

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

89-113-01-03

**LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN
COLOMBIA: ¿SÓLO BUENAS INTENCIONES?¹**

Febrero 1 de 2005

“El desplazamiento forzado tiene rostro. Un rostro conformado, a su vez, por caras diferentes – niños, jóvenes, adultos, ancianos... en últimas hombres y mujeres de diferentes edades y regiones de Colombia – y quienes sufren las consecuencias del conflicto interno, de la pobreza del país, de la ausencia de valores en la sociedad colombiana y de la falta de eficacia en la política pública²”.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política establece como fines esenciales del Estado es el garantizar “... la efectividad de los principios, derechos y deberes..., asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”. A su vez, las autoridades han sido instituidas para “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, ... derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado...”

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, más de tres millones doscientas mil personas han debido abandonar su lugar de origen y/o residencia, por causa del conflicto interno armado. Derechos y libertades constitucionales como el de propiedad, fijar residencia libremente, movilidad, etc., han sido violados sistemáticamente.

El Estado, responsable de prevenir el desplazamiento, disminuir sus efectos y castigar a quien sea causante del hecho, ha diseñado una política pública que ha

¹ Elaborado por: Andrew Julián Martínez Martínez, Jorge Flavio Páez Amaya, William René Carrillo Veloza y Ludy Jeannette Bacca Caicedo, profesionales de la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, con la coordinación de Carlos Cuartas Nieto, Director de Estudios Sectoriales.

² Personas en situación de desplazamiento forzado. <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=44#C>

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

comprometido recursos e instituciones no sólo de carácter estatal y nacional, sino que ha convocado a participar a la comunidad internacional, a la sociedad civil y a organizaciones no gubernamentales.

Para evaluar la política pública, se requiere entonces, analizar el conjunto de entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD), incluyendo las que conforman a los subsectores Defensa Justicia y Seguridad, pues ellas son responsables de aspectos fundamentales como la prevención, defensa de derechos, protección de víctimas, funciones indelegables por parte del Estado, pues se constituyen en bienes públicos.

Este documento incluye siete capítulos, en los cuales se abordan la relación entre el conflicto armado y el desplazamiento forzoso, la magnitud y dinámica del fenómeno, la política pública y el marco legal, los costos y gestión institucional así como el apoyo brindado por la comunidad internacional. Adicionalmente, se realizan algunos análisis sobre los impactos socioeconómicos sufridos por los directamente afectados y los aspectos críticos de la política. Por último, se sintetizan las conclusiones correspondientes.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO I. CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO

En situaciones de conflicto armado, los actores del mismo tienden a acudir a mecanismos de guerra que atentan directamente en contra de la población no combatiente, mediante acciones constitutivas de violaciones graves a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario – DIH, una de cuyas graves manifestaciones es el desplazamiento forzado interno.

Lo ocurrido dentro de la llamada violencia bipartidista de mediados del siglo pasado, constituye un antecedente y referente del desplazamiento forzado. No obstante, la complejidad e intensidad del actual y prolongado conflicto armado interno, ha alterado progresivamente las condiciones básicas del mismo, con la introducción de nuevos agentes (paramilitares y narcotraficantes) y con la aparición de circunstancias agravantes (tráfico ilegal de drogas, extorsión y secuestro) que han incidido en la intensidad y frecuencia del fenómeno.

Los principales grupos guerrilleros que operan en la actualidad, FARC y ELN, surgen en el periodo posterior a la violencia de mediados del siglo pasado. Se afirma que estos grupos nacen como consecuencia de los acuerdos realizados por el Frente Nacional, acuerdos que, aunque dieron respuesta a conflictos políticos existentes entre las elites de los partidos, no la dieron a conflictos inherentes a los presentados por fenómenos de violencia generalizada, específicamente al conflicto agrario.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2004, realizado por el PNUD³, señala como principales características del conflicto, su ubicación preferencial en la "periferia campesina" o en las "zonas de frontera" y su carácter marginal con respecto al sistema político, lo que ha determinado la forma de actuar de los grupos armados ilegales⁴.

De esta forma, reductos de las guerrillas liberales organizadas en autodefensas campesinas no aceptaron las condiciones de amnistía y desmovilización, ocasionando la consecuente represión por las fuerzas militares. Paralelamente, algunos sectores de

³ PNUD. El conflicto: callejón sin salida. Bogotá, 2003.

⁴ La marginalidad política del conflicto en su nuevo origen, se concentra en la falta de formulación y eficiencia por parte de quienes ejercían la representación de la sociedad y la administración pública, de una estrategia que atendiera a las condiciones de gravedad, complejidad y persistencia del fenómeno.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

izquierda, particularmente vinculados con el Partido Comunista, que se sentían excluidos del sistema político, de alguna forma lograron influenciar ideológicamente a estas guerrillas.

Durante varias décadas la respuesta del Estado fue básicamente militar, porque las elites políticas se desentendieron del problema. Además, en el contexto de la guerra fría, los grupos guerrilleros fueron vistos como una amenaza a la seguridad nacional.

Desde los años ochenta se han presentado acercamientos y negociaciones entre los distintos gobiernos y grupos insurgentes, que en algunos casos han dado frutos positivos. Sin embargo, vale resaltar que con las FARC y el ELN, por distintas razones no ha sido posible llegar a ningún acuerdo. Situación que ha llevado, a que en la actualidad la relación entre las partes, esté inmersa en un clima de desconfianza, en la que predomina la lógica militar sobre la política.

Ahora bien, un aspecto más reciente en la dinámica del conflicto armado es su vinculación con el tráfico ilegal de drogas y la guerra contra el mismo. A partir de los años ochenta los grupos guerrilleros, especialmente las FARC, han encontrado en actividades como el cobro de impuestos sobre la producción en la zona que controlan, y posiblemente en la participación directa en el negocio del narcotráfico, junto con otras rentas ilegales provenientes de la extorsión y el secuestro, los recursos suficientes para incrementar su capacidad militar para confrontar al Estado, lo que se hizo evidente a finales de los años noventa y comienzos de la presente década⁵.

En su actuación militar predominante, estos grupos han utilizado mecanismos de guerra violatorios del DIH, como ataques contra poblaciones, efectuados con armas no convencionales, asesinatos, masacres y secuestros, ocasionando en muchos casos, de manera masiva o individual, el desplazamiento forzado de personas.

También, a mediados de los años 80, surge el paramilitarismo actual, especialmente como extensión de los ejércitos privados de grupos de narcotraficantes y otros negocios

⁵ Mientras que las FARC, entre 1985 y 1991, realizaron 1.791 acciones, entre 1998 y 2002 realizaron 6.389. Fuente: PNUD. Op. Cit.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

ilegales, con el fin de proteger sus propiedades de la amenaza guerrillera. Su poder y áreas de influencia se escalonaron rápidamente desde mediados de los años noventa⁶.

Desde su creación, estos grupos se han caracterizado por la utilización del terror como mecanismo de guerra, mediante acciones como las masacres, asesinatos selectivos, torturas y desapariciones, siendo en los últimos años el principal causante de desplazamientos forzados en el país.

El aumento de la capacidad ofensiva de los grupos irregulares y su vinculación con el tráfico de drogas ha creado un clima favorable para que el Estado aumente los recursos destinados para el sector Seguridad y Defensa.

El incremento de la capacidad militar del Estado y las actividades de recuperación del territorio, por una parte, así como la intensificación de fumigación y erradicación forzosa de cultivos ilícitos en territorios donde imperan los actores irregulares, han incidido en el mayor número de personas desplazadas.

Las características que ha adquirido el conflicto en las distintas regiones del país, las circunstancias de confrontación y las estrategias de dominio territorial, determinan que los casos de desplazamiento forzado se clasifiquen en distintas tipologías:

- Cuando personas como líderes comunitarios, sindicalistas o defensores de derechos humanos son amenazados, asesinados, torturados o desaparecidos en razón de sus actividades y ellos y/o sus familias se ven obligados a desplazarse de forma individual.
- Cuando una comunidad es acusada por un actor armado de ser colaboradora del grupo rival, razón por la cual se vuelve objetivo de amenazas y ataques mediante actos de intimidación como asesinatos, masacres, desapariciones y torturas.

El fin de los ataques es cortar el suministro de provisiones a los combatientes replegados y/o para dejarlo sin sus bases sociales. También se presentan casos en que las familias huyen para evitar que los hijos menores sean reclutados por los agentes armados.

⁶ PNUD. Op. Cit, pág 59 y 60.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

En algunos casos, especialmente cuando las zonas revisten importancia estratégica militar o económica, "son repobladas por partidarios de las fuerzas que llevan a cabo el desplazamiento"⁷.

- Cuando el desplazamiento se ocasiona como consecuencia de combates entre los grupos armados, y en los que la población civil puede ser utilizada como escudos, viéndose compelida a abandonar sus lugares de habitación por razones de seguridad.

En términos cuantitativos, los mayores índices de desplazamiento se presentan en zonas de disputa entre los actores armados o, "zonas de reacomodamiento hegemónico de los actores". Se puede observar que el desplazamiento esta ligado a la violación sistemática de los derechos humanos de las poblaciones por parte de los actores armados.

Los análisis realizados, señalan que la disputa por los territorios donde se produce desplazamiento se caracterizan por ser zonas económicamente atractivas, por lo que finalmente el conflicto es aprovechado para acceder al dominio de las mismas: "De tal manera, que no sólo hay desplazamiento porque hay guerra, sino que hay más guerra para desplazar más gente, porque los intereses económicos, que van más allá de la simple tenencia de la tierra, así lo determinan y porque el conflicto armado es un escenario favorable para afirmar este tipo de relaciones de poder"⁸.

Así mismo, CODHES⁹ señala que los fenómenos de desplazamiento suelen ocurrir cuando un territorio es objetivo de uno de los actores armados o es lugar de disputa por su dominio, pero cuando finalmente uno de los actores asume el control de la zona "ejerce

⁷ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión. Adición: Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia. E/CN.4/2000/83/Add.1. 11 de enero de 2000".

⁸ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. Boletín No. 44, Bogotá, Colombia, 28 de abril de 2003.

⁹ Ibid.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

modelos de sometimiento similares al de una fuerza de ocupación, se impide la libre movilidad de sus habitantes y se limita la acción humanitaria"¹⁰.

Ahora bien, los cambios en las dinámicas del conflicto y la reconfiguración geográfica y estratégica de los actores armados, determinan cambios en las dinámicas regionales del desplazamiento forzado.

Recientemente, los actores armados que han logrado el control de determinadas zonas, han optado por no obligar a la población a abandonar el territorio, sino que, por el contrario, la someten a permanecer confinada, impidiéndole el ingreso de provisiones y de ayuda humanitaria.

A septiembre de 2004, 70 poblaciones¹¹, pertenecientes a nueve (9) departamentos (Putumayo, Antioquia, Sucre, Magdalena, Casanare, La Guajira, Guaviare, Caquetá y Meta), eran blanco de esta práctica¹².

¹⁰ Ibid.

¹¹ Entre municipios, veredas, corregimientos e inspecciones.

¹² “70 pueblos sitiados por el hambre”, artículo El Tiempo, 19 de septiembre de 2004, página 1-8.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO II. MAGNITUD Y DINÁMICA DEL FENÓMENO

2.1 Magnitud

Existen dos sistemas principales en la medición del fenómeno del desplazamiento forzado. En primer lugar, con el fin de mantener información actualizada del potencial de población a ser atendida, de la efectivamente atendida y realizar el seguimiento a los servicios que el Estado colombiano está prestando, la RSS opera el Sistema Único de Registro - S.U.R., en el cual se efectúa la inscripción de las declaraciones presentadas por los hogares y personas que buscan el reconocimiento de la condición de desplazados.

A pesar de existir el S.U.R., como instrumento técnico, se presentan inconsistencias en las cifras reportadas con respecto a la información contenida en el informe presentado al Congreso de la República en 2004, para un mismo período de tiempo. De igual manera ocurre para el primer semestre de 2004*, Cuadro 1.

Cuadro 1

PERSONAS DESPLAZADAS SEGÚN REPORTE RSS

AÑO	INFORMACIÓN CONGRESO	REPORTADO AGOSTO 3/2004	REPORTADO SEPT. 20/2004	REPORTADO OCTUBRE 7/2004	REPORTADO NOV. 8/2004
2000	267.814	339.845	328.151	329.969	329.974
2001	332.191	371.191	371.299	373.531	373.592
2002	380.158	411.894	411.970	422.229	422.750
2003	187.573	213.697	211.834	219.361	219.423
2004*	0	72.072	79.855	85.660	86.048

Fuente: RSS – SUR.

En segundo lugar, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES), implementado por CODHES, realiza el procesamiento de información sobre población desplazada en Colombia a través de tres estrategias principales:

- Monitoreo de fuentes secundarias: de manera sistemática y permanente revisan 34 periódicos nacionales, regionales y locales, así como revistas y publicaciones especializadas.
- Para evitar imprecisiones en los estimativos realizados por diferentes fuentes, esta información se verifica en cada caso particular con autoridades locales (Gobernaciones, Alcaldías o Cabildos Indígenas), organismos de control

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

(Procuraduría, Defensorías, personerías) con autoridades eclesiásticas, con ONG del orden internacional, regional y local, con organizaciones de desplazados y cuando es posible con las propias comunidades desarraigadas.

- Información de Hogares en situación de desplazamiento: con base en los estimativos realizados por CODHES el año inmediatamente anterior, se calcula el tamaño de la muestra representativa aleatoria que servirá como instrumento de caracterización sociodemográfica de la población desplazada

La información se captura en un software diseñado para el efecto y se procesa, analiza e interpreta haciendo uso de técnicas de georeferenciación, comparación con otras fuentes y consulta con expertos. Sin embargo, a pesar de lograr una complementación de metodologías cuantitativas y cualitativas en la medición del fenómeno, existen dificultades dado que no es posible monitorear y realizar trabajo de campo en todas las zonas afectadas por la problemática.

El Gráfico 1, describe la evolución del fenómeno de acuerdo con los sistemas de información analizados. La magnitud de la cifra de quienes se han visto desplazados desde 1994 es alarmante, ya que para CODHES, organismo que tiene un mayor cubrimiento en la recolección de información, más de 2,7 millones de personas han sido víctimas de la migración forzosa interna, el 6% de la población proyectada para 2004¹³. Esta cifra se encuentra subestimada, puesto que la misma organización reconoce un subregistro de 20%¹⁴. A su vez, la RSS admite que en la información que suministra el S.U.R. éste llega a ser 35%¹⁵.

De acuerdo con la información reportada por CODHES a septiembre de 2004, se realizó una proyección para el último trimestre teniendo como base el comportamiento de los últimos tres años, lo cual permitió calcular que aproximadamente se verán desplazadas 243.000 personas para 2004.

¹³ DANE, proyección población 2004: 45.325.261 personas, en www.dane.gov.co, Bogotá, noviembre de 2004.

¹⁴ En editorial “Quién manipula la cifra del desplazamiento”, publicado en www.codhes.org.co, Bogotá, septiembre 4 de 2004.

¹⁵ El Tiempo “Las cuentas de los desplazados son diversas y se hacen de modo muy distinto”. Bogotá, mayo 25 de 2003.

