especial de la política de prevención, protección, atención y restablecimiento de población en riesgo o en situación de desplazamiento.

6. La *reducción* del desplazamiento como un indicador de logro de la política de seguridad democrática. Algunas ONG y sectores sociales consideramos que la eventual reducción del número de personas expulsadas en ciertas regiones del país, contrasta con su incremento en otras zonas, de igual manera, es preciso aclarar que dicha reducción no significa que necesariamente se haya superado la crisis humanitaria y de derechos humanos asociada al desplazamiento forzado a través de respuestas integrales, prontas y efectivas en términos de prevención, protección, atención, restablecimiento, verdad, justicia y reparación.
7. La vigencia y condiciones de aplicación de las obligaciones estatales respecto del derecho internacional de protección: derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho internacional de los refugiados. En este mismo sentido, se analiza el grado de cumplimiento de las diversas recomendaciones realizadas al Estado colombiano por parte de entidades del Sistema de las Naciones Unidas.
8. Las transformaciones de los discursos y prácticas gubernamentales que intentan negar la existencia del conflicto armado interno, los intentos y “avances” estructurales en la reducción y desdibujamiento del marco de obligaciones estatales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
9. La “carrera reformista” de transformación de los contenidos constitucionales considerados lesivos para el proyecto gubernamental. Se cuentan entre las principales reformas las siguientes:
 - a. La transformación del sistema judicial.
 - b. La reducción de la capacidad de control efectivo por parte de la Corte Constitucional.
 - c. La profundización de los estados de conmoción interior o en su defecto el otorgamiento de facultades especiales de carácter permanente para el Presidente de la República y las fuerzas militares en el marco de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico,
10. Reformismo que por vía administrativa ha incluido profundos cambios en la arquitectura institucional del Estado y que han implicado en concreto el

desmonte de programas y proyectos dirigidos a la prevención, protección, atención y restablecimiento de la población en riesgo o situación de desplazamiento.

11. La aplicación restrictiva de normas y principios de protección y atención integral a comunidades en riesgo y en situación de desplazamiento⁵. Así como la eliminación o restricción a la aplicación de acciones afirmativas y enfoques diferenciales que reconocen la necesidad de políticas especiales para la población en situación de desplazamiento, esto en razón a la falla estatal en el deber de protección, la extrema vulnerabilidad y la situación de desigualdad y desventaja producto de la vulneración compleja, sistemática, y continuada de derechos a la que ha sido sometida dicha población. La práctica gubernamental está dirigida a establecer políticas que ubican a la población en situación de desplazamiento con otras poblaciones vulnerables a través de políticas generales de desarrollo local y regional. Algunas voces de sectores gubernamentales sugieren incluso la necesidad de reformar la Ley 387 de 1997.
12. El debate referido a impunidad y el correlato verdad, justicia y reparación en el marco de procesos de justicia transicional en medio del conflicto y en este escenario la suerte de las tierras, territorios y demás bienes de la población en situación de desplazamiento.
13. El cuello de botella referido a la incorporación a la vida civil de grupos armados irregulares —los grupos paramilitares en la coyuntura actual— y la ley de alternatividad penal.
14. El papel de la cooperación internacional para la paz, para la guerra o las versiones mixtas, respecto de políticas estructurales de prevención, protección, atención y restablecimiento en medio del conflicto actual y/o como elemento fundamental, pero complementario a la responsabilidad primaria estatal en una eventual fase de posconflicto.
15. La articulación entre los requerimientos de transformación estructural realizados por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004 al Estado colombiano, el Plan Nacional de Atención a la población desplazada por la violencia y el Plan de Acción Humanitario.

⁵ Entre estos: los principios rectores de los desplazamientos internos de Naciones Unidas, la Ley 387/1997 y sus decretos reglamentarios.

16. El cumplimiento estatal de las diversas órdenes fijadas por la Corte Constitucional al Estado colombiano, en la antes citada Sentencia T-025 de 2004, con el propósito de que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional⁶.
17. La preocupación de algunos sectores sobre la reducción del marco de protección y atención a la población en situación de desplazamiento, cuando no de la aplicación de políticas *temporalmente* regresivas en esta materia. Las inquietudes se relacionan con la duración de dicha temporalidad. ¿Acaso estaríamos frente a una especie de “estado de excepción” en el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento? ¿Una vez se apruebe la moratoria de la necesaria progresividad de los derechos de la población en situación de desplazamiento, cuándo y en qué condiciones se restablece el marco de obligaciones estatales?

Es necesario reiterar que estos elementos contextuales desbordan las posibilidades del informe presentado, pero que pueden ayudar a comprender acciones de política pública por seguir y, en últimas el alcance y potencialidad de este Balance.



La opción de análisis y el contenido del informe

El informe asume la perspectiva de derechos como eje transversal del análisis. Esta opción implica avanzar en un esfuerzo que supera la mera descripción de coberturas poblacionales o geográficas, y que se pase del lenguaje de las necesidades al de los derechos, de esta forma se abren posibilidades de consolidación de una agenda social e institucional que afiance soluciones duraderas y respuestas estructurales. Ampliar la base de conocimiento e incidencia social e institucional hace parte de la propuesta consignada al final de estos comentarios.

Antes que enumerar los detallados análisis incluidos en el Balance, quisiera destacar el notable esfuerzo por establecer una evaluación basada en un claro, explícito e integrado análisis del marco de protección y de los derechos concernidos en cada fase de atención, programa o respuesta institucional.

⁶ “La existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

En otras palabras, uno de los aspectos más valiosos de este informe es el uso del lenguaje de derechos como matriz de evaluación de las políticas públicas. Y no podría ser de otra forma puesto que el punto de partida del balance considera que la política institucional es un medio para realizar y/o restablecer los derechos conculcados a la población en riesgo o en situación de desplazamiento. A su vez, la aproximación al lenguaje de derechos desde el análisis específico, concreto y real de la respuesta institucional se constituye en una vía privilegiada de conocimiento social que conecta el marco normativo, la necesidad de apropiación presupuestal específica, el saber individual y colectivo, y la activación de respuestas a través de los diversos agentes de política pública. Acercar el conocimiento *experto* a las necesidades de la gente conforma una apuesta necesaria en procura de la transformación del estado de cosas actual.

Resulta no menos importante la sistemática referencia a los instrumentos, mecanismos e instancias de protección relevantes en cada caso, fase o etapa de atención analizada. Así mismo, el documento retoma, aclara, precisa y pone en funcionamiento la prolífica jurisprudencia constitucional en la materia. Esta es una de sus mayores fortalezas y una línea potencial de trabajo en tareas de formación, capacitación y empoderamiento con comunidades, organizaciones y entidades.



La utilidad práctica del documento y una propuesta de divulgación apropiación y uso del Balance

Considero que el Balance en razón de su actualidad y pertinencia requiere de un proceso sistemático de socialización, contextualización, debate y aporte local y regional a través de la activación de estrategias concretas de lectura, difusión, multiplicación y apropiación de los contenidos, recomendaciones y propuestas consignadas en el mismo, en conexión con la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004. De otra manera, se evitaría que documentos que se deben convertir en insumos que potencien cambios favorables se queden almacenados en los estantes de una oficina, además ajenos y distantes de las necesidades, derechos y expectativas de sus destinatarios(as).