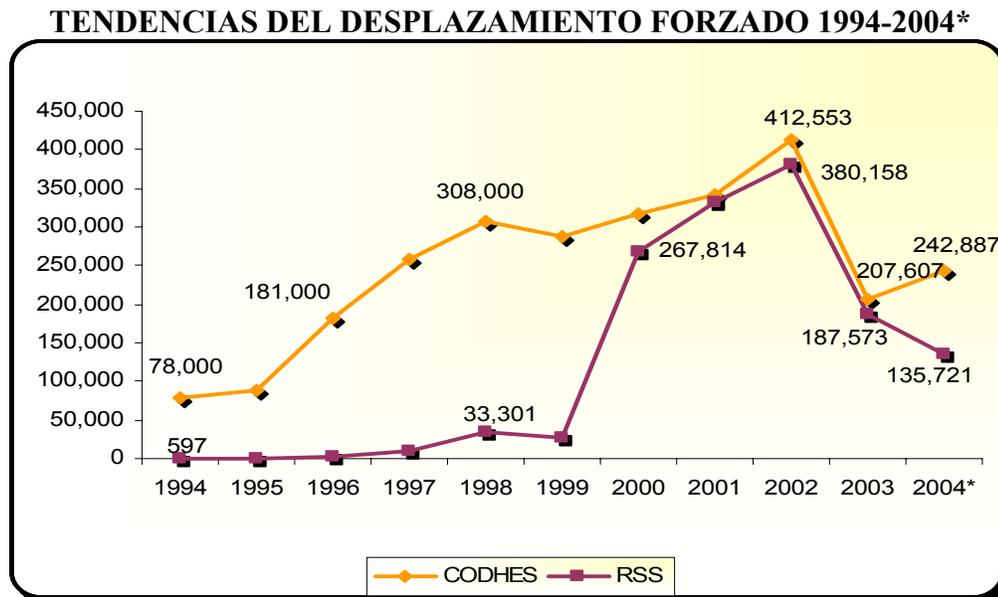
Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

La proyección efectuada a las estadísticas suministradas por la RSS para el mes de diciembre, se realizó de acuerdo con la tendencia presentada durante el año. Así, según cifras oficiales durante 2004, serán víctimas de desplazamiento forzoso cerca de 136.000 personas.

Las cifras dejan ver nuevamente una brecha entre las estadísticas reportadas por CODHES y la RSS, situación que no se registraba desde el 2000. Esta situación puede estar originada en que para CODHES el fenómeno creció entre 2003-2004 un 17% especialmente por las acciones realizadas por el Ejército en el sur del país, en la ejecución del denominado “Plan Patriota”.¹⁶

Sin embargo, la discusión sobre el número de personas que han sido afectadas por el desplazamiento no es lo primordial, lo realmente importante es que el Estado debe garantizar el derecho de todo ciudadano colombiano a no ser desplazado del territorio que habita y en caso de ser víctima, el Gobierno debe aceptar la responsabilidad que le compete frente a la crisis humanitaria que se genere así como al resarcimiento de los derechos que han sido vulnerados.

Gráfico 1



Fuente: RSS y CODHES. Cálculos DES – DJS.

¹⁶ El Tiempo, “Desplazamiento volvió a crecer en Colombia”. Bogotá, martes 28 de diciembre de 2004.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

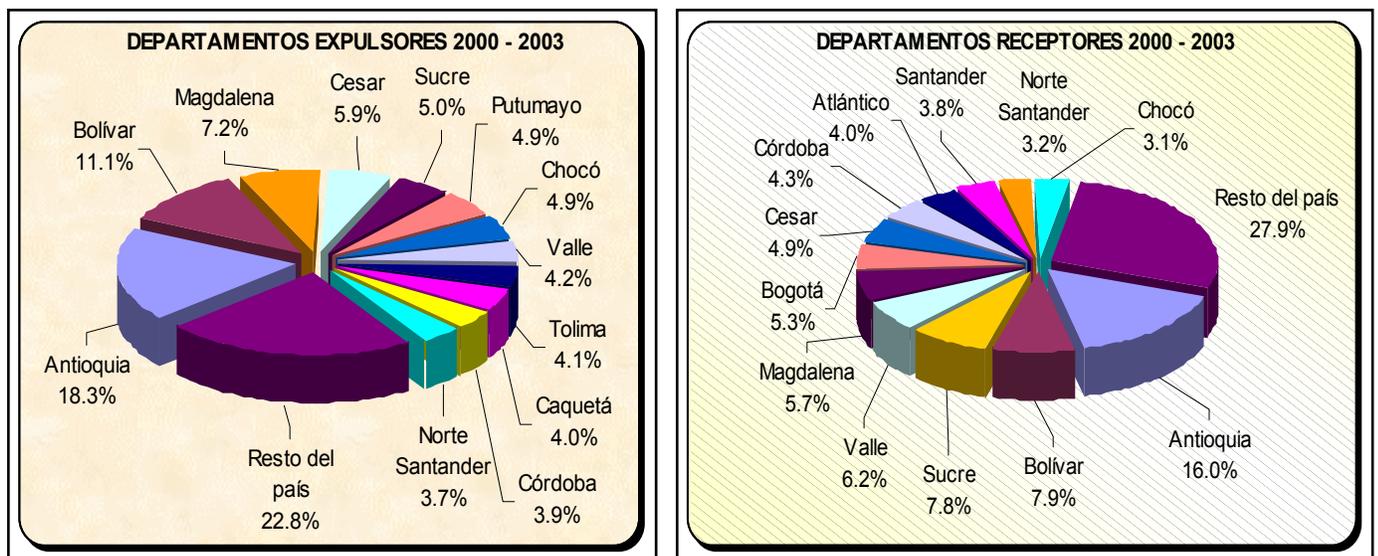
2.2 Dinámica

Las cifras oficiales¹⁷ muestran que en el período 2000-2003, siete departamentos originaron más del 57% del desplazamiento, Antioquia (18.3%), Bolívar (11.1%), Magdalena (7.2%), Cesar (5.9%), Sucre (5%), Putumayo y Chocó (4.9%), Gráfico 2.

De igual manera, 10 microregiones expulsoras han contribuido con más del 53% de las migraciones internas: Montes de María (10.3%), Cuenca del Pacífico (9.3%), Sierra Nevada de Santa Marta (8.6%), Oriente Antioqueño (6.9%), Bajo Putumayo (3.3%), Urabá Antioqueño (3.3%), Magdalena Medio (3.2%), Influencia Zona de Distensión (3.1%), Catatumbo (2.8%) y Occidente Antioqueño (2.7%).

Gráfico 2

DEPARTAMENTOS EXPULSORES Y RECEPTORES 2000-2003



Fuente: RSS

Es importante analizar el impacto que el fenómeno tiene sobre la población total de cada departamento. Así, de acuerdo con los cálculos realizados para 2003, la tasa de población desplazada por cada cien mil habitantes, muestra que los departamentos expulsores más afectados fueron: Guaviare (4.215) personas, Putumayo (3.401), Caquetá

¹⁷ “Poblaciones y territorios afectados por el desplazamiento forzado” en Informe presentado por la RSS al Congreso de la República”. Bogotá, 2004.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

(2.156), Arauca (1.997), Cesar (1.477), Meta (1.343), Chocó (1.210) y La Guajira (1.138), cifras muy superiores al promedio nacional que alcanzó 421 personas, Cuadro 2.

Para 2002, la tasa promedio nacional de desplazamiento forzado fue 885 personas. Los departamentos con mayor impacto fueron: Putumayo (5.837), Guavire (5.312), Caquetá (5.097), Chocó (4.002), Magdalena (2.699), Cesar (2.382) y Sucre (2.290)¹⁸. En 2004, algunos departamentos del norte del país reducen sus altas tasas de desplazamiento, mientras Arauca, Meta y La Guajira las aumentan.

Cuadro 2

AFECTACIÓN TERRITORIAL POR INTENSIDAD 2003

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN DESPLAZADA 2003	POBLACIÓN TOTAL 2003	TASA EXPULSIÓN PCCMH*
GUAVIARE	5,345	126,795	4,215
PUTUMAYO	12,245	359,990	3,401
CAQUETÁ	9,617	446,084	2,156
ARAUCA	5,289	264,888	1,997
CESAR	15,006	1,015,888	1,477
META	9,988	743,597	1,343
CHOCÓ	4,982	411,844	1,210
LA GUAJIRA	5,789	508,650	1,138
TOLIMA	10,512	1,308,944	803
MAGDALENA	9,398	1,356,555	693
SUCRE	4,933	839,770	587
BOLÍVAR	12,289	2,137,257	575
N. SANTANDER	8,051	1,435,237	561
ANTIOQUIA	29,235	5,608,829	521
CÓRDOBA	4,058	1,367,010	297
VALLE	11,302	4,389,486	257
RESTO DEL PAÍS	29,537	22,262,751	133
TOTAL	187,576	44,583,575	421

Fuente: Cifras RSS y DANE. Cálculos DES – DJS. *Tasa por cada cien mil habitantes.

¹⁸ En Informe RSS al Congreso de la República, 2003. “Poblaciones y Territorios afectados por el desplazamiento forzado”.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Así mismo, se destaca que ocho departamentos reciben cerca del 58% de las personas afectadas por el desplazamiento. Antioquia (16%), Bolívar (7.9%), Sucre (7.8%), Valle (6.2%), Magdalena (5.7%), Bogotá (5.3%), Cesar (4.9%) y Córdoba (4.3%), Gráfico 2. Vale resaltar que las ciudades capitales reciben más del 39% del total de población desplazada. En total más del 96% de los municipios (1.078) han sido afectados por el fenómeno, de los cuales 895 son receptores y expulsos.

Los departamentos con mayor tasa de recepción por cada cien mil habitantes durante 2003, fueron: Guaviare (2.990 personas), Putumayo (2.251), Caquetá (1.621), La Guajira (1.321), Cesar (1.288), Meta (1.219) y Arauca (1.108).

En relación con los grupos afectados se destaca que cerca del 55% de la población que se desplaza es menor de 18 años.

El período analizado muestra como la amenaza generalizada, el enfrentamiento armado, la amenaza específica y las masacres, son la causa del 96% del desplazamiento.

En cuanto a los presuntos autores del desplazamiento se destaca que las autodefensas participan con 33%, las guerrillas 17% y la confluencia de más de un autor el 38%.

Finalmente, de acuerdo con la primera Encuesta Nacional a la Población Desplazada - ENPOD¹⁹, sólo el 4% de la población encuestada manifiesta la intención de retornar²⁰, puesto que las condiciones que originaron el desplazamiento en su lugar de origen aún persisten.

2.3 ¿Cuántas personas se encuentran en condición de desplazamiento forzado?

La discusión sobre el tiempo en que debe considerarse a una persona en condición de desplazado genera gran controversia. La Ley 387 de 1997, establece que la condición de desplazado es temporal y cesa cuando se logra la consolidación y estabilización

¹⁹ Tuvo origen en el acuerdo interinstitucional entre la RSS, CODHES, Pastoral Social y la Unidad Técnica Conjunta ACNUR. Realizada por el Centro Nacional de Consultoría en 13 municipios (Bogotá, Soacha, Barranquilla, Soledad, Cali, Buenaventura, Villavicencio, Pasto, Pereira, Medellín, Turbo, Popayán y Florencia. Bogotá, noviembre de 2003.

²⁰ Se encuestaron en total 2.401 hogares desplazados.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

socioeconómica. Adicionalmente, señala que el afectado cooperará en el mejoramiento de su situación.

Así pues, la norma como tal no responde a cuál es el periodo máximo de atención que el Estado debe brindar, pues en ningún caso se establece que una persona deje de ser desplazada por el simple paso del tiempo. Para que ello suceda, el afectado debe haberse beneficiado de los programas de atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, con lo cual termina su condición de vulnerabilidad y puede ser excluido del registro estatal.

Para CODHES son desplazados quienes estén registrados en sus estadísticas desde 1985, es decir que a junio 30 de 2004, esta cifra ascendía a 3.252.806 personas. El mismo cálculo efectuado por la RSS, desde 1994 arroja 1.253,784 personas desplazadas, aunque estas cifras se encuentran subestimadas²¹.

Expertos como Carlos Vicente de Roux²², afirman que una persona debe considerarse desplazada a lo sumo por tres años a partir del momento de su desplazamiento, con lo cual a 2002 esta cifra alcanzaba 850 mil personas²³.

Resulta difícil determinar el tiempo necesario para que una familia afectada logre estabilización socioeconómica. Sin embargo, el artículo 5 del decreto 2007²⁴, relacionado con la estabilización socioeconómica de carácter transitorio, determina que la población desplazada podrá acceder por un período máximo de tres años, a predios de paso o asentamientos temporales con el fin de adelantar programas de seguridad alimentaria o de generación de ingresos, organización y convivencia social; en forma complementaria a la ayuda humanitaria. Luego de ello, deberá realizarse el retorno o reubicación definitiva.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que para acceder a los programas estatales las personas deben registrarse ante la RSS y cumplir los trámites para beneficiarse

²¹ Como ya se anotó, el subregistro aceptado por CODHES (20%) y RSS (35%).

²² Asesor del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 “Callejón con salida”, PNUD-Agencia Sueca de Cooperación, capítulo sobre desplazamiento.

²³ El Tiempo, artículo “Desplazados: ¿cuántos son?”. Bogotá, Mayo 26 de 2003.

²⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 24 de septiembre de 2001.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

de la ayuda humanitaria de emergencia (que puede llegar a ser máximo de seis meses), es posible considerar que la condición de desplazado no termina antes de cuatro años.

Tomando como base el período mencionado²⁵ y calculando la población total afectada por el fenómeno²⁶, se estableció que a junio 30 de 2004, la cifra aproximada de personas que mantienen condición de desplazadas es 1.400.000, Cuadro 3. Si esta población se concentrara en un solo lugar, equivaldría a conformar una ciudad del tamaño de Barranquilla²⁷.

Cuadro 3

POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Año	Número de Personas	Número de Hogares
2,000*	168,400	33,680
2,001	406,173	81,235
2,002	483,021	96,604
2,003	216,854	43,371
2,004**	124,794	24,959
TOTAL	1,399,242	279,848

* Segundo Semestre, ** Primer Semestre. Fuente: Cifras RSS y CODHES. Cálculos DES - DJS.

²⁵ Se cuenta segundo semestre de 2000, años 2001, 2002, 2003 y primer semestre de 2004.

²⁶ El cálculo realizado incluye el subregistro aceptado por la RSS y CODHES. De igual manera, excluye la población total retornada y reubicada, de acuerdo con las cifras oficiales de RSS.

²⁷ De acuerdo con la proyección del DANE para 2004, la población total de la ciudad de Barranquilla sería 1.387.000 personas.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO III. POLÍTICA PÚBLICA Y MARCO LEGAL

3.1 Política Pública

El Estado sólo viene a dar cuenta del grave fenómeno a mediados de los noventa, cuando la problemática había desbordado todas las previsiones. Así, una de las primeras normas expedidas fue el Acuerdo 18 de 1995 del INCORA, que reglamentó la adjudicación de tierras. El CONPES 2804 de 1995, creó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y encargó especialmente a la RSS, SENA, y Ministerios de Salud, Interior y Agricultura. Sin embargo, vale resaltar que la atención gubernamental se concentró especialmente en la atención humanitaria de emergencia.

La Ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), integrado por entidades públicas y privadas, asesorado por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Adicionalmente, estableció la conformación de Consejos departamentales, municipales y distritales. El nuevo esquema introdujo mecanismos y herramientas de prevención, atención humanitaria de emergencia, la promoción de acciones de consolidación y estabilización socioeconómica, mediante el retorno o reasentamiento de la población afectada.

En el mismo año, el CONPES en documento 2027, definió los elementos del esquema general que incluye “El Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada..., el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada..., el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada..., y la Red Nacional de Información para la Atención Integral de la Población Desplazada...”²⁸.

La Ley 387 de 1997 y el CONPES 2027 de 1997, promovieron la atención en aspectos como reubicación, salud, proyectos productivos y políticas de género²⁹, y la definición de las siguientes estrategias:

²⁸HERNÁNDEZ DELGADO, Esperanza. El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. En Revista Reflexión Política. Universidad Autónoma de Bucaramanga. http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/der_11_2_c.htm

²⁹El Decreto No. 173 de 1998, reglamentario de la Ley 387 regula el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

- **Prevención:** coordinada por la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y apoyada por las Consejerías Presidenciales para los desplazados, los derechos humanos, defensa de la libertad personal, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Defensoría del Pueblo y los comités departamentales, municipales y distritales.
- **Política:** bajo la responsabilidad del Alto comisionado para la Paz, RSS, Ministerios de Educación, Salud y Agricultura, ICBF, INCORA, Caja Agraria, SENA, INURBE y la Defensoría del Pueblo.
- **Protección:** estrategia implementada y coordinada por la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, jueces agrarios, Cruz Roja Colombiana, INCORA, Fuerzas Militares y organismos de seguridad del Estado. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo en coordinación con las defensorías regionales, diseñaría y ejecutaría un programa especial de acompañamiento a la población afectada.
- **Consolidación y estabilización socioeconómica:** mediante la promoción y acceso a los programas sociales del gobierno. Adicionalmente, incluía el retorno voluntario o reubicación.
- **De acuerdo con la zona atendida (rural o urbana), los programas y entidades responsables eran diferentes.** Así, en el ámbito rural incluían la incorporación al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. En zonas urbanas, según las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, los Planes de Desarrollo Municipal y los POT, debían considerar la problemática, proveer vivienda y equipamiento urbano, desarrollar proyectos productivos y de generación de ingresos; así como incluir programas de capacitación y organización social; atención social en salud, educación a la niñez, la mujer y personas de la tercera edad.
- **El Observatorio del Desplazamiento Forzado:** como la fuente de información que consolidara las cifras y produjera informes trimestrales.

La financiación del Plan comprende recursos de Presupuesto General de la Nación, créditos y donaciones que ingresaran al Fondo o a las entidades que constituyen el Sistema,

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

aportes de cooperación internacional, el 50% de los rendimientos financieros producidos por los recursos en efectivo, títulos valores o cualquier otro documento representativo de dinero, bajo administración provisional de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), el 50% de los rendimientos de bienes objeto de la extinción de dominio serían destinados a programas de vivienda, los recursos que el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Educativo de Compensación, transfieran a las gobernaciones con destinación específica a la población desplazada y recursos departamentales, municipales o distritales, asignados para la atención a los desplazados.

El CONPES 3057 de 1999 estableció mejoras en las áreas de prevención, protección, atención humanitaria, retorno, reubicación y estabilización mediante la simplificación del marco institucional. Así, la política se concentró en la prevención (Sistema de Alertas Tempranas - SAT); atención humanitaria de emergencia, mediante la conformación de alianzas entre el Estado, ONG'S y agencias internacionales; promoción del retorno voluntario; mecanismos de protección a la población; simplificación del Sistema Nacional de Atención y fortalecimiento de la Red Nacional de Información.

El Plan de Acción Integral buscó superar el asistencialismo, fortalecer las comunidades e involucrar a la sociedad civil y al sector privado. Para ello fueron involucradas las siguientes áreas de atención:

- Prevención, mediante la detección temprana y neutralización de los factores que originan el desplazamiento, ejecución de acciones en materias de: seguridad, promoción de la paz cotidiana y comunicaciones.
- La atención humanitaria dirigida especialmente a prestar servicios de emergencia: alimentación, refugio, salud y educación.
- Estabilización socioeconómica, encaminada a promover procesos de retorno y reubicación, que incluían acceso a tierras, vivienda, proyectos productivos y generación de ingresos.
- Protección, mediante el accionar de la Fuerza Pública, organismos de seguridad y judiciales.
- Sistemas de Información: Red Nacional de Información y el SAT.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

La implementación del Plan implicaba la reorganización del SNAIPD, la conformación de la Unidad Técnica Conjunta - UTC entre ACNUR y la RSS. Además, el CONPES recomendó la modificación de la composición del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y el fortalecimiento del Fondo de Atención a la Población Desplazada y del Observatorio del Desplazamiento. El costo determinado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, para tres años de ejecución de la política (2000-2003), fue US\$360,71 millones³⁰, sin incluir adjudicación de tierras y vivienda

El Documento CONPES 3115 de 2001, recomendó el establecimiento de un esquema de financiación que permitiría corregir las deficiencias del Plan de Acción anterior, mediante un mecanismo de distribución presupuestal sectorial y el ajuste de procedimientos que facilitarían el acceso de la población afectada a los programas de las instituciones que hacían parte de Sistema.

Adicionalmente, el CONPES 3172 de 2002 “Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”, recomendó nuevamente el ajuste de los mecanismos y procedimientos que facilitarían el acceso de la población a los programas del SNAIPD y la consolidación del Sistema Nacional de Información de Población Desplazada. De igual manera, estableció el fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), mecanismos de seguimiento y presentación de reportes periódicos.

El Actual Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (Ley 812 de 2003), prevé en el capítulo “Protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”: el fortalecimiento del SAT para prevención de violaciones a los Derechos Humanos y al DIH.

Frente a las víctimas del desplazamiento forzado estableció la asistencia integral en nutrición, refugio y salud, para 200.000 familias durante el cuatrienio, bajo el componente de Atención Humanitaria de Emergencia.

³⁰ \$908.576 millones, a precios de 2003.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Así mismo, determinó que el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada se activara con regularidad y se consolidara el Sistema Único de Registro (SUR) y el Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento.

En materia de restablecimiento de la población, el Plan estableció que éste se promoverá por intermedio de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Adicionalmente, se implementará un programa piloto con el fin de que 30.000 familias campesinas retornen a sus hogares.

3.2 Marco Legal

Adicional a la normatividad ya mencionada, el Decreto 182 de 1998, reglamentó la destinación provisional y asignación definitiva de bienes rurales incautados a favor del INCORA. Los rendimientos financieros de estos bienes se destinarían a financiar programas de reforma agraria para atender a la población afectada. En caso de extinción de dominio los bienes serían asignados definitivamente al INCORA, para adjudicación prioritaria a campesinos desplazados por causa de la violencia.

El Decreto 501 de 1998, organizó el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como Cuenta Especial, sin personería jurídica, del Ministerio del Interior.

En desarrollo de la Ley 387 de 1997, el Decreto 290 de 1999, estableció herramientas para facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y la expedición de documentos para la población afectada.

El decreto 2569 de 2000, reglamentó la Ley 387/97 y organizó varios aspectos, así:

1. Reorganizó la RSS como “entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y del SNAIPD”.
2. Determinó que la condición de desplazado *es eminentemente temporal* y cesa, bien por el retorno, reubicación, exclusión del registro de desplazados y solicitud personal.
3. Reglamentó el Registro Único de población desplazada.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

4. Reglamentó la Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada por la violencia, coordinada por la RSS.

El Decreto 2007 de 2001, organizó la atención a la población rural, con lo cual se pretendió tomar medidas que garantizaran los derechos de los propietarios poseedores o tenedores de bienes inmuebles. Estableció además, que el INCORA debería abstenerse de titular estos terrenos y la Oficina de Instrumentos Públicos no podría registrar transacciones que vincularan estos bienes sin autorización previa del Comité Operativo Nacional de Prevención.

La ley 782 de 2002, sobre protección a la población civil, víctima de la violencia, incluyó a las personas desplazadas como posibles beneficiarios de ayuda humanitaria de los recursos destinados por la RSS, para éste programa³¹. Para poder recibir esta asistencia, el afectado deberá realizar la solicitud respectiva, máximo durante el año siguiente a la ocurrencia del hecho.

3.3 Normatividad Internacional

El sistema internacional de protección a las víctimas de conflictos armados está integrado por tratados y convenciones internacionales, dentro de los cuales hay tres clases de refugiados:

1. Refugiado, es toda persona que por fundados temores de ser perseguida por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos como conflictos internos, violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos, etc., haya salido de su país y no quiera regresar a él o no quiera acogerse a la protección de dicho país.³²

³¹ Esta se entiende como la “ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados...”, artículo 16, Ley 782 de 2002.

³² Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. ACNUR y la Unión Interparlamentaria, en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=1453, 2003.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

En el concepto de refugiado se incluye el de asilado y asilo, es decir, la protección ofrecida por un Estado a un ciudadano extranjero, el cual huye por temor, peligro grave o persecución.

2. Apátridas, son personas que ningún Estado considera como nacionales suyos, de conformidad con su legislación.
3. Desplazados internos, son aquellas personas que se ven forzadas u obligadas a huir de su hogar “como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Finalmente, los Principios Rectores Sobre Desplazamiento Interno, promulgados por la Organización de Naciones Unidas – ONU, en 1998, establecieron derechos y garantías para la protección de las personas, “... durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración”³³. Entre los principales se destacan los de igualdad de derechos, la obligación estatal de proporcionar asistencia y protección humanitaria, protección contra desplazamientos arbitrarios, protección especial contra genocidio, homicidio, desapariciones forzadas, respeto a la vida familiar, derecho a la salud y atención médica, reconocimiento de su personalidad jurídica e identidad, etc.

3.4 Organización del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

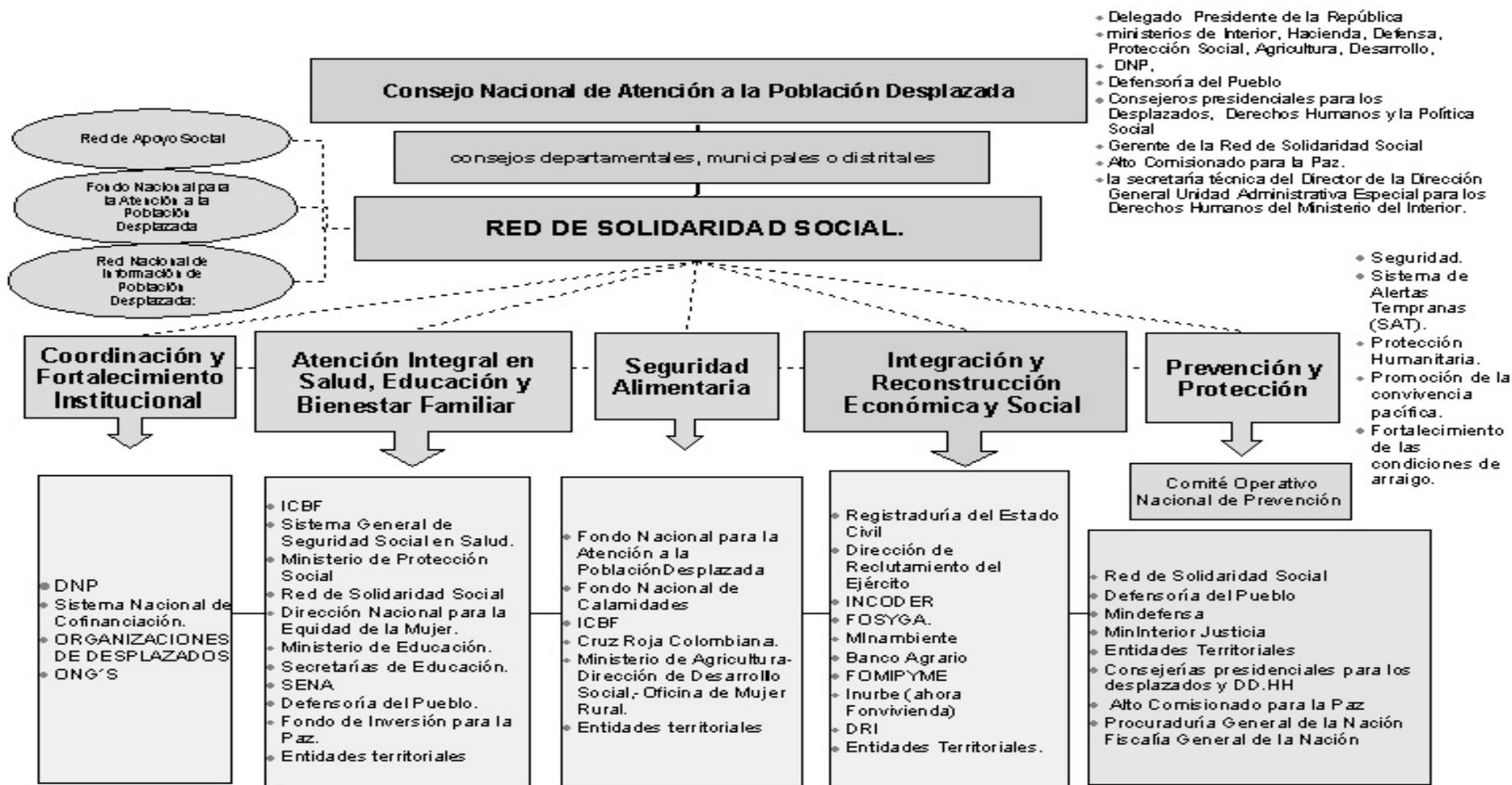
La política de atención del desplazamiento forzado, es coordinada por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, integrado por representantes de la Presidencia de la República, Ministerios de Hacienda, Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, RSS, etc. Este Consejo tiene su par en el ámbito departamental o municipal, Esquema 1

³³ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Esquema 1

Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada



Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

La entidad que canaliza la atención integral a la población desplazada es la RSS, que coordina el SNAIPD, para ello se apoya en la Red Nacional de Información de Población Desplazada, el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada y la Red de Apoyo Social.

El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 387 de 1997 y con lo establecido por la Corte Constitucional (Sentencia T-025 de 2004), es el “*encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.*”.

Sin embargo, como órgano consultivo, asesor y garante de la asignación presupuestal, de carácter no permanente, sus funciones terminan siendo en la práctica, asumidas por la RSS, la cual no cuenta con herramientas para hacer cumplir las obligaciones de las entidades involucradas.

La Red de Apoyo Social³⁴, cumple funciones equivalentes a la Red de Solidaridad³⁵ por lo que es evidente una duplicidad de funciones, lo mismo ocurre con respecto al Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada³⁶ y el Sistema Nacional de Cofinanciación³⁷, puesto que el primero se encarga de financiar programas específicos para

³⁴ Creada como estrategia integral del Plan Colombia, hace parte del Fondo de Inversión para la Paz - FIP, creado por la Ley 487 de 1998 y reglamentado por decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000. esta, opera independientemente del FIP, cuenta con un Coordinador Nacional y un comité de asesoría en el cual participan DNP, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, etc.