En términos más escuetos, se requiere de un proceso de devolución del informe. Me tomo el atrevimiento de sugerir dicho proceso, en razón al contenido, el enfoque del documento y a la potencialidad que representa su divulgación, apropiación y uso en dirección a elevar la capacidad de agencia de los diversos sectores concernidos en la política pública relacionada con el afrontamiento estructural del desplazamiento forzado en Colombia. De manera genérica podemos entender la capacidad de agencia como las diversas acciones de transformación, de construcción y activación de cambio favorable que puede desplegar una persona, grupo,

colectivo o sector social en función de sus intereses, deseos, expectativas y derechos.

La propuesta se orienta entonces a establecer un programa de devolución, divulgación, apropiación y uso del balance por parte de los agentes i) obligados: entidades estatales y gubernamentales del orden nacional y local; ii) afectados: personas, familias, comunidades y sectores en riesgo o en situación de desplazamiento; y iii) interesados en articular respuestas estructurales y preferiblemente duraderas: organizaciones sociales, iglesias, ONG, comunidad internacional, agencias de cooperación, organismos intergubernamentales y multilaterales, gremios, entre otros.

Bajo esta perspectiva, por “apropiación” me refiero a que el documento pueda ser utilizado por el mayor número posible de personas, organizaciones y entidades, que pueda ser contextualizado y actualizado por diversos agentes sociales, y que de esta forma se puedan empezar a romper esquemas de poder que se sustentan en el monopolio del conocimiento a través —en términos de Michel Foucault— del funcionamiento de circuitos reservados del saber.

La devolución y divulgación del documento supone la realización de un resumen del balance que permita una primera vía de entrada para las personas poco familiarizadas con el muy consolidado lenguaje de políticas públicas que sobre el desplazamiento forzado se ha desarrollado en el país, en especial desde las precisiones, aclaraciones y más recientemente, órdenes, proferidas por la Corte Constitucional, como el principal tribunal que ha tutelado los derechos fundamentales de la población en riesgo o en situación de desplazamiento⁷.

Como parte del proceso de divulgación y capacitación, se precisa la sistemática identificación de términos de difícil comprensión. Adjuntar un glosario de términos básicos de política pública, enfoque de derechos, análisis jurisprudencial y enfoque diferencial —género, generación, etnia, discapacidad y opción u orientación sexual— puede ser de gran ayuda. Para este primer grupo de trabajo se debería abordar, en una etapa posterior, el informe en su integralidad.

En consecuencia, la propuesta se orienta a ampliar la base social de conocimiento sobre el lenguaje y la praxis de los derechos que atraviesa el marco de protección referido a esta problemática, por medio de materiales pedagógicos que permitan acercarse, identificar, apropiarse y hacer un uso más eficaz de las herramientas jurídicas, sociales y políticas disponibles. Es decir, resulta necesario avanzar en la comprensión integral e integradora de las normas generales y específicas, la

⁷ De manera complementaria es preciso destacar la labor del Ministerio Público (Procuraduría General, Defensoría del Pueblo, personerías municipales) en programas relacionados con la capacitación a agentes de política pública obligados y población en situación de desplazamiento, así como la aplicación de un sistema de monitoreo y seguimiento de las políticas públicas referidas al desplazamiento forzado.

institucionalidad, los criterios, principios, mecanismos, instancias, y procedimientos concretos de prevención, protección, atención y restablecimiento. El Balance, insisto, junto con la Sentencia T-025 son dos documentos fundamentales en este proceso.

Los escenarios de aplicación de este saber requieren de la activación en doble vía de los espacios de debate, formulación, evaluación y ajuste de la política pública. “Desde arriba” a partir de expresas decisiones del alto gobierno y de los gobiernos locales que pongan en funcionamiento periódico, público y participativo instancias como el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia y los comités territoriales de atención (distritales y municipales) como enlace entre las políticas nacionales y locales. Dichas instancias deben funcionar de manera autónoma y sostenida más allá de los perentorios requerimientos de la Corte Constitucional como máximo tribunal en la materia en el país.

“Desde abajo” a través de la participación de los diversos agentes de política pública que requieren garantías, condiciones y oportunidades para el ejercicio legítimo de ajustes, propuestas y la activación de la respuesta del Estado nacional y local. En este orden de ideas, los procesos de veeduría social, fiscalización de organismos especializados y rendición de cuentas, no serán posibles sino se logra constituir y consolidar una agenda local, regional y nacional de seguimiento, monitoreo y ajuste de las políticas públicas para afrontar el desplazamiento forzado y brindar protección, atención y restablecimiento a las personas afectadas. A su vez esta agenda será parcial, fragmentada y con baja incidencia si no se eleva efectivamente la capacidad de agencia de las comunidades en riesgo, en situación de desplazamiento, receptoras y, en general, de las organizaciones sociales y entidades encargadas de la atención.



A manera de cierre: algunas conclusiones preliminares para el debate

En primer lugar quiero remarcar la evidencia que arroja este Balance respecto de la disfuncional y paradójica complejidad de la arquitectura institucional del Estado colombiano y del régimen político en lo que tiene que ver con el afrontamiento de la problemática del desplazamiento forzado en Colombia. Existe un cúmulo de normas, necesarias, pero insuficientes, cuya eficacia material de realización de derechos se disuelve en el incumplimiento estructural del mandato estatal de prevención, protección, atención y restablecimiento. Algunas de las condiciones, razones y circunstancias que explican dicha falla estructural se establecen en el balance comentado.

Atravesamos por un proceso de contracción, regresión y desdibujamiento de la respuesta institucional (estatal y gubernamental) a la problemática del desplazamiento forzado en Colombia. En el país actualmente opera una política

gubernamental más que una política pública estatal para afrontar un asunto que como el desplazamiento forzado requiere de una agenda prioritaria⁸.

La ausencia casi absoluta de documentos de política pública para afrontar el desplazamiento forzado y responder a la población en riesgo o en situación de desplazamiento, denota igualmente la falta de un compromiso y una voluntad política estructural en este tema. Salvo el Plan Nacional de Desarrollo, que incluye desde la óptica gubernamental el tema, y las tardías convocatorias a revisar el borrador del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la violencia, no ha sido posible discutir sobre propuestas concretas el contenido programático de la política gubernamental al respecto. Este es un modelo de gestión basado en la promesa —por lo demás muchas veces incumplida— más que en el compromiso y las obligaciones que implican el pacto social en un Estado moderno. Se impone la figura del líder carismático con poderes simbólicamente ilimitados por encima de la respuesta estatal institucionalizada, es decir reglada, sometida al imperio de la ley y al escrutinio público.