³⁵ La Red de Solidaridad Social se define como una “... iniciativa presidencial que convoca a la solidaridad nacional para atender las necesidades apremiantes de los grupos de población más pobres y vulnerables del país y facilitar su participación en los grandes programas sociales. Bajo esta orientación, la Red ejecuta un conjunto de acciones que, articuladas entre sí, buscan mejorar la calidad de vida de estos grupos y consolidar el ejercicio de sus derechos ciudadanos.” [Http://www.red.gov.co/LaInstitucion/index.html](http://www.red.gov.co/LaInstitucion/index.html).

³⁶ Creado por el Decreto 501 de 1998 el cual es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior y se encarga de “Financiar y/o cofinanciar planes, programas y acciones encaminadas a neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible... la promoción y protección de los derechos humanos... planes, programas y proyectos... que contribuyan a garantizar su reincorporación a la vida social, laboral y cultural; así como a su estabilización y consolidación socioeconómica en el retorno o reubicación” (art. 2)

³⁷ El Sistema Nacional de Cofinanciación esta conformado por el Findeter, Fis, Dri y Red de Solidaridad Social. El decreto 2132 de 1992, establece el sistema Nacional de Cofinanciación conformado por los diversos fondos de cofinanciación, los cuales administran recursos a nivel nacional o regional para financiar proyectos y programas de los mismos, para ello fusionó el Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional, en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS-, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, crea el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, el Fondo de

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

la población desplazada, sin diferenciación en el cubrimiento regional y el segundo, financia, los programas que a nivel regional y territorial se diseñan para la inversión rural, hospitalaria y vías de acceso.

3.5. Ayudas económicas contempladas en la normatividad

La normatividad establece los siguientes componentes y condiciones para la atención integral a la población desplazada:

➤ *Componente de Atención Humanitaria de Emergencia.*

El artículo 22 del Decreto 2569 de 2000, determina que “en atención a los principios de solidaridad y proporcionalidad, la RSS destinará de los recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal”, Cuadro 4.

Cuadro 4

AYUDA ECONÓMICA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

Beneficios - Familia	Monto Máximo	Tiempo Establecido de Entrega
Alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal	Hasta 1.5 SMMLV.	Hasta por tres meses
Utensilios de cocina y elementos de alojamiento	Hasta el 50% SMMLV	Por una sola vez
Transporte	Hasta el 50% SMMLV	Por una sola vez

➤ *Estabilización Socioeconómica de la Población Desplazada.*

El Consejo Directivo de la Red de Solidaridad, fijó los “**montos máximos para la atención en materia de estabilización socioeconómica para el año 2004**”, por concepto

Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, como un sistema especial de cuentas administrado por el FINDETER.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

de: subsidio para tierra, subsidio para vivienda, apoyo para seguridad alimentaria, incorporación a la dinámica productiva incluyendo capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización, estableciendo que los recursos se destinarán conforme a la asignación presupuestal de las entidades del SNAIPD (Acuerdo 003 de 2004).

En materia de vivienda rural o urbana, el Decreto 951 de 2001 reglamentó la entrega de Subsidio de Vivienda para Población Desplazada, en las etapas de retorno y reubicación, por parte del INURBE (ahora FONVIVIENDA) para las zonas urbanas y Banco Agrario en las zonas rurales, de la siguiente manera:

- Mejoramiento: rural 10 a 15 SMMLV y urbana hasta 12,5 SMMLV.
- Arrendamiento: hasta 12,5 SMMLV.
- Adquisición de vivienda nueva o usada, y construcción en sitio propio: hasta 25 SMMLV en zonas urbanas y hasta 18 SMMLV en zonas rurales.

Estos subsidios pueden ser aplicados para viviendas urbanas y rurales cuyo valor no sea superior a 50 SMMLV o 70 SMMLV en ciudades mayores a 500.000 habitantes.

Adicionalmente, el programa especial de vivienda de la RSS beneficia a las familias que estén en el nivel 1 y 2 del SISBEN o familias con ingreso mensual no superior a 2 SMMLV, registradas en el Sistema Único de Registro para población Desplazada, y que no sean poseedoras o propietarias de ningún otro tipo de vivienda a menos que se trate de hogares sujetos a reubicación. La postulación es colectiva a nombre de las familias. Este programa es financiado por la RSS, entes territoriales, las familias beneficiadas y otras entidades públicas o privadas.

El valor máximo del subsidio entregado es de 20 SMMLV y el valor máximo de la solución de vivienda es de 42 SMMLV. Los hogares beneficiarios deben aportar mínimo el 10% del valor de la vivienda, en dinero o materiales de obra.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

En materia de seguridad alimentaria³⁸, según el Acuerdo 003 de 2004 del Consejo Directivo de la RSS, se apoyará al hogar inscrito, con el equivalente de hasta 1,5 SMMLV, representado en bienes y servicios, entregado por una sola vez, mientras el hogar accede a una solución definitiva para lograr la estabilización socioeconómica.

De conformidad con la resolución citada, se establece que los recursos para la “incorporación a la dinámica productiva, fomento de la microempresa, capacitación y proyectos productivos, serán los que correspondan de conformidad con el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en el marco de los programas y procedimientos que para tal fin adopten los Ministerios..., Bancoldex, el Fondo Nacional de Garantías, SENA, Finagro y el Banco Agrario,... y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.”, por lo que dependen de las características del proyecto y en todo caso no tienen un monto definido.

Vale resaltar, que de acuerdo con la normatividad, no se puede establecer el monto total de las ayudas económicas que el Estado debe proporcionar a las familias que se encuentran en condición de desplazamiento, pues en la mayoría de los casos, ésta depende de la disponibilidad presupuestal de las entidades que conforman el Sistema y en algunas, este esfuerzo fiscal no ha sido considerado como gasto prioritario (a pesar de la magnitud del fenómeno), pues no se diferencia del gasto público social y por lo tanto, no contemplan la ejecución de recursos para programas específicos de atención a la población afectada.

³⁸ Se entiende por seguridad alimentaria, el acceso físico, social y económico del hogar inscrito, a los alimentos o provisión alimentaria en buenas condiciones nutricionales para el autoconsumo.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO IV. COSTOS Y GESTIÓN INSTITUCIONAL

4.1 Costo Fiscal

Debido a las dificultades en la consecución de la información y a la falta de claridad en la misma, no fue posible determinar con total certeza cual ha sido el esfuerzo fiscal que ha realizado el Estado para atender a las víctimas del desplazamiento forzoso. Sin embargo, el análisis realizado permitió establecer un monto cercano a los recursos realmente destinados.

Así, para el período 2000-2003, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), invirtieron aproximadamente \$436.531,3 millones en la ejecución de los diferentes programas, Cuadro 5.

Vale resaltar que lo destinado en cuatro años para atender a las víctimas del desplazamiento forzoso equivale a 2,19 veces los recursos ejecutados en programas de inversión para el Sector Defensa y Seguridad en 2003³⁹.

Cerca del 84% de la inversión (\$365.494,2 millones) fue realizada por cinco entidades: RSS, Ministerio de Protección Social y Fondo de Inversiones para la Paz – PAZ, INURBE, INCORA-INCODER.

En promedio, la participación por programa se distribuyó de la siguiente manera: estabilización socioeconómica (57%), atención humanitaria de emergencia (35%) y prevención del desplazamiento y fortalecimiento institucional (8%). Sin embargo, vale resaltar que aunque la estabilización socioeconómica representa el componente con mayor asignación de recursos, la cobertura de atención que ha tenido, es mucho menor que la de atención humanitaria de emergencia.

Durante los años 2001-2002 se realizó el 68% de la inversión total. Es importante mencionar que durante las dos últimas vigencias los recursos destinados han disminuido con respecto al 2001, año de mayor ejecución presupuestal. Así, en 2002 los recursos ejecutados decrecieron 24% y en 2003 más del 58%.

³⁹ El Estado destinó \$956.744 millones en 2003, para los diferentes programas de inversión en el Sector Defensa y Seguridad.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Vale mencionar que con los recursos ejecutados, si el Estado hubiese atendido a toda la población afectada, para los diferentes programas, en promedio, cada persona habría recibido \$370.000 anuales (\$1.7 millones por grupo familiar).

Cuadro 5

INVERSIÓN EJECUTADA PARA ATENCIÓN A VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO						
ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SNAIPD						
EN MILLONES DE \$ 2003						
ENTIDAD	2000	2001	2002	2003	TOTAL	%
Red de Solidaridad Social ⁽¹⁾	26,118.90	65,132.60	44,057.20	27,845.00	163,153.70	37.38%
Ministerio de Protección Social ⁽²⁾	4,836.70	9,512.50	44,341.70	24,417.40	83,108.30	19.04%
Fondo de Inversiones para la Paz ⁽³⁾	0.00	45,098.00	20,233.00	0.00	65,331.00	14.97%
Inurbe	15,488.80	13,745.30	0.00	0.00	29,234.10	6.70%
Incora - Incoder	6,990.18	7,390.42	6,834.32	3,452.20	24,667.11	5.65%
Donaciones DIAN	5,096.09	3,294.96	4,955.30	0.00	13,346.35	3.06%
Banco Agrario	6,066.40	2,600.20	143.70	4,462.20	13,272.50	3.04%
Ministerio de Agricultura ⁽⁴⁾	346.30	11,280.50	0.00	0.00	11,626.80	2.66%
SENA	0.00	4,062.19	2,153.97	4,623.53	10,839.69	2.48%
ICBF	1,874.43	2,355.27	1,675.30	1,255.00	7,160.00	1.64%
Ministerio de Defensa	1,177.19	0.00	1,801.92	1,561.85	4,540.96	1.04%
Ministerio de Educación	67.46	794.00	1,915.44	1,763.00	4,539.90	1.04%
Ministerio de Desarrollo - Fomipyme	0.00	2,345.00	0.00	0.00	2,345.00	0.54%
Ministerio del Interior y de la Justicia	0.00	558.27	0.00	850.00	1,408.27	0.32%
Fondo Nacional de Calamidades	973.60	0.00	0.00	0.00	973.60	0.22%
Comisión Nacional de Televisión	335.20	112.70	0.00	75.00	522.90	0.12%
Defensoría del Pueblo	2.13	239.26	159.74	60.00	461.13	0.11%
TOTALES	69,373.38	168,521.18	128,271.58	70,365.18	436,531.32	100.00%
%	15.89%	38.60%	29.38%	16.12%	100.00%	
Número de Personas Desplazadas	267,814	332,191	380,158	187,573	1,167,736	
GASTO PERCÁPITA	0.26	0.51	0.34	0.38	0.37	

Los datos fueron obtenidos de los Informes presentados por la RSS al Congreso de la República - Años 2000, 2001, 2002 y 2003

⁽¹⁾ Reportes SIIF, ejecución presupuestal años 2000, 2001, 2002 y 2003

⁽²⁾ Incluye recursos de FOSYGA

⁽³⁾ Datos obtenidos de los informes de Veeduría realizados al Plan Colombia, años 2001 y 2002

⁽⁴⁾ Incluye recursos de FINDETER y Fondo DRI

Cálculos DES - DJS.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

4.2 Gestión Institucional

Red de Solidaridad Social – RSS.

La Red de Solidaridad Social (RSS) desarrolla el Programa de Atención a la Población Desplazada, de acuerdo con lo establecido en la Ley 387 de 1.997, reglamentada por el decreto 2569 del 12 de diciembre de 2.000.

Mediante la ejecución del Programa, en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV), la RSS, debe brindar atención integral y soluciones duraderas a la población desplazada por el conflicto armado.

El programa desarrolla sus actividades a través de varios componentes:

- Prestación de atención humanitaria de emergencia
- Desarrollo y consolidación de los programas de restablecimiento de la población desplazada.
- Desarrollo y consolidación de los programas de prevención del desplazamiento y protección a la población afectada.
- Concertación de alianzas estratégicas con el sector privado y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales orientadas a obtener recursos y asistencia técnica, como aporte a la atención integral del desplazamiento.

Vale mencionar que la información contenida en los Informes de Gestión presentados por la Entidad al Congreso de la República, en el período 2000-2003, presentaba inconsistencias ya que un mismo recurso se encontraba relacionado en distintas acciones realizadas. De igual manera, muchas actividades solo contenían datos cualificables y no cuantificables

Sin embargo, la depuración y análisis realizado permiten destacar los siguientes resultados:

- Los recursos que aparecen mencionados por la entidad en los informes 2000-2003, ascendieron a \$141.792,63 millones, que equivalen al 87% de los ejecutados en el mismo período, de acuerdo con información obtenida para el

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

mismo período, mediante el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Para 2003, las acciones realizadas que contienen información cuantificable alcanzaron \$19.032 millones, es decir, el 68% de los recursos ejecutados (\$27.845 millones).
- La participación de la inversión realizada por las principales líneas de acción fue la siguiente: proyectos productivos 36,91%, atención humanitaria 24,14%, alimentos por trabajo o capacitación 15,09%, seguridad alimentaria 9,2%, fortalecimiento institucional 5,93% y tutelas 2,29%.
- No es posible determinar con claridad el cubrimiento poblacional total, puesto que la información no es completa ni consistente y adicionalmente una familia puede beneficiarse de más de un programa. Sin embargo, de acuerdo con los datos analizados por programa, se puede establecer que aproximadamente la RSS atendió en promedio al 25% de la población registrada en el período analizado.
- En promedio, se beneficiaron 33.016 familias en el programa de proyectos productivos (cubrimiento 14.14%). Cada familia recibió \$1,59 millones.
- Por el programa de atención humanitaria de emergencia se beneficiaron aproximadamente 60.571 familias (cubrimiento 26%), con una inversión de \$560.000.
- En promedio cada familia atendida por el programa de trabajo por capacitación recibió \$431.000 y se beneficiaron aproximadamente 49.619 hogares (cubrimiento 21.2%).
- Por el programa de seguridad alimentaria se beneficiaron 90.705 familias (cubrimiento 38.8%), quienes recibieron en promedio \$143.800.
- Adicionalmente, en atención psicosocial se beneficiaron aproximadamente 30.000 personas (cubrimiento 2.56%), quienes recibieron en promedio \$38.900.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Finalmente, vale la pena mencionar que la entidad gestiona recursos de cooperación internacional, con los cuales cofinancia programas de atención. Así, ha unido esfuerzos al Programa Mundial de Alimentos en el marco de la Carta de Entendimiento Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR), con el cual se busca permitir la seguridad alimentaria y crear condiciones para el restablecimiento productivo y social de las comunidades desplazadas.

Con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha trabajado en la consolidación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Adicionalmente, para la atención de la población afectada se han logrado recursos especialmente de ACNUR, OIM, Comunidad Europea, Banco Mundial, Fundación para el Desarrollo Social-FUPAD y los gobiernos de Japón y Suecia.