En otras palabras, cualquier balance, o en el mejor de los escenarios, cualquier evaluación seria de la política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia, requiere ver el claroscuro que abarca la respuesta estatal y gubernamental. El pesado lastre del incumplimiento, la falta de voluntad política, el desconocimiento e incluso la negligencia, arrastran, al punto de casi refundir los esfuerzos e iniciativas de algunas administraciones locales, entidades e instituciones que de manera minoritaria intentan buscar alternativas viables a un problema de las dimensiones del desplazamiento forzado en Colombia.

Persisten en esta línea de análisis las abismales diferencias en el tipo de compromiso y de respuesta asumidas para afrontar la problemática del desplazamiento forzado, que más allá del problema mismo de la legitimidad de la gestión estatal —que no es por cierto un tema de poca monta— conlleva que los mayores costos de esta disfuncionalidad sistémica los tengan que asumir la población en riesgo y en situación de desplazamiento.

En este orden de ideas, y como expresión de las profundas contradicciones del sistema y la propuesta gubernamental, encontramos muy sólidos avances en materia de protección jurídica de los derechos de la población en riesgo y en situación de desplazamiento, producto de la integración del *corpus* normativo (internacional y nacional) y la muy afortunada confluencia de las reclamaciones de las personas, familias, comunidades y sectores principalmente afectados con el invaluable papel de la Corte Constitucional en la protección de los derechos fundamentales de dichos sectores.

⁸ Cfr. sobre la diferencia entre políticas gubernamentales y políticas públicas el pie de página 2 de este documento.

Dicho vínculo se ha establecido y avanza a la luz del arraigado e insistente imaginario del Estado social de derecho, –fraguado en el proceso constituyente de 1991 que desembocó en la actual constitución política–, y en la cada vez más fuerte apropiación del lenguaje y la praxis de los derechos por parte de cada vez más sectores sociales y agentes de política pública: organizaciones sociales, grupos de mujeres, indígenas, población afrocolombiana, campesinos, pobladores urbanos, ONG, redes ecuménicas, organizaciones internacionales.

El balance realizado por ACNUR, como resultado de una convocatoria amplia y la correlativa participación de organizaciones de población en situación de desplazamiento, entidades estatales y gubernamentales, ONG y comunidad internacional, muestra una vez más el abismal déficit entre las previsiones normativas, las buenas intenciones de algunas entidades, la ausencia de compromiso efectivo de muchas instituciones, y la negligencia de otras, respecto de la realización efectiva de derechos como propósito central de la respuesta institucional.

El Balance señala como la desprotección, la desatención y el incumplimiento de expresas obligaciones estatales sigue siendo preocupante. No se logran todavía, después de ocho años de existencia de un marco general y específico de obligaciones (primariamente estatal) consolidar respuestas integrales, prontas y efectivas respecto de la protección material, la atención y el restablecimiento de oportunidades que permitan soluciones duraderas, la reparación, la reintegración y la consolidación progresiva de niveles de autonomía que hagan posible reemprender proyectos individuales y colectivos sin necesidad de depender de la ayuda externa⁹.

Es más preocupante aún que tozudamente la propuesta gubernamental insista en diluir la respuesta a los derechos y necesidades de la población en riesgo y situación de desplazamiento en el marco no menos difuso de las políticas generales de desarrollo y lucha contra la pobreza, que de por sí tienen dificultades estructurales de realización.

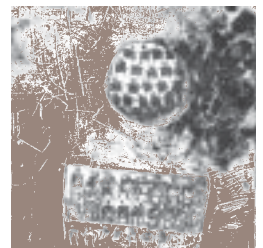
No menos lesiva es la persistencia en el desmonte y desdibujamiento de los principios que con gran esfuerzo y no menos costo social se han logrado afianzar respecto de la necesidad de enfoques diferenciales y acciones afirmativas en razón de la situación de extrema y manifiesta vulnerabilidad por la que atraviesan las personas, familias, comunidades y sectores en riesgo o en situación de desplazamiento. Si bien es cierto que el grado de aplicación de estas perspectivas ha sido escaso y es todavía incipiente, no es menos cierto que algunos sectores de la estructura decisional gubernamental consideran estas medidas demasiado “liberales”, además contrarias a las exigencias de una “gestión eficiente” de los recursos. La

⁹ Estatal, gubernamental, de las iglesias, ONG, organizaciones comunitarias, de la familia, los amigos(as), los vecinos(as), de personas desconocidas e incluso de la caridad ciudadana

gestión del gobierno actual se relaciona estrechamente con modelos de gobernabilidad autoritario-populistas que priorizan la estabilidad macroeconómica en beneficio principal de unos pocos, y el beneficio residual de la mayoría por encima de cualquier otra consideración. Esta manera de gobernar ha permitido el incremento de índices aberrantes de concentración de capital como telón de fondo de estructuras de intensa desigualdad y exclusión, ambas situaciones identificadas como dos de los principales signos descriptores de nuestra sociedad.

Entre tanto, está aún por elaborar una agenda estratégica de acciones de incidencia de política pública en espacios de poder del ámbito global, nacional y local, así como la movilización ciudadana sobre la base de una agenda integrada e incluyente que sume esfuerzos y convoque intereses diversos alrededor de la búsqueda de soluciones integrales en torno de mitigar y resolver estructuralmente la problemática del desplazamiento forzado.

Por ahora priman —con resultados de intensa fragmentación y bajísima capacidad de transformación—, las agendas sectoriales e incluso sectarias que reflejan la polarización que ha engendrado la violencia, la guerra, el destierro y el despojo. Nos hace falta mucho trecho aún por transitar, muchos caminos por abrir para comprender la necesidad de retomar factores y propósitos en común, antes que diferencias aparentemente irreconciliables. Mientras esto ocurre, en la confusión y el caos que genera la fractura del lazo social, avanzan raudos otros proyectos de exclusión antes que de equidad; de favores, privilegios, prebendas, lealtades y deudas simbólicas impagables antes que libertades y derechos como pilares de una sociedad más justa e incluyente.





COMENTARIOS DE LA MESA NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA*

Esta oportunidad brindada por el Sistema de las Naciones Unidas es un reconocimiento a la memoria de las víctimas. Así lo hemos entendido en la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada por la Violencia en Colombia, espacio de construcción de una agenda común de las víctimas del conflicto y, en particular, del desarraigo. Para las diferentes organizaciones a lo largo y ancho del país, que hoy tienen esta Mesa como su voz, nuestra aspiración es incidir en la política pública, lograr un mayor posicionamiento en la comunidad internacional y fortalecer cada vez más nuestras comunidades, organizaciones y dirigentes de base.

En esta oportunidad para manifestar nuestra visión frente al documento que se nos ha ofrecido para ser comentado, encontramos una luz de esperanza en el exhaustivo análisis y en las recomendaciones formuladas por el sistema de las Naciones Unidas, en esta ocasión por el ACNUR.

Sin duda alguna, las recomendaciones hechas al Estado colombiano, en su conjunto, significan un avance considerable para nuestra democracia y la situación que vivimos en carne propia; son una alternativa de humanización del conflicto y, en general, las compartimos casi en su integralidad. No obstante, retomamos

* Equipo Operativo Nacional: Merardo Herrera F., ADVICORA. Marelis Corzo A., MESA INDÍGENA. Fulgencio Mena R., ADVICOREM. Rosa María Cucaita, FUNDAVIVA. Jose M. Castañeda, ASNADES. Aura Amelia Abril, MUJER y TRABAJO. Luis Rodrigo Cobos, FECARI. Simón Jaimes L., ASONORIENTE. Simeón Rodríguez, CORPROVIDA. Liliana Quimbaya Q., FUSICA. Moisés Cuéllar G., ADESTOL. Aristides Villada, ADECAC. Zenaida Aragon Pino, AFRORAICES. Imer Villazon A., MESA INDÍGENA. Nicolás Torres R. CORPAGRO.

algunos aspectos del informe, que nos parecen de singular trascendencia en nuestra situación de desplazamiento:

1. El documento se refiere a la población en “condición” y no en “situación” de desplazamiento. Aunque parezca una posición subjetiva, y si lo es, sería válida como expresión de la psicología colectiva de las víctimas. Es de mejor recibo hablar de una “situación” transitoria llamada a ser superada lo más rápido posible, que exige una intervención integral, coordinada, efectiva y eficaz del Estado y acompañada por la comunidad internacional; pues al fin y al cabo con el desplazamiento se está ofendiendo la conciencia de la humanidad entera. A la “condición” le sentimos un tufillo de permanencia, de incapacidad de superar la “situación” penosa por demás, quizá en algunos ámbitos de resignación, y en el peor de los casos, como posibilidad de construir un discurso desgarrador sensiblero que no aporta a las soluciones que demanda la población victimizada. Por el contrario, hoy, los que vivimos el desplazamiento estamos reconstruyendo nuestras opciones de vida en medio de la guerra.
2. La reparación a la población en situación de desplazamiento es tratada tímidamente, pues se habla someramente de la reparación moral y material. Diríase que solamente la vulneración del derecho de propiedad material y sus atributos con su correspondiente perjuicio moral es motivo de custodia y protección. Desde la Mesa Nacional de OPD, creemos en la reparación simbólica, los que vivimos el desplazamiento somos seres sociales, la humanidad entera ha sido ofendida, necesitamos garantías de no repetición y de hitos públicos que le cuenten a las generaciones futuras los horrores que hemos vivido. La sociedad colombiana necesita reconstruir su tejido social, superar este bache de la historia y afirmarse como nación en este mundo globalizado, mirar hacia atrás y encontrar ese vínculo común de colombianos y tener el deseo de seguir viviendo juntos bajo un mismo techo en el futuro.
3. Saludamos los esfuerzos del ACNUR por abordar temas como la vivienda, la salud y la educación. Aunque tenemos matices, las 320 organizaciones de base que conforman el espacio de la Mesa Nacional de OPD han hecho el ejercicio de concertar una agenda de necesidades tan sentidas y básicas para la vida.

En la reubicación es muy importante que el derecho a la vivienda de la población desplazada se realice a través de un programa especial que subsidie el 100% del valor de la vivienda. Estas viviendas deben tener en cuenta la dignidad de las personas, por lo cual la Mesa Nacional de Organizaciones de

Población Desplazada considera que el tipo de vivienda debe ser progresiva, y no una unidad básica de vivienda, como hasta ahora se ha hecho.

Los recursos para cubrir los costos de este programa especial deberán ser aportados por el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creado por la Ley 387 de 1997 y reglamentado por el Decreto 501 de 1998, el cual hasta ahora ningún gobierno ha puesto en funcionamiento. La Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada solicita que los entes territoriales del Estado (gobernaciones y alcaldías) contribuyan con este programa especial, aportando terrenos, servicios públicos o recursos para construcción. La Mesa Nacional de OPD propone que en todo proyecto de vivienda para la población desplazada se vincule laboralmente a la población que será beneficiada, para generar unos ingresos para el núcleo familiar. También propone que la asignación de las constructoras para este tipo de proyectos se haga a través de una licitación pública y que se incluya el control social o veeduría por parte de la población desplazada, para evitar que se repitan los casos de corrupción que se han visto hasta ahora.

En cuanto a la salud, el Estado debe, en uso de la discriminación positiva y desplegando la acción afirmativa a favor de la población en situación de desplazamiento, implementar un régimen subsidiado especial que cubra la atención integral en salud. Es decir, la atención en todos los niveles hospitalarios, las cirugías y tratamientos, las enfermedades terminales y de alto costo y los medicamentos; por lo menos hasta que la persona haya logrado su autosostenibilidad o su restablecimiento socioeconómico; y que una vez haya terminado la condición de desplazamiento se garantice que la persona será trasladada a un régimen subsidiado de salud y no quedará desamparado. La Mesa Nacional de OPD, también solicita que se garantice la atención especial en salud a los grupos más vulnerables como el adulto mayor, las mujeres cabeza de familia, los niños y niñas, madres lactantes, los discapacitados y etnias. Todos los costos de esta atención deberán ser cubiertos con recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, pues las entidades territoriales receptoras no cuentan con los recursos necesarios para cubrir este evento catastrófico que es el desplazamiento. Adicionalmente, la Mesa Nacional de OPD solicita que se incluya una veeduría a la prestación de los servicios en salud a la población desplazada por parte de la misma población, y así evitar que nuevamente se presenten los casos de corrupción que todos conocemos.

Respecto a la educación presentamos la siguientes propuestas:

- Que se elimine la carta de educación.
 - Que la población en situación de desplazamiento por la violencia tenga acceso a la educación superior.
 - Que haya vinculación en el SENA a nivel técnico profesional y que se les brinde a los jóvenes y adultos capacitación completa.
 - Propiciar la educación como garante de la identidad cultural y como valor fundamental para el desarrollo de los pueblos.
 - Carta única cómo desplazado partiendo del aval de las comunidades, organizaciones sociales o desplazados.
 - Garantizar cupos en todos los niveles educativos y que el Estado asuma el costo total del estudio de las comunidades en situación de desplazamiento por la violencia.
 - Capacitación del personal docente par evitar la discriminación y deserción escolar.
4. La participación la concebimos de manera *efectiva*, con capacidad de decidir sobre nuestras vidas. La Mesa Nacional de OPD se ha planteado como objetivo a corto plazo, la participación en los espacios de decisión y definición de políticas. En los programas y proyectos se requiere la participación de la población directamente afectada, por lo cual la Mesa Nacional solicita que se brinde un espacio permanente en las siguientes instancias que funcionan actualmente o que proponemos que funcionen:
- En el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada con tres representantes, elegidos con criterios amplios y democráticos.
 - En el Fondo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada y en su reglamentación.
 - En el Observatorio Nacional del Desplazamiento que se pondría en funcionamiento, tal y como lo señala la Ley 387 de 1997.
 - En el Grupo de Apoyo al Desplazamiento, GAD.
 - En el Comité de interlocución de las ONG con el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el derecho Internacional Humanitario.
 - En el Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Justicia a través del comité especial para comunidades, organizaciones y dirigentes-directivos de Organizaciones de Población Desplazada.
 - En el Consejo Nacional de Planeación.
 - En el Consejo Nacional de Paz (Art. 340 de la Constitución Política).