Ministerio de Protección Social

El Ministerio busca la atención integral en salud en aspectos como urgencias, servicios médicos quirúrgicos, hospitalización, servicios diagnósticos, tratamiento, medicamentos, rehabilitación y transporte, caracterización de las condiciones de salud de los grupos desplazados, actividades de promoción de la salud y prevención de las enfermedades así como vigilancia epidemiológica.

En el periodo 2000 – 2003 el Ministerio destinó \$83.108 millones para la atención integral a desplazados. El 86% de estos recursos fueron destinados al pago de reclamaciones directas por atención en salud⁴⁰ y se beneficiaron 768.000 personas, es decir, que en promedio cada persona recibió \$93.116.

De otro parte, el 6.8% de los recursos ejecutados fueron orientados a la atención psicosocial, nutricional y saneamiento básico. Tales programas brindaron atención a 56.695 personas (\$98.868). Los demás recursos se destinaron a realizar contratación con entes territoriales y/o IPS para atención médico – quirúrgica, Brigadas de Salud y emergencias por desplazamientos masivos.

⁴⁰ bajo la modalidad de prestación de servicios de salud por parte de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y reclamación directa al FOSYGA, como lo estableció el Acuerdo 185 de 2000

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Sin embargo, no existen registros estadísticos que permitan establecer con claridad la cobertura poblacional para los servicios de promoción y fomento de la salud, como para la atención médica, quirúrgica, odontológica y las acciones que se realizan a través del Plan de Atención Básica – PAB, cuya cobertura es global, es decir, cubre a todas las personas, independientemente de su estado de afiliación o vinculación al sistema, que se encuentren en situación vulnerable (grupos étnicos, madres cabeza de familia, niñas, niños y adultos mayores afectados por el desplazamiento, etc).

Incora -Incoder

Con el fin de atender a la población desplazada por la violencia, la entidad adquiere y adjudica tierras, bien sea para reubicación definitiva o transitoria con el objeto de que quienes se beneficien, desarrollen una actividad productiva inmediata y en forma asociativa y así contribuir con el cumplimiento de la política agropecuaria y el desarrollo del sector rural. De igual manera, se ha realizado titulación colectiva para comunidades en riesgo y constitución y ampliación de resguardos indígenas, afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Adicionalmente, como apoyo a la gestión empresarial rural se realizaron eventos de capacitación en materia de normatividad, asesoría técnica, desarrollo sostenible, manejo de recursos naturales.

En el período 2000-2003, el Instituto ejecutó \$24.667,11 millones para contribuir a la atención integral de la población desplazada. El programa con mayor destinación de recursos fue el de adjudicación de predios, el cual participó con el 65% (\$16.097 millones), con los cuales fueron adquiridas 10.015 hectáreas, que beneficiaron a 1.531 familias, es decir que en promedio cada familia recibió 6,54 hectáreas por valor de \$10.51 millones.

En el 2000, el Incora gestionó recursos con el Ministerio de Agricultura para proyectos de vivienda rural por \$838,5 millones para 156 familias (en promedio \$5,38 millones) y seguridad alimentaria por \$194,2 millones que beneficiaron 163 familias (\$1,19 millones en promedio).

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Para 2002, en el componente desarrollo económico, la Entidad destinó \$1.090 millones que le facilitaron a 1.722 familias el acceso a capacitación, bienes y servicios en busca de mejorar aspectos socioeconómicos de los beneficiarios, lo que significa que cada familia recibió en promedio \$633.000.

Para la constitución, ampliación, adquisición y mejora de predios para Comunidades Indígenas, en 2003 fueron invertidos \$1.641 millones para ser distribuidos entre 16.166 familias (\$101.500 promedio). El cubrimiento poblacional promedio, en el período 2000-2003 fue de 1.69%

Adicionalmente, en el período 2001-2003, la entidad realizó titulación colectiva de terrenos baldíos (1.326.633 hectáreas), a 24.961 familias afrocolombianas, es decir que en promedio cada familia recibió 53 hectáreas. Sin embargo, en el marco de la política de titulación colectiva, no existe claridad sobre la cobertura poblacional de víctimas de desplazamiento, puesto que el programa incluye sin distinción, a comunidades afectadas por el conflicto armado.

Vale resaltar que para 2003 se observa una reducción significativa en la ejecución de recursos, pues se disminuyó aproximadamente a la mitad de la inversión realizada en los años anteriores.

Ministerio de Defensa

Las labores designadas al Ministerio de Defensa, están enmarcadas dentro del componente “Desarrollo y consolidación de los programas de prevención del desplazamiento a la población afectada”. Dado que la política del actual gobierno está orientada a propiciar el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen, las Fuerzas Militares están trabajando en dos frentes de acción principales:

- Recuperación del territorio mediante acciones de la Fuerza Pública y la garantía de su permanencia, en el marco del respeto a los derechos humanos.
- Generación de procesos de seguridad y convivencia democrática que integre acciones entre la Fuerza Pública y las comunidades para facilitar condiciones de permanencia, promover institucionalidad democrática y reforzar la gobernabilidad.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Así, se han adelantado operaciones de control de orden público y psicológicas, con el fin de prevenir el fenómeno, proteger a las personas desplazadas forzosamente, garantizar la seguridad en las zonas de retorno y/o reubicación.

De igual manera, han realizado brigadas de salud, recreación, capacitación y recolección-entrega de alimentos y vestuario.

Los recursos destinados por el Ministerio de Defensa para atender a la población desplazada durante los años 2000, 2002 y 2003 fueron \$4.541 millones. La Fuerza Aérea ha sido la mayor ejecutora de éstos recursos, con una participación de 73,6%.

Por último, vale resaltar que durante el 2003 fueron atendidas 16.239 familias por las diferentes actividades realizadas por las Fuerzas, es decir que en promedio fueron destinados \$96.179 por familia beneficiaria.

Ministerio de Educación Nacional

En el marco de atención a la población desplazada, en el período 2000-2003, el Ministerio ejecutó \$4.540 millones. Los recursos han sido destinados para diferentes programas entre los que se destacan la implementación de modelos educativos flexibles: aceleración del aprendizaje (44%) y capacitación adultos – Metodología CAFAM (17%); asignación de subsidios del Fondo MEN-ICETEX para educación básica secundaria (24%) y construcción - dotación - reparación de establecimientos educativos en lugares de retorno y municipios receptores de población escolar desplazada (5%).

Adicionalmente, por intermedio de la propuesta pedagógica “Escuela y Desplazamiento” que busca fortalecimiento de las entidades territoriales, se han realizado talleres de capacitación a docentes así como elaboración y copia del video que identifican el proyecto (4,63%) y el diseño-validación de propuesta de capacitación a docentes que atienden en educación básica a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado (3,5%).

En cuanto al cubrimiento poblacional cabe destacar que en el período 2001-2003, se beneficiaron cerca de 31.000 personas desplazadas por la violencia, por todos los programas ofrecidos por la Entidad, con un cubrimiento poblacional promedio del 3%.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

El programa aceleración del aprendizaje, atendió 9.657 personas (31.4%), es decir que la entidad invirtió en promedio \$207.567 por cada ayuda entregada.

Durante los años 2002-2003, el programa que cubre Educación Básica Secundaria entregó 2.683 subsidios (21.7%), cuyo valor promedio fue \$406.484. Así mismo, la capacitación de adultos con metodología CAFAM, atendió a 7.599 personas (24,7%), con una inversión promedio por beneficiado de \$100.282.

Defensoría del Pueblo

Mediante el Proyecto Especial de Atención a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, la entidad se propone fortalecer la capacidad institucional con el fin de dar cumplimiento a las competencias que le fueron asignadas legalmente, en lo relacionado con la prevención del desplazamiento, la protección y difusión de los derechos de quienes se ven afectados por tal situación, así como el seguimiento y evaluación de la política pública implementada.

En materia de prevención la Defensoría ha promovido la protección de la población afectada mediante la emisión de alertas tempranas o informes de riesgo, realizadas mediante la coordinación y articulación del Sistema de Alertas Tempranas – SAT.

En cuanto a las actividades de atención a los desplazados se encuentran la recepción y trámite de quejas de la población con el fin de hacer seguimiento y control de las instituciones públicas, suministro de información relacionada con sus derechos así como sobre los mecanismos que deben utilizar para beneficiarse de los programas estatales.

Para tal efecto se han realizado jornadas de capacitación, plegables, elaboración de CD-ROM, diagnósticos, talleres, investigaciones regionales, diplomado “Desplazamiento forzado: derechos y políticas públicas”, entre las más importantes.

Los resultados obtenidos en el período 2000-2003⁴¹, muestran que fueron atendidas 17.890 quejas relacionadas con la vulneración del derecho a no ser desplazado e infracciones al Derecho Internacional Humanitario: el desplazamiento forzado de personas.

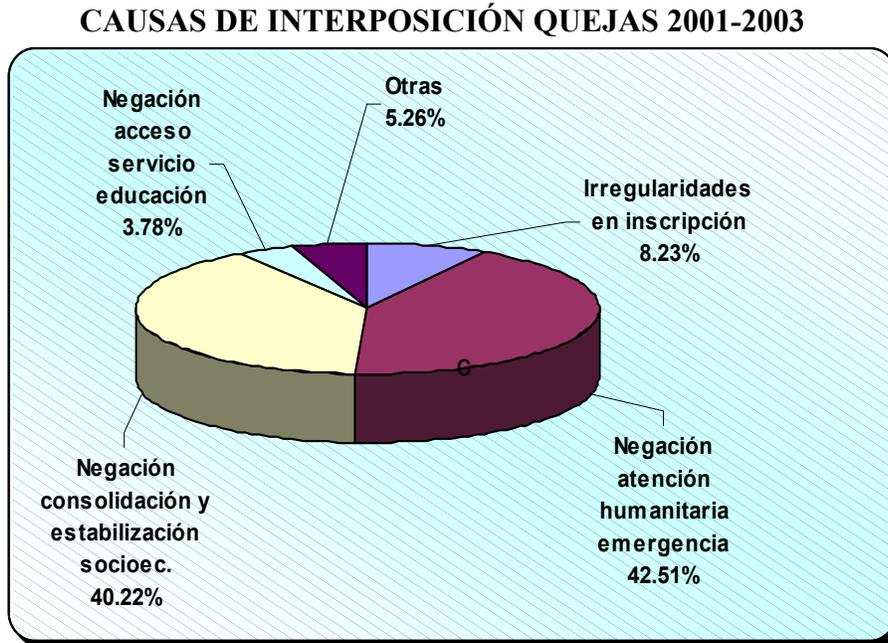
⁴¹ Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, Nos. VIII, IX, X y XI. Años 2000, 2001, 2002 y 2003.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Esta cifra es considerable si se tiene en cuenta que en promedio participó con 28% del total de conductas vulneratorias o amenazadas en el mismo período (63.804), que incluyen entre las principales: amenazas o ataque contra la población civil; salud; integridad personal; secuestro o toma de rehenes: a la defensa, al debido proceso y a las garantías judiciales; a la adecuada prestación de los servicios domiciliarios y a la vida.

Cerca del 83% de las quejas, están motivadas por la falta de atención humanitaria de emergencia y consolidación-estabilización socioeconómica, programas vitales en la solución de las necesidades básicas de la población desplazada, Gráfico 3.

Gráfico 3



Fuente: Defensoría del Pueblo, Cálculos DES - DJS.

En relación con las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), por presuntos responsables directos, en el período 2000-2003, se obtuvo que los grupos de autodefensas⁴² fueron responsables de la violación del derecho en 41.2% de los casos. Le

⁴² Incluye AUC (35,2%) y otras autodefensas independientes (6%).

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

sigue los grupos guerrilleros con 26.8%⁴³. En 31.4% de los casos no se conoce con certeza el grupo o grupos que son causantes del desplazamiento.

Por último, en el período 2000-20003, la entidad invirtió \$461.1 millones para la realización de las actividades mencionadas. Sin embargo, vale resaltar que mediante la cooperación internacional, logró canalizar recursos por \$3.591,3 millones, es decir cerca de 8 veces lo ejecutado por la entidad con recursos del presupuesto nacional.

Estos recursos provienen de ACNUR (37,6%), OIM (30%), Embajada Sueca (14,8) y Agencia Sueca de Cooperación – ASDI (11,1%), entre los principales organismos internacionales. Así mismo, la mayor consecución de recursos se realizó en 2003 (53,7%).

Dado que los recursos invertidos no están destinados directamente a satisfacer las necesidades de la población desplazada, sino que son orientados a labores pedagógicas y de mediación en el ámbito de la divulgación y promoción de los derechos humanos, así como de tratar de mejorar la política pública en materia de prevención y atención, es difícil establecer la población que se ha beneficiado de los diferentes proyectos y por lo tanto determinar un valor promedio por persona o actividad (CD ROM, Plegables, Afiches, Investigación).

Otras Entidades

Adicionalmente, el análisis realizado a otras entidades, en general demuestra que el cubrimiento poblacional fue bajo y que los recursos ejecutados fueron escasos frente a las múltiples necesidades de la población afectada, Cuadro 6.

Sin embargo, el FIP realizó un mayor cubrimiento al alcanzar el 30% en atención familiar, con programas de atención humanitaria de emergencia (ATH) y proyectos de estabilización socioeconómica.

El ICBF, atendió cerca de 165.000 niños jóvenes (26% cubrimiento), especialmente en áreas de atención nutricional al escolar y adolescente y seguridad alimentaria, en el marco del Convenio de la OPSR, adelantado en forma conjunta con la RSS y el PMA.

⁴³ Incluye FARC (24.7%) y ELN (2.1%).