Así mismo, en instancias de definición de programas, proyectos o de ejecución y/o control:

- En los comités departamentales, municipales, distritales de atención integral a la población desplazada por la violencia.
- En los comités regionales o locales de Paz y Planeación.
- En las coordinaciones regionales o locales de derechos humanos (ONG, Gobierno, Sociedad civil).
- En las veedurías locales, regionales, nacionales, o internacionales de cooperación no reembolsable.

De otra parte, la población desplazada por la violencia ve con desconfianza los guarismos de disminución del 50% de las personas en situación de desplazamiento durante el año 2003. El informe tiene como soporte las cifras de la Red de Solidaridad Social y de CODHES, que curiosamente cada vez mas sufren del efecto espejo. Si la agencia ACNUR asume como cierta la situación y la cifra, tendría que desplegar un accionar humanitario que atendiera las víctimas en situación de bloqueo de zonas y con privación de bienes indispensables para la supervivencia como población civil. El informe nada dice de este asunto, a no ser que lo contemple dentro de su plan de acción. Además, no hace ninguna recomendación al Estado para la atención en zonas del territorio nacional donde se encuentren las poblaciones en situación de bloqueo y/o confinamiento, lo que significaría una incongruencia o a una omisión lamentable.

La población en situación de desplazamiento ha hecho este pronunciamiento en condición de indígenas, de mujeres cabeza de familia, de niño(a)s, adultos mayores, negritudes, de la pobreza y población históricamente marginada en busca de su reivindicación en un Estado Social de Derecho. Estamos construyendo una sola voz que exprese la calamidad y, al mismo tiempo, las propuestas de un pueblo que sufre el desplazamiento forzado, pero que no se siente representado por ninguno de los profesionalizados en el dolor ajeno. Asumimos la realidad por nosotros mismos y no aceptamos que ningún otro sector se autodenomine representante de nuestros intereses. Lo haremos directamente a través de nuestras propias expresiones organizativas y de nuestros dirigentes; claro está que sí requerimos de la solidaridad y acompañamiento humanitario de organizaciones, agencias y demás instancias nacionales e internacionales que trabajan por la población y en su diario accionar vienen realizando labores importantes en nuestro beneficio y en el de la búsqueda de soluciones viables, sostenibles a corto, mediano y largo plazo.

Comunidades, organizaciones dirigentes y directivos locales, regionales y nacionales que conformamos el espacio de la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada por la Violencia en Colombia.



Adenda

PARÁMETROS DE EVALUACIÓN Y OBSERVACIÓN

Parámetros para evaluar las políticas de prevención del desplazamiento interno forzado

1. Debe existir una política de prevención del desplazamiento coherente con las políticas generales de convivencia y seguridad del Estado, para garantizar el ejercicio de los derechos a la población, que contemple mecanismos especiales para prevenir los efectos del conflicto sobre niñas y niños, la violencia en razón del género contra la mujer y aquella contra los grupos étnicos.
2. El mantenimiento del orden público es un deber del Estado subordinado a la vida y respeto a la dignidad humana.
3. Las personas tienen derecho a no ser desplazadas forzadamente y a buscar protección en otra parte, dentro o fuera del país.
4. Las políticas de prevención deben reconocer como supuestos algunas causas de la violencia que produce el desplazamiento y concretar mecanismos integrales para: superar la impunidad; clarificar los derechos de propiedad individual y colectiva sobre la tierra; atender las necesidades de los niños y de las niñas; garantizar la presencia de las autoridades civiles en los municipios; mantener activos los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia; promover el desarrollo de zonas de expulsión; evaluar el impacto de grandes proyectos productivos y económicos; garantizar y apoyar el derecho de asociación y participación de las comunidades a través del reconocimiento y fortalecimiento de sus procesos comunitarios; mantener sistemas de prevención que permitan caracterizar en forma diferencial los patrones de vulneración del derecho.
5. Las políticas deberán incluir mecanismos de difusión sobre su contenido.
6. Las políticas deben promover, apoyar y respetar la labor de organismos humanitarios y organizaciones de derechos humanos.

[Tomado de ACNUR, "Parámetros para evaluar las políticas de prevención del desplazamiento interno forzado. 14 de julio de 2004". Documento interno].

Parámetros para evaluar las políticas de protección de la población internamente desplazada durante el desplazamiento

1. Las personas internamente desplazadas disfrutan de los mismos derechos que el resto de la población.
2. Deben existir programas que atiendan específicamente su situación.
3. Estos programas están llamados a: considerar las necesidades de los sectores que se encuentran en situación especial de vulnerabilidad (niños, niñas, jóvenes, mujeres y grupos étnicos); recoger, respetar y apoyar los procesos de organización de las comunidades; atender de manera especial a los líderes de la población internamente desplazada y a aquellas personas que no siendo líderes son sujeto de persecución.
4. El Estado está en la obligación de diseñar y poner en marcha programas de asistencia y orientación jurídica para la población internamente desplazada.



5. Mientras se encuentren en situación de desplazamiento, las comunidades deben tener acceso a la atención y al acompañamiento de organismos humanitarios.

[Tomado de ACNUR, "Parámetros para evaluar las políticas de protección de la población internamente desplazada durante el desplazamiento". 14 de julio de 2004. Documento interno].

Parámetros para evaluar las medidas adoptadas para atender a las poblaciones que se encuentran bloqueadas

1. Las comunidades bloqueadas requieren especial atención de las autoridades.
2. En la planificación y el desarrollo de operaciones militares, debe evaluarse el impacto sobre: las condiciones de aislamiento de las comunidades; las posibilidades de salida en busca de protección y las condiciones de abastecimiento.
3. Debe evitarse el empleo de métodos en los que como consecuencia de la acción, se prive de alimentos necesarios a la población para su subsistencia digna.
4. El Estado tienen la obligación de identificar las comunidades que sufren de bloqueo y aislamiento, efectuar de manera regular asistencia humanitaria y efectuar seguimiento permanente a las condiciones de emergencia alimentaria que soportan.

[Tomado de ACNUR, "Parámetros para evaluar las medidas adoptadas para atender a las poblaciones que se encuentran bloqueadas". 14 de julio de 2004. Documento interno].

Parámetros para la evaluación de la política pública de asistencia humanitaria de emergencia para la atención integral de la emergencia

Deben existir programas de asistencia humanitaria de emergencia a la población internamente desplazada directamente atendidos por el Estado que:

1. Garanticen un nivel de vida adecuado a la población.
2. Permitan una respuesta inmediata en términos de atención.
3. Garanticen el acceso en condiciones de igualdad a toda la población internamente desplazada.
4. Consideren las necesidades especiales de los niños y niñas, promuevan la participación equitativa de la mujer, contemplen sus necesidades especiales, y respeten los derechos culturales de los grupos étnicos.
5. Suministren como mínimo: alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos (incluido el tratamiento psicológico) y de saneamiento, transporte de emergencia y utensilios de cocina; aseguren una nutrición adecuada a la mujer durante el embarazo y la lactancia; y garanticen la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes, sin sustancias nocivas y aceptables culturalmente.