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Cuadro 6

GESTIÓN OTRAS INSTITUCIONES

ENTIDADES	PROGRAMAS DE ATENCION	RECURSOS	OBSERVACIONES
Fondo de Inversiones para la Paz - FIP	Atención humanitaria de emergencia y proyectos de estabilización socioeconómica.	Entre 2001-2002, ejecutó recursos por \$65.331 millones, de los cuales el 75% fue destinado para atención humanitaria de emergencia.	Población beneficiada: 68.500 familias en ATH (\$711.000 por hogar) y 14.050 en programas de estabilización socioeconómica (\$1.184.000/familia).
Inurbe - Fonvivienda	Planes de vivienda.	Entre 2001-2002, destinó \$29.234 millones para subsidios de vivienda urbana.	Cubrimiento poblacional de 1,4%. La asignación por hogar fue \$9.078.918.
Donaciones DIAN	Donación de bienes, alimentos, y mercancías provenientes principalmente de los decomisos realizados por la entidad.	Entre 2000-2002, la RSS entregó a la población afectada donaciones por \$13.346,35 millones.	Representadas en ropa; alimentos; implementos de aseo y médicos; material didáctico y educativo; combustible y electrodomésticos.
Banco Agrario	La gestión principal está relacionada con la entrega de subsidio familiar de vivienda rural y programas de crédito para financiar proyectos productivos.	Entre 2000-2003 la inversión realizada ascendió a \$13.272 millones, para vivienda rural el 87% y para urbana el 12%.	Cubrimiento poblacional de 1,43%. En promedio fue entregado cerca de \$4 millones por familia.
Ministerio de Agricultura	Proyectos eco-productivos: establecimiento de cultivos, seguridad alimentaria, infraestructura y saneamiento básico y proyectos de vivienda rural con recursos FINDETER-DRI.	Entre 2000-2001, ejecutó \$11.626,8 millones. Para proyectos eco-productivos \$490,9 millones y vivienda \$11.135,63 millones.	En proyectos se beneficio a 154 hogares (\$3,19 millones/familia) y en vivienda a 4.404 familias, entregando en promedio por cada subsidio \$2,53 millones.
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	Capacitación y asistencia técnica.	En el período 2001-2003 ejecutó \$10.839,7 millones.	Cubrimiento poblacional de 3.4%. En promedio se invirtió \$668.787 en cada capacitación.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.	Seguridad alimentaria para niños y jóvenes, en el marco de la ORSR, realizada en conjunto con la RSS y PMA.	Entre 2000-2003, invirtieron aproximadamente \$7.160 millones.	Se atendió a 164.586 personas (cubrimiento de 26%), con una inversión promedio de \$43.500.
Fomipyme	Desarrollo productivo para familias afectadas.	En 2001, ejecutaron recursos por \$2.345 millones.	Se benefició a 2.600 familias (cubrimiento 1,11%). A cada hogar le correspondió en promedio \$901.771.
Ministerio del Interior y de Justicia	Acciones de protección y seguridad para comunidades de alto riesgo, Comisiones Interinstitucionales de Derechos Humanos y asesoría al SNAIPD.	Durante las vigencias 2001 y 2003, el monto ejecutado ascendió a \$1.408 millones.	La información reportada por el Ministerio no permite establecer la población beneficiada por las diferentes acciones realizadas.
Fondo Nacional de Calamidades	Atención humanitaria de emergencia, proyectos de restablecimiento y reubicación en vivienda	En 2000, destinó \$973,6 millones para atención a población desplazada.	El informe incluía programas con destinación de recursos, sin embargo, no determinaron cuantía ni beneficiarios.
Comisión Nacional de Televisión - CNTV	Informar, difundir y sensibilizar a la sociedad sobre la problemática del desplazamiento forzado.	Entre 2000-2003, fueron invertidos aproximadamente \$523 millones.	El 97% de los recursos se destinaron para la realización de mensajes institucionales.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Dificultades Institucionales

Por último, vale resaltar que las instituciones mencionan dificultades en la ejecución de los diversos programas así como en la coordinación y cumplimiento de objetivos del SNAIPD. Entre las principales barreras que encuentran las entidades en el desarrollo de su misión de atender integralmente a la población desplazada por la violencia se encuentran:

- Limitación de recursos para atender a la población objetivo.
- No existen indicadores que permitan hacer seguimiento y evaluación de los resultados y alcances obtenidos para cada una de las entidades.
- Dada la heterogeneidad de las acciones que se emprenden, se presentan dificultades en la evaluación del impacto real que en el ámbito individual y colectivo proporcionan dichas acciones, en la atención a la población afectada.
- No existe una coordinación efectiva interinstitucional por lo que no puede garantizarse un normal e integral funcionamiento del Sistema.
- Existen deficiencias en los sistemas de información.

4.3 Cubrimiento Poblacional

Con base en la información analizada en la gestión institucional y de acuerdo con la población objetivo de los diferentes programas ofrecidos por las entidades que conforman el SNAIPD, se determinó que en promedio, durante el período 2000 – 2003, el máximo cubrimiento poblacional a víctimas del desplazamiento forzado, alcanzó 30.9% (360.830 personas)⁴⁴, Cuadro 7. Vale resaltar, que las entidades con mayor cubrimiento poblacional sólo alcanzaron el 28.7%⁴⁵.

⁴⁴ De acuerdo con la RSS, el número de personas registradas en el mismo período, en el Sistema Único de Registro (SUR), ascendió a 1.167.736.

⁴⁵ Este cubrimiento es bajo, si se tiene en cuenta que la RSS es la entidad con mayor responsabilidad dentro de la política pública.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Cuadro 7

CUBRIMIENTO POBLACIONAL ENTIDADES SNAIPD 2000-2003	
ENTIDAD	CUBRIMIENTO
RSS - FIP - ICBF	28.7%
PROMEDIO OTRAS ENTIDADES	2.2%
MÁXIMO CUBRIMIENTO POBLACIONAL	30.9%
OTRAS ENTIDADES	
<i>INURBE - FONVIVIENDA</i>	<i>1.4%</i>
<i>INCORA - INCODER</i>	<i>1.7%</i>
<i>BANCO AGRARIO</i>	<i>1.4%</i>
<i>MINAGRICULTURA</i>	<i>2.0%</i>
<i>SENA</i>	<i>3.4%</i>
<i>MINEDUCACIÓN</i>	<i>3.0%</i>
PROMEDIO OTRAS ENTIDADES	2.2%

Fuente: Informes de Gestión RSS 2000-2003. Cálculos DES – DJS

4.4 Costo por Atención Integral a la Población en Condición de Desplazamiento

Como ya se evidenció, normativamente no puede establecerse el costo total de atención integral por familia. Sin embargo, teniendo como base los recursos destinados en 2003, para los diferentes programas, ejecutados por las entidades que conforman el SNAIPD, fue posible determinar un estimativo del mismo en \$13.116.500⁴⁶, para la atención integral por familia.

Este calculo no incluye el valor de subsidio de tierra para las familias afectadas que dejaron abandonadas sus propiedades, por cuanto, de acuerdo con el Decreto 2007 de 2001, el Estado debe garantizar los derechos de los propietarios, poseedores o tenedores de bienes inmuebles y por lo tanto deberá recuperarlas y devolverlas a sus originales dueños.

Así, el esfuerzo total que debería realizar el Estado para atender en forma integral a la población que se encuentra en condición de desplazamiento sería \$3,7 billones⁴⁷, es decir, tendría que destinar 8,4 veces los recursos ejecutados en el período 2000-2003.

⁴⁶ La atención integral se brinda desde el inicio de la situación de emergencia hasta el momento en que cesa la condición de desplazado, la cual incluye: atención humanitaria de emergencia, subsidio de vivienda, subsidio de tierra, seguridad alimentaria, proyectos productivos y de generación de ingresos, salud y capacitación.

⁴⁷ Si se establece que en promedio la condición de desplazamiento dura 4 años, cada familia recibiría en promedio \$273,260 mensuales, cifra inferior en 24% al SMMLV para 2004.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Ahora bien, en el evento de que el Estado no pueda cumplir con la recuperación y devolución de las tierras, está en la obligación de restituirlas o entregar una indemnización a los afectados. De esta manera, el costo de atención integral por familia se incrementaría, al llegar a \$23.984.490, por lo que el esfuerzo fiscal necesario para solucionar la problemática sería de \$6.7 billones.

Sin embargo, la ayuda entregada por las entidades que conforman el Sistema, para el período 2000-2003, alcanzó en promedio \$5,55 millones por familia beneficiaria, es decir, que sólo cubrió el 42% del costo de atención integral.

Por último, se señala que los recursos destinados por la RSS, para las diferentes líneas de acción han venido disminuyendo. Con la entrada en vigencia del Acuerdo 003 de 2003, ya no entrega capital semilla para proyectos productivos⁴⁸ y el valor de la ayuda para seguridad alimentaria disminuyó en 6 SMMLV⁴⁹.

Así, teniendo como base los recursos destinados en 2003, por los diferentes programas estatales, en promedio, cada familia recibiría por atención integral \$4,56 millones (34,78% del costo).

⁴⁸ Para capital semilla la RSS hacía entrega de \$4,5 millones.

⁴⁹ El Tiempo – Artículo “¿Cuántos son los desplazados por el conflicto armado en Colombia?”. Bogotá, mayo 25 de 2003.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO V. APOYO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Dada la magnitud de la problemática social que encierra el desplazamiento forzoso como consecuencia del conflicto interno armado, la comunidad internacional preocupada por la violación sistemática de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, ha destinado recursos importantes por intermedio de Agencias Internacionales que brindan solidaridad y apoyo para la atención integral⁵⁰ a la población afectada, con el fin de mitigar los efectos de la crisis humanitaria.

5.1. Comunidad Europea

El apoyo de la comunidad europea se ha concentrado básicamente en acciones como la distribución de alimentos, en las primeras fases del desplazamiento, el apoyo nutricional orientado a menores, la rehabilitación básica de vivienda. El trabajo y esfuerzos realizados se han canalizado por intermedio de dos oficinas: la de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y la de Cooperación Europea (AID CO).

En el período 2000-2003, ECHO⁵¹, destinó \$33.9 millones de euros (\$91.860,6 millones), equivalente al 56,3% del presupuesto ejecutado por la RSS para atención a víctimas de desplazamiento forzoso, en el mismo período y beneficiaron cerca de 283.000 personas (\$325.000 per capita).

Los recursos fueron orientados, entre otros, a brindar asistencia alimentaria, recuperación nutricional, sanitaria y psicosocial, adecuación de escuelas, rehabilitación de viviendas, actividades productivas y unidades médicas.

Para la ejecución de estos programas, ECHO utiliza trece (13) organizaciones internacionales de ayuda humanitaria, ubicadas en diferentes zonas geográficas del país, Cuadro 8.

⁵⁰ Incluye prevención, ayuda humanitaria de emergencia y post-emergencia (transición estabilización socioeconómica).

⁵¹ Documento “Construyendo un nuevo futuro”, Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea en Colombia – ECHO. Bogotá, 2004.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Cuadro 8

AYUDA COMUNIDAD EUROPEA - ORGANIZACIONES Y PROGRAMAS

ORGANIZACIÓN	PROGRAMAS	BENEFICIARIOS	DEPARTAMENTOS ATENDIDOS
Acción Contra el Hambre – ACH.	Suplemento nutricional, agua y saneamiento y adecuación de escuelas.	4.260	Córdoba (Tierralta y Montelíbano) y Magdalena (Aracataca y Fundación).
Cáritas Española	Suplemento nutricional, agua y saneamiento, atención psicosocial y rehabilitación de viviendas.	3.731	Meta (Granada, San Juan de Arama, Lejanías, Vista Hermosa, Mesetas, La Reliquia y Villavivencio) y Huila (La Plata, Garzón, Pitalito y San Agustín).
Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR.	Asistencia alimentaria y no alimentaria, unidades móviles de salud.	179.142	Cobertura Nacional
Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos – CISP.	Actividades productivas, agua y saneamiento, atención psicosocial, apoyo a hogares juveniles campesinos y rehabilitación de viviendas.	9.000	Antioquia (San Pedro de Urabá, Mutatá, Carepa, Ituango, Caucasia, Tarazá, Dabeiba, Frontino, Urrao, Granada, Carmen de Viboral, San Carlos, San Francisco, San Luis y Sonsón) y Caldas (Samaná y Pensilvania).
Cruz Roja Española – CRE.	Unidades médicas y atención psicosocial	3.218	Bolívar (Cantagallo) y Antioquia (Yondó).
Cruz Roja Francesa – CRF.	Unidades médicas y kits básicos de emergencia.	7.500	Nariño (Roberto Payán y Tumaco).
Cruz Roja Holandesa	Unidades médicas y atención psicosocial.	12.715	Chocó (Itsmina, Tadó y Condoto), Risaralda (Pueblo Rico) y Caquetá (El Doncello, Puerto Rico, Paujil y San Vicente del Caguán).
Movimondo	Suplemento nutricional, actividades productivas, rehabilitación de vivienda, atención psicosocial y construcción de centros comunitarios	8.320	Cauca (Guapí, Timbiquí, Santander de Quilichao, Piendamó, El Tambo y Timbío), Valle (Buenaventura) y Nariño (Tumaco, Ipiales y Samaniego).
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad – MPDL.	Actividades productivas, suplemento nutricional, agua y saneamiento y rehabilitación de emergencia.	2.805	Bolívar (Carmen de Bolívar), Sucre (Ovejas) y Cesar (Pailitas, La Gloria, Pelaya y Aguachica).
Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA.	Apoyo y dotación de insumos al Grupo Temático del Desplazamiento (GTD) y a los agentes humanitarios presentes en Colombia.		Cobertura Nacional.
Comité de Oxford para la Lucha Contra	Actividades productivas, rehabilitación de viviendas,	5.000	Chocó (Riosucio y Bajo Atrato), Antioquia (Chigorodó, Carepa,

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

ORGANIZACIÓN	PROGRAMAS	BENEFICIARIOS	DEPARTAMENTOS ATENDIDOS
el Hambre – OXFAM.	agua y saneamiento y promoción de salud pública.		Apartadó, Turbo y Dabeiba) y Norte de Santander (Convención y Ocaña).
Cooperación Internacional – COOPL.	Suplemento nutricional y atención psicosocial.	2.060	Meta (Acacias, San Martín, Fuente de Oro y Puerto López).
Solidaridad Internacional – Fundación española para la cooperación.	Suplemento nutricional, actividades productivas, rehabilitación de viviendas, atención psicosocial y construcción de centros comunitarios.	8.320	Cauca (Guapí, Timbiquí, Santander de Quilichao, Piendamó, El Tambo y Timbío), Valle (Buenaventura) y Nariño (Tumaco, Ipiales y Samaniego).

Fuente: ECHO

Para la Oficina AID CO., la reintegración de la población internamente desplazada es una prioridad, pues con ello se contribuye a atenuar el impacto del conflicto que vive el país. Por tal razón, durante el período 2001-2003, destinó \$29.551,23 millones⁵², especialmente para atención básica y desarrollo integral de soluciones de restablecimiento para poblaciones desarraigadas del suroccidente colombiano.

En el período 2000-2003, la Comunidad Europea contribuyó por intermedio de sus dos oficinas con \$121.411,83 millones para mejorar las condiciones de la población afectada.

5.2 Sistema de las Naciones Unidas – Plan de Acción Humanitaria (PAH)

En octubre de 2001, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU)⁵³ prepararon un Plan de Acción Humanitaria para responder de manera coordinada a la crisis humanitaria presentada en Colombia causada por el desplazamiento forzoso interno.

⁵² Cifras obtenidas en reportes oficiales 2001, 2002 y 2003. Cálculos a precios de 2003, DES-DJS. Reportes consultados en www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm, diciembre de 2004.

⁵³ El Sistema de las Naciones Unidas está conformado por doce (12) agencias en Colombia: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), PMA (Programa Mundial de Alimentos), OIM (Organización Internacional para las Migraciones), ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), FAO (Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), PAHO/WHO (Organización Panamericana para la Salud), OCHA (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Ayuda Humanitaria), UNIDO (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), UNODC (Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen), UNFPA (Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones) y UNIFEM (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer).

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Las líneas de acción del Plan están dirigidas a contribuir al fortalecimiento de las instituciones del Estado en el ámbito nacional y municipal, apoyar a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y en particular a la RSS como coordinadora del Sistema, atender en forma diferenciada a los diversos grupos afectados por la crisis humanitaria y movilizar recursos humanos y financieros de manera coordinada para mejorar las condiciones de los afectados por el fenómeno.

Entre 2000-2003 el SNU destinó \$284.259 millones para la ejecución del PAH, equivalentes al 65% de la inversión realizada por el Estado en el mismo período. Cerca del 92% de las ayudas del SNU fueron canalizadas por intermedio de cuatro organizaciones (PNUD, PMA, OIM y ACNUR), Cuadro 9. Vale resaltar que más del 50% de los recursos fueron destinados para la atención realizada por el PAH durante 2002.

La inversión por programa de atención se realizó así: recuperación económica e infraestructura (53,24%), proyectos multisectoriales (18%), ayuda alimentaria (17.7%), coordinación entre agencias e instituciones (4,88%), protección y DH (3,27%) y asistencia en salud (1,99%).

Cuadro 9

**RECURSOS DESTINADOS POR EL SNU - PAH 2000-2003
 EN MILLONES DE \$ 2003**

ORGANIZACIÓN	2000-2001	2002	2003	TOTAL	%
PNUD	0.00	93,656.95	31,921.63	125,578.58	44.18%
PMA	39,939.50	14,338.36	16,530.35	70,808.21	24.91%
OIM	0.00	14,643.43	21,114.40	35,757.83	12.58%
ACNUR	0.00	13,209.60	15,641.32	28,850.92	10.15%
UNICEF	0.00	3,355.79	4,111.75	7,467.54	2.63%
FAO	0.00	5,430.27	0.00	5,430.27	1.91%
PAHO / WHO	0.00	2,318.54	1,972.53	4,291.07	1.51%
OTRAS	0.00	3,935.42	2,139.22	6,074.64	2.14%
TOTAL	39,939.50	150,888.36	93,431.20	284,259.06	100.00%
%	14.05%	53.08%	32.87%	100.00%	

Fuente: [www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/Humanitarian Action Plan 2002-2003 for Colombia](http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/Humanitarian%20Action%20Plan%202002-2003%20for%20Colombia). Cálculos DES – DJS

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

5.3. Estados Unidos

Las ayudas recibidas por el gobierno americano se originaron en su gran mayoría de los recursos destinados para el Plan Colombia⁵⁴ y la Iniciativa Regional Andina⁵⁵, por intermedio del Programa de Desarrollo Económico Alternativo – Apoyo a Desplazados. Estos recursos se canalizaron por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Este programa ha suministrado ayuda a mediano y largo plazo a población desplazada y vulnerable. Aproximadamente hasta la fecha 2.5 millones de personas desplazadas han recibido asistencia directa en áreas de salud sexual, mental y física, fortalecimiento y estabilización de la comunidad, generación de ingresos y empleo, así como asistencia urbana incluyendo vivienda, agua, servicios sanitarios y educación.

Algunas familias se han beneficiado de programas de retorno o reestablecimiento, créditos o asistencia técnica y vocacional, y han mejorado el acceso y la calidad de la educación. La USAID coordina las actividades que realiza con entidades del gobierno nacional.

En el período 2000-2003 USAID ejecutó recursos por \$252.616,1 millones para atención a víctimas del desplazamiento forzado, equivalentes a 57,9% del gasto realizado por Colombia en el mismo período.

5.5 Otros Gobiernos⁵⁶

Los gobiernos de Japón y Suiza han aportado \$18.169,5 millones para ayuda humanitaria de emergencia.

5.6. Total Ayuda Comunidad Internacional

Durante el período 2000-2003, la cooperación internacional ha destinado \$676.456,5 millones, para contribuir a mejorar la crisis humanitaria que afronta la

⁵⁴ Documento Embajada de Estados Unidos “Ayuda de Estados Unidos a Colombia 2000-2003”. Bogotá, abril 2004.

⁵⁵ GAO, Informe “U.S. Nonmilitary Assistance to Colombia Is Beginning to Show Intended Results, but Programs Are Not Readily Sustainable. EE.UU. Julio de 2004.

⁵⁶ Documento “Profile of Internal Displacement: Colombia”. Norwegian Refugee Council/Global IDP Project. Ginebra, Suiza. Febrero de 2004.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

población desplazada como consecuencia del conflicto armado en Colombia, Cuadro 10. Más del 79% de los recursos provinieron del Sistema de Naciones Unidas y el gobierno de los Estados Unidos. La comunidad europea contribuyó con cerca del 18% de la ayuda económica.

Vale resaltar que el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno nacional en el período 2000-2003, para brindar atención a la población afectada fue inferior en 35,5% al efectuado por la comunidad internacional en el mismo período.

Cuadro 10

**RECURSOS DESTINADOS POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL PARA
ATENCIÓN A DESPLAZADOS 2000-2003
EN MILLONES DE \$ 2003**

ORGANISMOS DE COOPERACIÓN	RECURSOS	%
SNU - PAH	284,259.06	42.02%
GOBIERNO EE.UU.	252,616.10	37.34%
COMUNIDAD EUROPEA	121,411.83	17.95%
OTROS GOBIERNOS	18,169.49	2.69%
TOTAL	676,456.49	100.00%

Fuente: Echo, Europeaid, Reliefweb.int, Embajada EE.UU., Gao, Norwegian Refugee Council. Cálculos DES – DJS.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO VI. IMPACTOS

6.1 Impacto Económico

El desplazamiento forzado no solo implica la movilización de una gran cantidad de población sino que a su vez ocasiona pérdidas económicas (para el afectado y el país), desequilibrio social y desarraigo.

En relación con el impacto económico se observan especialmente dos factores que afectan tanto la productividad del afectado como la del país en general. De un lado, el abandono de tierras y de otro la disminución en el ingreso⁵⁷.

En relación con la tierra, vale resaltar que no existe claridad estadística sobre el número de hectáreas abandonadas por las familias desplazadas que tenían la calidad de propietarios, tenedores o poseedores de la misma.

CODHES ha determinado que entre 1997 y 2003, las familias afectadas han perdido la posesión de cerca de cinco millones de hectáreas⁵⁸. De acuerdo con un informe del PMA a 2001, más de cuatro millones de hectáreas han sido expropiadas a la población desplazada⁵⁹.

Dada la dificultad en establecer un tamaño promedio de los predios abandonados, el ejercicio realizado en el presente trabajo, contempla dos escenarios que permiten establecer un rango del número aproximado de hectáreas promedio expropiadas a quienes conservan la condición de desplazados.

Así, el primer escenario, se realizó un cálculo con base en la información encontrada sobre la tenencia de la tierra en Colombia⁶⁰. Así, se estableció que los

⁵⁷ En su gran mayoría los desplazados tienen vocación de agricultores. Al llegar a centros urbanos no encuentran empleo y se ven obligados a realizar actividades como la venta ambulante, mendicidad y otras que no tienen relación con sus capacidades agrícolas y pecuarias.

⁵⁸ Artículo “INFORME / CODHES revela dato de apropiación de tierras”, El Tiempo. Bogotá, diciembre 12 de 2004.

⁵⁹ “Vale la pena señalar, sin embargo, que las cifras sobre el tamaño del predio abandonado y sobre la propiedad de la tierra pueden verse influenciadas por los intereses de los desplazados de reportar una mayor extensión con el fin de participar eventualmente en un programa de restitución de tierras”, en “Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia”. Documento CEDE. Bogotá, mayo de 2004.

⁶⁰ Martínez Martínez, Yiovanny (Ingeniero catastral y geodesta, Subdirector de Catastro –IGAC). “La tenencia de tierra en Colombia”. Bogotá, julio de 2003.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

pequeños y medianos propietarios, poseen en promedio cinco hectáreas⁶¹. Para este caso, teniendo en cuenta que el valor promedio por hectárea es \$2.2 millones⁶² y que el número total de hectáreas abandonadas sería 1.063.424⁶³, se obtiene que el costo por pérdida de posesión de estos terrenos ascendería a \$2,34 billones.

Ahora bien, el segundo escenario, establece que la gran mayoría de familias desplazadas con tenencia de tierra abandonó en promedio 10 hectáreas⁶⁴. Así, el área abandonada alcanzaría 2.126.848 hectáreas⁶⁵, y el costo por pérdida de posesión de estos terrenos ascendería a \$4.68 billones.

El otro impacto analizado está fundamentado en la disminución del ingreso familiar. Para la determinación de la pérdida económica por este concepto, se cuantificaron dos escenarios.

El primero se calculó teniendo como base la información sobre el ingreso medio de la población económicamente activa en zona rural de Colombia, para 2002⁶⁶, el cual determinó que a precios de 2003, en promedio cada familia obtenía ingresos anuales por \$4.878.000. Si se tiene en cuenta, que después del desplazamiento el ingreso anual promedio por familia era de \$2.012.400⁶⁷, la pérdida para las familias afectadas, ascendería a \$2.1 billones.

⁶¹ El cálculo se realizó teniendo como base que el 86,4% de los propietarios poseen entre: menos de una y hasta de veinte (20) hectáreas y concentran sólo el 10,2% de la tierra en Colombia.

⁶² De acuerdo con información suministrada por el INCODER en la vigencia 2003, el costo promedio por hectárea entregada a familias desplazadas para conformación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) fue de \$2 millones. Adicionalmente, el costo fue incrementado 10% con el fin de contemplar infraestructura básica habitacional.

⁶³ El cálculo se determinó de acuerdo con el número de familias que mantienen condición de desplazadas, es decir 279.848. Esta cifra excluye familias retornadas y reubicadas, puesto que ya recuperaron las tierras que dejaron abandonadas o le fueron asignadas otras por los programas gubernamentales. Adicionalmente, se estableció que el porcentaje de familias desplazadas con tenencia de tierra reportada es en promedio de 76%. RSS (74,5%), CODHES (76%) y Conferencia Episcopal (79%).

⁶⁴ Ibañez, Ana María y Querubín, Pablo “Acceso a tierras y desplazamiento forzoso en Colombia” - Documento CEDE – Universidad de los Andes. Bogotá, Mayo de 2004, página 64. Para este escenario, se toma como base los mismos valores para hectárea y familias afectadas.

⁶⁵ El número de familias que mantienen condición de desplazadas es 279.848. Esta cifra excluye familias retornadas y reubicadas, puesto que ya recuperaron las tierras que dejaron abandonadas o le fueron asignadas otras por los programas gubernamentales. Adicionalmente, de acuerdo con el Boletín Agro No. 12, publicado por el DNP en agosto de 2003, esta cifra equivale al 16% de las tierras cultivadas en Colombia.

⁶⁶ Información obtenida en el Informe “Panorama Social de América Latina, 2004” de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL, cálculos DES – DJS.

⁶⁷ Información obtenida a partir de la encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría para la RSS en noviembre de 2003.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Para el segundo escenario, se calculó que la pérdida por familia promedio anual, por efecto de recibir un menor ingreso sería \$7.1 millones⁶⁸. Esto significa que desde el momento de su desplazamiento, los hogares que mantienen esta condición, habrían dejado de percibir \$5,25 billones.

6.2 Impacto Social

Los costos del impacto social asociados con el fenómeno no han podido ser calculados, pues a pesar de existir un sobre-diagnóstico de los efectos derivados del mismo, la magnitud de la problemática ha dificultado su cuantificación. Sin embargo, es posible cualificar las consecuencias más relevantes:

- La principal situación que afecta a las personas desplazadas es la condición de víctimas del conflicto, los cuales difícilmente logran compensación o reparación por parte del Estado o de sus victimarios.⁶⁹
- Pobreza: el desplazamiento priva a las personas de sus medios de subsistencia, los cuales, difícilmente pueden recuperar o reemplazar en el proceso de reubicación. Igualmente, a estas personas prácticamente se les niega el derecho a la propiedad. Son expropiados por los actores del conflicto, quienes saquean sus viviendas y en muchos casos, los obligan a escriturar sus tierras a terceras personas⁷⁰.
- Desarraigo: los afectados pierden conexión con su entorno y deben adaptarse a lugares ajenos, en los que son considerados extraños y estigmatizados. El concepto de

⁶⁸ De acuerdo con información suministrada por la Defensoría del Pueblo en 2003, el ingreso promedio anual antes del desplazamiento por familia era \$9.120.000. La encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría para la RSS en noviembre de 2003, estableció que el ingreso anual por hogar después del desplazamiento es \$2.012.400.

⁶⁹ Red de Solidaridad Social, 1999, Atención a población desplazada por el conflicto armado. Compendio de políticas y normas, Bogotá, pp.135-147. Citado en LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN BOGOTÁ. Una responsabilidad de todos. Memorias del “FORO SOBRE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN BOGOTÁ”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR. Proyecto Bogotá como vamos. 2003. Pag. 58.

⁷⁰ “La OACDH ha recibido testimonios de granjeros pequeños y medianos “que se han visto despojados de sus tierras por paramilitares al servicio de narcotraficantes o de terratenientes locales, o que han tenido que venderlas a bajo precio antes de abandonar la región bajo amenazas de muerte”. GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: ÉXODOS EN MASA Y PERSONAS DESPLAZADAS. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos. Comisión de Derechos Humanos. 56° período de sesiones. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1238.pdf>

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

ciudadano es reemplazado por el de “desplazado”, el cual en la práctica no es sujeto de derecho.

El ser “desplazado” conlleva el estigma de ser señalado como cómplice o miembro de grupos irregulares: “El mero hecho de haber tenido que huir no hace sino agravar la sospecha de que profesan lealtad a un determinado grupo armado... estigmatizados y temerosos por sus vidas, muchos de los desplazados buscan la seguridad en el anonimato, tratando de pasar inadvertidos entre los pobres de las zonas urbanas”⁷¹.

- Dificultad de acceso a servicios: la deficitaria atención estatal y el temor a registrarse en el Sistema Único de Registro-SUR de la RSS, genera dificultades de acceso a servicios como alimentación, vivienda, salud y saneamiento básico, lo que desencadena en desnutrición, hacinamiento, epidemias, promiscuidad, enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados, entre otros.

Adicionalmente, a propósito de los diálogos adelantados por el gobierno con buena parte de los grupos de autodefensa, con el fin de lograr su desmovilización y el trámite de leyes que faciliten su realización, un punto que no puede ser relegado, es la necesidad de generar procesos de reparación de los daños causados a la población civil.

Sea justificable o no la acción de las autodefensas, la política de paz considera la solución del conflicto más no la de sus consecuencias. Es claro que lograr la desmovilización de grupos armados, trae consigo disminución del conflicto y de violaciones a derechos humanos.

Sin embargo, el no reconocer, reparar, compensar o solucionar los daños causados por quienes han ocasionado el desplazamiento interno, sería desconocer la perspectiva de la víctima, lo que implícitamente generaría, que el esquema de negociación aplicado, no brindaría el mismo tratamiento a todos los actores involucrados en la confrontación.

Resulta preocupante que mientras los recursos destinados por el Gobierno en el período 2000-2003, para atender de manera integral a una familia desplazada, en promedio

⁷¹. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos. Op. Cit.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

ascendieron a \$5,55 millones, los orientados a desmovilizar y reinsertar integralmente a un miembro de grupos ilegales, en promedio fueron \$19,5 millones⁷², lo cual hace evidente la diferenciación en el accionar de las políticas del Estado, frente a las víctimas y a los victimarios.

Si el Estado no adopta un enfoque integral de derechos, en la materialización de la política pública, que no solo cubra la atención a las necesidades básicas de la población afectada, sino que además incluya la realización efectiva de los principios del derecho a la verdad (esclarecimiento de los hechos), justicia (identificación y sanción de los culpables) y reparación (moral, restitución de los bienes perdidos y resarcimiento de los perjuicios causados), puede eventualmente, ser castigado por omisión en el cumplimiento de sus funciones, en concordancia con la legislación nacional e internacional⁷³.