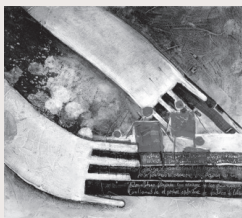
6. Atiendan a la población hasta tanto su capacidad de acceder por cuenta propia a los medios para la subsistencia sea recuperado.
7. Sean complementados con un eficiente programa de estabilización socioeconómica y faciliten el tránsito hacia ella con el propósito de contribuir al alcance de soluciones duraderas.

[Tomado de ACNUR, "Parámetros para la evaluación de la política pública de asistencia humanitaria de emergencia para la atención integral de la emergencia. 14 de julio de 2004". Documento interno].

Parámetros para la evaluación de políticas públicas destinadas a propiciar soluciones sostenibles y la reparación de los derechos de la población desplazada.

1. Toda persona internamente desplazada tiene derecho a acceder en igualdad de condiciones a soluciones voluntarias, seguras, dignas y sostenibles que les permitan superar en forma definitiva su situación de desplazamiento. Pueden elegir entre volver al lugar del cual fueron desplazadas y en el que tenían sus hogares o reasentarse en otras partes del país, incluyendo la integración en el lugar de recepción.
2. Deben existir programas encaminados a propiciar las condiciones para generar condiciones de integración local, reubicación o retorno de la población desplazada. Estas medidas se entienden deben estar dadas en forma previa a la manifestación de voluntad del o la desplazada de tal manera que cuanta con información completa acerca de las condiciones en las cuales va a darse cualquiera de esas alternativas.
3. Los programas de integración se promoverán con la participación activa de la población en la planificación y administración del proceso de integración más adecuado y en la construcción de las soluciones.
4. Los programas de integración deben propender por que la población alcance la inclusión social, potencie su desarrollo humano, y disfrute del goce efectivo de sus derechos y libertades, toda vez que la integración consiste en el mejoramiento de su calidad de vida, la cual está relacionada con el acceso a: la tierra, al empleo en condiciones dignas, a soluciones de vivienda, a la atención médico asistencial integral, a la nutrición adecuada, a la restauración de los activos comunitarios, a la reconstitución de las comunidades, a la educación, a la participación política efectiva y la protección frente a actividades que desgarran el tejido social, principalmente las asociadas al conflicto armado interno.
5. Existen programas de asesoría y orientación jurídica a la población desplazada que les permite conocer el contenido de sus derechos, los mecanismos para hacerlos efectivos y, en particular la forma para obtener de los responsables la indemnización y reparación correspondiente.
6. Las políticas deberían contemplar programas para facilitar la reparación de los derechos para la población desplazada que como consecuencia del desplazamiento fue desposeída de sus bienes o sufrió otro tipo de perjuicios. Incluso debe contemplarse la identificación de mecanismos para garantizar la reparación de derechos y la indemnización de perjuicios en las procesos de diálogo y negociación con los grupos armados y fondos de indemnización para aque-





llos casos en los que no sea posible alcanzar del victimario la reparación del derecho.

7. Los programas de reparación deben incluir la atención y rehabilitación de las víctimas cuando fuere el caso, en especial tratándose de mujeres víctimas de violencia en razón del género en el marco del conflicto y de niñas y niños.
8. Las políticas contemplarán la cesación de la condición de desplazado cuando la persona haya alcanzado una solución sostenible, recuperado el control sobre su proyecto de vida y existan condiciones de no repetición de los hechos.

[Tomado de ACNUR, “Parámetros para la evaluación de políticas públicas destinadas a propiciar soluciones sostenibles y la reparación de los derechos de la población desplazada”. 14 de julio de 2004. Documento interno]

Parámetros para la evaluación de la política pública de salud para la atención integral de la población internamente desplazada

Las personas internamente desplazadas tienen derecho a:

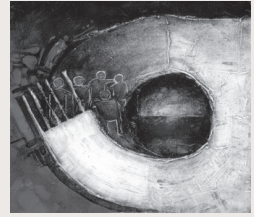
1. La salud en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna en las distintas fases del desplazamiento.
2. Un trato preferente en materia de salud con políticas y programas de salud especiales.
3. El acceso físico y económico a los establecimientos, bienes, servicios e información necesaria.
4. Una atención de salud inmediata.
5. Acceder a servicios de asistencia médica integral, quirúrgica y odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación; acceder a los medicamentos necesarios para la atención y el tratamiento correspondientes.
6. Un sistema de atención diferenciada de acuerdo con las necesidades específicas de algunos grupos poblacionales. En particular los programas deben: atender las necesidades de las mujeres; garantizar condiciones sanitarias que no pongan en riesgo la salud de los niños y las niñas, incluyendo programas de salud sexual y reproductiva y acciones de prevención de la malnutrición; promover la recuperación psicológica y la reintegración social y ser aceptables culturalmente.

[Tomado de ACNUR, “PARÁMETROS para la evaluación de la política pública de salud para la atención integral de la población internamente desplazada”. 14 de julio de 2004. Documento interno].

Parámetros para la evaluación de la política pública de educación para la atención integral de la población internamente desplazada

1. Las personas internamente desplazadas tienen derecho a la educación gratuita y obligatoria en condiciones de igualdad de oportunidades y acceso.
2. La determinación de la oferta escolar medida en número de cupos, debe permitir efectuar los ajustes necesarios frente al número de niños y niñas que demandan el servicio.

3. La educación debe ser asequible, accesible, aceptable y adaptable: los programas se ofrecen de manera gratuita para la población internamente desplazada; deben existir programas de emergencia que permitan atender la etapa inicial del desplazamiento; los contenidos de los programas facilitan el proceso de integración de los niños y las niñas a su nuevo entorno y respetan la identidad cultural; ciertas personas internamente desplazadas tienen derecho a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades específicas; existen estrategias para restablecer los servicios educativos en los lugares de retorno o reubicación.
4. Deben existir programas educativos especiales para la población internamente desplazada, en particular que atiendan las necesidades de la población adulta, que faciliten la terminación de su ciclo de formación y que estén orientados a la reclasificación laboral y la capacitación productiva.



[Tomado de ACNUR, "Parámetros para la evaluación de la política pública de educación para la atención integral de la población internamente desplazada. 14 de julio de 2004". Documento interno].

Parámetros para la evaluación de la política de estabilización económica y acceso a tierras

En el marco del retorno voluntario, la integración local o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, la población internamente desplazada tiene derecho a:

1. El acceso directo a la oferta social del gobierno, especialmente a los programas relacionados con: proyectos productivos; Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino; fomento de la microempresa; capacitación y organización social y planes de empleo urbano y rural.
2. El acceso a la tierra, al empleo en condiciones dignas, y a la generación de ingresos.
3. A participar en los procesos de caracterización de su situación mediante: la identificación de las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, 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 o colectiva, o de vincularse al mercado laboral.

En el caso específico del acceso a tierras, la población internamente desplazada tiene derecho a:

1. Acceder a predios de paso y asentamientos temporales en predios a los que se les haya declarado extinción del derecho de dominio o se encuentren asignados.
2. Acceder a predios definitivos mediante la permuta de una Unidad Agrícola Familiar, UAF, abandonada por otra ubicada en una zona que ofrezca condiciones para la reubicación de la persona desplazada o la acumulación del tiempo necesario para la titulación de baldíos.

[Tomado de ACNUR, "Parámetros para la evaluación de las políticas encaminadas a la protección de los bienes de la población desplazada, en particular su

derecho de propiedad sobre su tierra y lugar de vivienda”. 14 de julio de 2004. Documento interno].

Parámetros para la evaluación de la política pública de vivienda y hábitat para la atención integral de la población internamente desplazada

1. Las personas internamente desplazadas tienen derecho a un nivel de vida y a una vivienda adecuados.
2. Los programas de vivienda deben plantear costos razonables complementados con esquemas de subsidios.
3. Las soluciones de vivienda deben tener condiciones mínimas de habitabilidad y la posibilidad de acceder a otros servicios.
4. La implementación de las políticas de vivienda debe ser oportuna.
5. Los programas deben garantizar la seguridad jurídica de la tenencia.
6. Las viviendas deben ser adecuadas culturalmente.
7. El derecho a una vivienda adecuada, se aplica a todas las personas y familias internamente desplazadas, sin ninguna forma de discriminación —igualdad de acceso—.
8. La propiedad y las posesiones de las personas desplazadas disfrutarán de protección en toda circunstancia.
9. Las personas internamente desplazadas tienen derecho a programas de vivienda especiales.

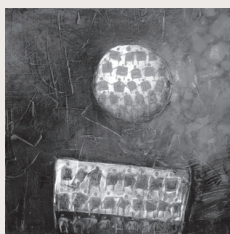
[Tomado de ACNUR. “Parámetros para la evaluación de la política pública de vivienda para la atención de la población desplazada por la violencia”. 14 de julio de 2004. Documento interno].

Parámetros para la evaluación de la política pública de retornos de la población internamente desplazada

Además de aquellos generales a la política de integración ya mencionados:

1. Los programas de retorno se promoverán con la participación activa de la población y de manera simultánea a medidas encaminadas a facilitar la integración local o reubicación de aquellas personas que optan por no retornar y garantizando siempre la manifestación libre y fuera de apremio, de las mismas.
2. Las autoridades sólo promoverán procesos de retorno cuando estén garantizadas las condiciones de seguridad física, material y legal.

[Tomado de ACNUR, “Parámetros para la evaluación de políticas públicas destinadas a propiciar soluciones sostenibles y la reparación de los derechos de la población desplazada”. 14 de julio de 2004. Documento interno].



Glosario

ACCI:	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACNUR:	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ADESCOP:	Asociación Nacional de Desplazados en Colombia
AHE:	Atención Humanitaria de Emergencia
ANDESCOL:	Asociación Nacional de Desplazados en Colombia
ARS:	Aseguradoras del Régimen Subsidiado
BANCOLDEX:	Banco de Comercio Exterior de Colombia
C.P:	Constitución Política de Colombia
CADH:	Convención Americana de Derechos Humanos
CDN:	Convención de los Derechos del Niño
CEDCM:	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CHF Internacional:	Cooperative Housing Foundation
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH:	Convención Interamericana de Derechos Humanos
CNAIPD:	Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
CND:	Coordinación Nacional de Desplazados
CODHES:	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CONFECAMARAS:	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPI:	Corte Penal Internacional
DADDH:	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DADH:	Declaración Americana de Derechos Humanos
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH:	Derechos Humanos
DIAN:	Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
DRI:	Fondo de Desarrollo Rural Integrado
DTF:	Depósito a término fijo
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos
EPS:	Entidades Prestadoras de Salud
FAG:	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura:
FINAGRO:	Fondo Financiero para el Sector Agropecuario
FINDETER:	Financiera Nacional de Desarrollo Territorial
FIP:	Fondo de Inversiones para la Paz
FOMYPIME:	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
FONVIVIENDA:	Fondo Nacional de Vivienda
FUPAD:	Fundación Panamericana para el Desarrollo
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IFI:	Instituto de Fomento Industrial
INCODER:	Instituto Colombiano de Desarrollo

INCORA:	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INURBE:	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
IPS:	Instituciones Prestadoras de Servicio
IVA:	Impuesto del valor agregado
JICA:	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
MEN:	Ministerio de Educación Nacional
NBI:	Necesidades básicas insatisfechas
OACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:
OCHA:	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONG:	Organización no gubernamental
ONIC:	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPSR:	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
PAH:	Plan de Acción Humanitaria
PBI:	Brigadas de Paz Internacional
PC:	Plan Colombia
PIDCP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIU:	Planes Integrales Únicos
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POS:	Plan Obligatorio de Salud
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
PR:	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
RESA:	Red de Seguridad Alimentaria
RSS:	Red de Solidaridad Social
SAT:	Sistema de Alertas Tempranas
SEFEC	Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas
SENA:	Servicio nacional de Aprendizaje
SNAIPD:	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
SUR:	Sistema Único de Registro
UAF:	Unidad Agrícola Familiar
UAO:	Unidad de Atención y Orientación
UFPA:	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM:	Fondo de Desarrollo de la Naciones Unidas para la Mujer
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UT	Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social
UTC:	Unidad Técnica Conjunta

Índice de gráficos

Tabla 1	Cuadro comparativo de vulnerabilidad	62
Gráfico 1	Asignación presupuestal para atención a las personas internamente desplazadas	84
Gráfico 2	Recursos para la atención a la población internamente desplazada	85
Gráfico 3	Inversión pública para la atención al desplazamiento interno forzado	87
Gráfico 4	Presupuesto Red de Solidaridad Social. 2003-2004	88
Gráfico 5	Distribución del presupuesto de la Red de Solidaridad Social 2003-2004	89
Gráfico 6	Costo total de la asistencia a familias desplazadas registradas entre 1995 y 2004	91
Gráfico 7	Jefatura de hogares desplazados, según estado conyugal y sexo	110
Gráfico 8	Tendencias del desplazamiento 2001-2003	136
Gráfico 9	Variación de responsabilidades por desplazamiento. 2001 y 2003	137
Gráfico 10	Familias inscritas en el Registro Único por atender en 2004	179
Gráfico 11	Cobertura de asistencia humanitaria	181
Gráfico 12	Acceso a los beneficios de la Ley 387 de 1997	204
Gráfico 13	Tasa de mortalidad por grupos de edad	209
Gráfico 14	Acceso a información de las mujeres desplazadas a programas de salud sexual	215
Gráfico 15	Demanda acumulada en educación. 1995-2004	230
Gráfico 16	Desescolaridad entre niños y niñas desplazados (as)	231
Gráfico 17	Porcentaje de embarazos por nivel educativo	232
Gráfico 18	Subsidios de vivienda para familias desplazadas	271
Gráfico 19	Subsidios de vivienda. Agosto 2002-agosto 2004	274

Tabla de contenido

Presentación	7
Agradecimientos	11
Introducción	15
Conclusiones y recomendaciones generales	23
<i>Conclusiones generales</i>	23
<i>Recomendaciones generales</i>	39
CAPÍTULO 1	48
Análisis de los aspectos conceptuales y estructurales generales de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado	49
El desarrollo de los contenidos, principios básicos y aspectos estructurales de la obligación del Estado desde un enfoque de derechos	51
<i>La política pública como instrumento para la realización del derecho</i>	51
<i>La materialización del contenido del derecho: mensaje de la jurisprudencia constitucional</i>	53
La integralidad de la respuesta estatal	58
<i>La aplicación del principio de igualdad: adopción de medidas especiales a favor de la población internamente desplazada</i>	59
<i>La aplicación del principio de progresividad</i>	64
<i>El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD</i>	67
El desarrollo de los supuestos del enfoque sistémico del SNAIPD: integración, articulación y coordinación intersectorial y territorial	67
El desarrollo instrumental y la ejecución del SNAIPD	72
La sentencia T-025 de 2004 y la respuesta institucional	80
Asignación y movilización de recursos públicos: aplicación del principio de coherencia	87
Soluciones sostenibles: El restablecimiento y la reparación del daño causado por la violación del derecho	95
<i>El contenido del derecho a la reparación</i>	95
<i>La respuesta del Estado</i>	101
CAPÍTULO 2	102
Elementos de análisis para una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado con un enfoque diferencial	103
¿Por qué un enfoque diferencial?	103
La situación de las mujeres internamente desplazadas	109
La situación de los grupos étnicos internamente desplazados	114
La respuesta del Estado	119
CAPÍTULO 3	124
Prevención del desplazamiento y protección de la población internamente desplazada	125
La prevención del desplazamiento y el derecho a buscar protección en otra parte	127
<i>El orden público: un deber subordinado al respeto a la dignidad humana</i>	127
El contenido del derecho	127
La respuesta del Estado	129

El derecho a no ser desplazado	131
El contenido del derecho	131
La respuesta del Estado	132
<i>Estrategias integrales y coherentes de prevención: la atención de las causas que originan el desplazamiento</i>	133
El contenido del derecho	133
La respuesta del Estado: avances y aspectos problemáticos	135
La protección de la población en situación de desplazamiento	151
<i>El derecho a la protección</i>	152
El contenido del derecho	152
La respuesta del Estado	154
CAPÍTULO 4	158
Política de atención integral a la población internamente desplazada	159
Reflexiones generales sobre la política de atención integral a la población internamente desplazada	161
<i>Parámetros para el análisis de la política de atención integral</i>	161
<i>La política en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado Comunitario”</i>	161
<i>Avances y retos de la respuesta del Estado</i>	163
La política pública de asistencia humanitaria de emergencia a las personas internamente desplazadas	166
<i>El programa de atención humanitaria de emergencia: integralidad y oportunidad de la respuesta estatal</i>	168
Parámetros para el análisis	168
Avances y limitaciones en la respuesta del Estado	168
Accesibilidad a la atención humanitaria de emergencia	178
Parámetro para el análisis	178
Avances y limitaciones de la respuesta del Estado	178
<i>La atención humanitaria de emergencia diferenciada</i>	182
Parámetros para el análisis	182
Avances y limitaciones en la respuesta del Estado	183
<i>Los estándares mínimos de la atención humanitaria de emergencia</i>	184
Parámetros para el análisis	184
Avances y limitaciones en la respuesta del Estado	185
<i>La duración de la atención humanitaria de emergencia y el acceso a la estabilización socioeconómica</i>	188
Parámetros para el análisis	188
Avances y limitaciones en la respuesta del Estado	189
La política pública de restablecimiento: integración de la población internamente desplazada	192
<i>La política pública de salud para las personas internamente desplazadas</i>	196
El derecho a la salud en igualdad de condiciones y acceso para las personas internamente desplazadas	196
El derecho de las personas internamente desplazadas a un trato preferencial en materia de salud	198
El derecho a un sistema de atención diferenciada en salud, de acuerdo con las necesidades específicas de algunos grupos poblacionales	220
<i>La política pública de educación para las personas internamente desplazadas</i>	224
El derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y acceso para las personas internamente desplazadas	225
Educación asequible, accesible, aceptable y adaptable para las personas internamente desplazadas	236
El derecho a programas educativos especiales para las personas internamente desplazadas	239
<i>La política pública de estabilización socioeconómica para las personas internamente desplazadas</i>	242
Parámetros para el análisis de la política de estabilización socioeconómica de las personas internamente desplazadas	243

Avances y limitaciones en la respuesta del Estado	245
<i>La política pública de vivienda y hábitat para las personas internamente desplazadas</i>	263
El derecho de todas las personas internamente desplazadas a un nivel de vida y a una vivienda adecuados	264
<i>La política de retornos: conclusiones preliminares</i>	277
Parámetros para el análisis	279
Avances y limitaciones en la respuesta del Estado	283
CAPÍTULO 5	286
Recomendaciones del ACNUR a la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004	287
Recomendaciones al enfoque y a los principios básicos y estructurales de la política pública	287
<i>Recomendaciones para la adopción de un enfoque de derechos: coherencia, igualdad, progresividad e integralidad</i>	287
<i>Recomendaciones para avanzar hacia la integralidad de la política</i>	288
Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD	289
Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada	292
<i>Recomendaciones para la reparación de los derechos de la población internamente desplazada</i>	294
Recomendaciones para la adopción de un enfoque diferencial de la política	295
<i>Recomendaciones generales</i>	295
<i>Enfoque diferencial de género</i>	296
<i>Enfoque diferencial para los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes</i>	299
<i>Convivencia desde un enfoque diferencial</i>	300
Recomendaciones a la política pública de prevención y protección de la población internamente desplazada	302
<i>Recomendaciones generales</i>	302
<i>Política de prevención</i>	304
<i>Política de protección</i>	304
<i>Protección de la propiedad y posesión de bienes inmuebles</i>	306
Recomendaciones a la política de atención integral	308
<i>Atención humanitaria de emergencia</i>	308
<i>Atención en salud</i>	311
<i>Atención en educación</i>	315
<i>Estabilización socioeconómica</i>	319
Acceso a la tierra y a la seguridad de la tenencia	320
Generación de ingresos por cuenta propia y acceso al empleo	321
Capacitación productiva y recalificación laboral	323
<i>Vivienda y hábitat</i>	323
<i>Política de retornos</i>	325
CAPÍTULO 6	326
Comentarios al balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004	327
Balance de la política pública de desplazamiento. Aportes y comentarios.	
CONSEJERÍA PARA LA ACCIÓN SOCIAL.	327
La conexión entre conocimiento y acción social. CODHES.	338
Comentarios. MESA NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE POBLACIÓN DESPLAZADA	350
<i>Adenda: Parámetros de evaluación y observación</i>	356
<i>Glosario</i>	362