6.3 Impacto Judicial

Penalmente el delito de desplazamiento forzado es castigado con prisión de 6 a 12 años y multa de 600 a 1.500 salarios mínimos (Art. 180 Código Penal). Además establece circunstancias de agravación punitiva: como el que sea cometido por servidores públicos, contra discapacitados, menores de edad, mujeres embarazada; sometiendo a la víctima a tratos crueles o degradantes.

En el año 2003, a la Fiscalía General de la Nación ingresaron 1.948 procesos a investigación previa, de los cuales solo 99 salieron con resolución de acusación, es decir que en promedio el 5% de las denuncias presentadas, son radicadas ante la administración de justicia.

⁷² Información obtenida en “Diagnóstico del Programa de Reinserción en Colombia”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2002. Cálculos DES – DJS.

⁷³ Legislación Derecho Internacional Humanitario, Principios Rectores del Desplazamiento y Ley 589 de 2000. Jurisprudencia Corte Constitucional, Sentencias SU 1150, septiembre de 2000 y T 327, marzo de 2002.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Sin embargo, al Sistema Judicial ingresaron 4 procesos⁷⁴ y sólo uno fue evacuado con sentencia ordinaria (condenó a 5 personas y absolvió a 2). Al finalizar el 2003, se encontraban 11 procesos pendientes de resolución.

Vale resaltar, que aunque se presenta un importante grado de denuncia, en muy pocos casos se reúnen pruebas suficientes para adelantar procesos de juzgamiento. A pesar de la magnitud del problema, sólo un proceso ha tenido fallo con sentencia condenatoria.

Finalmente la Ley 742 de 2002 que aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, considera como crímenes de lesa humanidad la “deportación o traslado forzoso de población” y dice que se entenderá como tal, “... el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional.”

⁷⁴ Esta diferencia puede tener explicación en la duración de los procesos, implicación de una o varias o personas, la variación de la calificación procesal de desplazamiento forzado a otro tipo penal (vinculados en bien ajeno, lesiones personales, homicidio y derechos humanos), entre otras.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CAPÍTULO VII. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La evaluación de la política pública ha sido objeto de diferentes análisis. Así, diferentes organizaciones nacionales e internacionales, como ACNUR, CODHES, CEDE, y el Sistema de Naciones Unidas, entre otras, han elaborado documentos que coinciden en afirmar que las principales falencias de la política radican en:

- El componente con menor desarrollo dentro de la política es el de prevención y protección de las víctimas.
- El SNAIPD presenta problemas de coordinación y compromiso entre las diferentes entidades, tanto en el ámbito central como territorial.
- No existe un Plan para la Atención Integral a la Población Desplazada que integre las acciones conjuntas de las entidades públicas, comunitarias, así como de cooperación internacional que tenga carácter obligatorio para su cumplimiento.
- Las acciones realizadas por el SNAIPD, obedecen a la atención de las necesidades de emergencia, respondiendo de manera coyuntural y no estructural a la problemática.
- Los recursos destinados por el Estado para la estabilización socioeconómica de la población han sido insuficientes, razón por la cual, las entidades que tienen responsabilidad en la ejecución de éste componente, lo han hecho con baja cobertura y de manera fragmentada (no existe coordinación interinstitucional).
- En general, los recursos destinados para la atención de los diferentes programas han sido insuficientes para cubrir las necesidades de la población, y en la mayoría de los casos dependen de la disponibilidad presupuestal de las entidades.

7.1 Sentencia Corte Constitucional

Los aspectos críticos enunciados anteriormente, quedan evidenciados en el fallo de la Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, que declaró que la situación de desplazamiento forzado en Colombia y la insuficiente atención gubernamental para el problema es ***“un estado de cosas inconstitucional”***.

Frente a esta situación, ordenó entre las principales actividades a realizar: el diseño de un plan de acción, que precisara la situación actual de la población inscrita en el Sistema

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Único de Registro, la cuantificación de los recursos necesarios para su atención, así como la definición de mecanismos para su consecución.

De igual manera estableció que el Estado debe promover medidas que aseguren la protección a los desplazados y en caso de no poder realizarlo, entonces, debe proceder a rediseñar la política y sus prioridades, asegurando como mínimo el “ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad”.

Estas determinaciones tienen su fundamento en que para la Corte, “... *las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva ..., se han violado ..., sus derechos... Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado..., en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla*” además las autoridades “... *han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado.*”

El análisis realizado con relación a la política pública desarrollada desde 1997, señala que no ha contrarrestado la vulneración de los derechos a la población desplazada: “*Así lo reconocen los estudios de la propia Red de Solidaridad... "el 61 por ciento de la población desplazada no recibió ayuda del gobierno ..., "sólo el 30 % de las personas que se desplazaron individualmente o en grupos pequeños recibieron asistencia gubernamental en los primeros once meses del gobierno actual..”*⁷⁵.

Estos escasos resultados son igualmente declarados en programas de vivienda, “*solamente el 11.4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3.7% de la demanda potencial*”. Las instituciones encargadas legalmente de la atención son incapaces de cubrir

⁷⁵ Adicionalmente establecen que “... *entre 1998 y 2002 tuvo una cobertura del 43% de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social,... y ha cumplido con el 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico. Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual, se observa que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del 33% de los desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social,...*”.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

la demanda de servicios, sin embargo, en cumplimiento de sus funciones, la Corte sostiene que *“la obligación constitucional del Estado de garantizar una protección adecuada a quienes por razón del desplazamiento forzado interno se encuentran en condiciones indignas de vida no puede ser aplazada indefinidamente”*.

Adicionalmente, ordenó al Director de la RSS instruir a los funcionarios encargados, para que informen inmediatamente a los afectados sobre todos los derechos y previno a todas las autoridades nacionales y territoriales para que se abstengan de emplear la tutela, como requisito para acceder a los beneficios y protección que de acuerdo con la ley, debe brindar a las personas desplazadas.

Por tal razón, para el cumplimiento de la sentencia, la Corte Constitucional concedió plazos para las diferentes acciones a realizar, así:

- 9 de mayo de 2004, garantizar las acciones para la generación de ingresos, con el fin de que la persona sobreviva autónoma y dignamente. De igual manera, adoptar un programa de acción, con un cronograma preciso y encaminado a corregir las falencias presentadas con relación a la capacidad institucional.
- 14 de mayo de 2004, “fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública ...”
- 9 de agosto de 2004, garantizar los derechos mínimos de la población desplazada.
- Finalmente en Auto del 27 de abril de 2004, la Corte Constitucional concedió plazo hasta el 30 de septiembre de 2004 a la RSS, para que estableciera las necesidades de la población inscrita en el Sistema Único de Registro.

El Gobierno presentó respuesta al fallo de la Corte Constitucional, el 30 de septiembre de 2004. La RSS solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adición presupuestal de \$120.000 millones para 2004, sin embargo, de acuerdo con la Ley 917 y el Decreto 4020 de diciembre 3 de 2004, le fueron asignados \$40.050 millones (33,4% de lo solicitado), para el programa de prevención y atención del desplazamiento forzado.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

7.2 Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”

7.2.1 Sistema de Alertas Tempranas - SAT

Se hace importante su análisis y evaluación, pues se constituye en pilar fundamental de la política de prevención de violaciones en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El Sistema comenzó a operar como proyecto institucional desde 1998, cuando se decidió abordar la temática de las violaciones masivas enfocadas al análisis del fenómeno de las masacres⁷⁶, consideradas en ese momento, como el hecho violatorio de los derechos fundamentales de mayor gravedad en el marco del conflicto armado interno.

A finales de 1999, el gobierno concertó con la Defensoría del Pueblo la puesta en marcha de este mecanismo de prevención del desplazamiento, plasmándolo en el CONPES 3057. El SAT comenzó a operar el 1 de junio de 2001.

Las actividades del Sistema comprenden los elementos indispensables para la prevención humanitaria de las violaciones masivas de derechos humanos: capacidad para advertir el riesgo, análisis permanente de las políticas públicas de las dependencias estatales, participación institucional y ciudadana en las acciones de prevención y capacidad para hacer presencia en el territorio nacional.

El SAT emite documentos e informes de riesgo sobre factibles violaciones de los derechos humanos, con el fin de que las instituciones competentes coordinen su accionar y brinden atención oportuna e integral para proteger a la población civil afectada.

De acuerdo con información suministrada por la Defensoría del Pueblo⁷⁷, en el período 2001-2003, el Sistema emitió 261 Alertas Tempranas o Informes de Riesgo.

⁷⁶ En 1998, la Defensoría del Pueblo con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diseñó una estrategia de prevención de las violaciones atroces a los derechos humanos, con el fin de comprender las lógicas políticas, económicas y culturales que subyacen al fenómeno de las masacres y el desplazamiento. Esta iniciativa fue reforzada con el proyecto de asistencia técnica preparatoria No. Col 98/006 a 01/99, denominado “*acciones preventivas en apoyo de la defensa de los derechos humanos*”, lo que se constituyó en un impulso para el diseño de una propuesta, que fundamentaba la prevención partiendo del diseño de “Un Sistema de Alertas Tempranas” para monitorear el desarrollo de los hechos violentos generados por las organizaciones armadas, con el fin de que la sociedad colombiana generara medidas de prevención y protección de las poblaciones en riesgo”. Esta propuesta fue adoptada por la Defensoría del Pueblo como un instrumento para la promoción de la acción del Estado y de la sociedad en el marco de la prevención de las violaciones masivas de los Derechos Humanos.

⁷⁷ Oficio No. 00025 de febrero 27 de 2004.

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Para los años 2002-2003, de 177 informes emitidos, 121 (69%) reportaron alto riesgo de ocurrencia, 51 (29%) riesgo medio y sólo 5 (3%) fueron asumidos como de baja probabilidad de ocurrencia.

Así, de los 177 informes producidos, 115 presentaron diversas modalidades de violación masiva de derechos fundamentales, es decir, que la alerta emitida cumplió con el objetivo de prevenir los hechos en 62 casos, por lo que la efectividad promedio del Sistema fue de 35%.

La información suministrada por la Defensoría no incluye desagregación del número de casos presentados con violación efectiva de derechos fundamentales, por lo que no se logró establecer la efectividad por tipo de riesgo.

Sin embargo, con base en los principios estadísticos, se puede asumir que la mayor probabilidad de que el hecho ocurra, se presenta en los casos reportados con alto riesgo, se podría inferir entonces, que la efectividad sería de 5,22%, dado que en sólo seis (6) casos se habría logrado cumplir con la finalidad de prevenir.

Esta situación es corroborada por la agencia ACNUR, que sostiene que el SAT ha mostrado deficiencias en la evaluación del riesgo y en la eficacia de las respuestas⁷⁸. De acuerdo con el Informe emitido en 2003, el Sistema, “no tuvo la capacidad y la flexibilidad necesarias para coordinar con otras dependencias gubernamentales la tarea de prevenir ciertas modalidades de conductas violatorias presentadas durante todo el año, como los homicidios selectivos, las desapariciones forzadas y los actos de terrorismo”⁷⁹.

De otra parte, los informes de riesgo emitidos muestran que con relación a las violaciones admitidas, las que revelan mayor participación están vinculadas con la vida, integridad y autodeterminación de la población civil (74,6%): desplazamiento forzoso, masacres-homicidios y ataques indiscriminados, Gráfico 4.

⁷⁸ Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. 17 de febrero de 2004. Párrafo 37.

⁷⁹ Ibid. Anexo I, párrafo 14. En este periodo, se presentaron situaciones en las que a pesar de la existencia de informes de riesgo por parte de la Defensoría y de la emisión de alertas por parte del Comité Interinstitucional de Alerta Temprana, se produjo la violación o infracción que con ellas se pretendía evitar, Anexo I, párrafo 15.

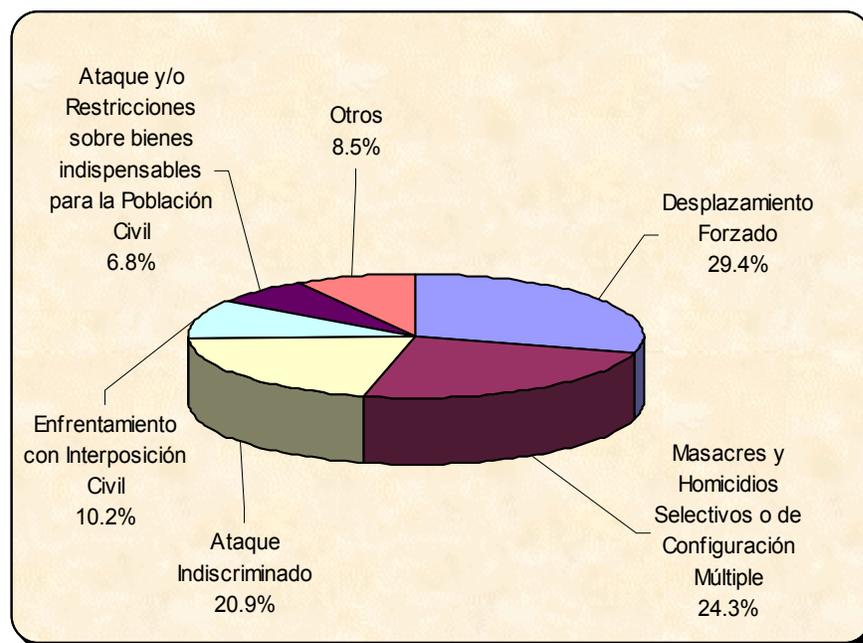
Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

En cuanto a los actores fuentes de amenaza, la Defensoría determinó que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) han ejercido acciones de presión o intimidación en el 47% de los casos, seguidas de las FARC (39%) y ELN (14%).

En 31 departamentos y 377 municipios se han promulgado informes de riesgo, localizados en su gran mayoría en las regiones Andina y Pacífico. Así, los departamentos que tuvieron mayor número de municipios advertidos son Antioquia (13,3%), Cauca (9,6%), Nariño (9%), Tolima (7.2%), Norte de Santander y Chocó (5,31%).

Gráfico 4

SAT – INFORMES DE RIESGO EMITIDOS POR CAUSA ADVERTIDA DE VIOLACIÓN MASIVA 2002-2003



Fuente: Defensoría del Pueblo – Cálculos DES - DJS

7.2.2 Estabilización Socioeconómica

Como ya se mencionó, para el restablecimiento de la población, el Plan determinó que se promovería la titularización de tierras, la entrega de subsidios de vivienda, el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Adicionalmente se implementaría un programa piloto para que 30.000 familias campesinas retornaran a sus hogares.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

Debido a que la mayoría de estas acciones se encuentran sin cuantificación, es imposible determinar o evaluar su cumplimiento. Sin embargo, como se ha demostrado en el desarrollo del documento, los avances realizados en materia de cubrimiento poblacional son mínimos y en la mayoría de los casos, la inversión realizada por las entidades responsables no es considerada prioritaria y depende de la disponibilidad presupuestal.

Por último, en relación con el programa piloto de retorno, de acuerdo con la información registrada en el SIGOB, de agosto de 2002 a diciembre de 2003, habían retornado 12.168 hogares, es decir, un avance de 40.6% de la meta cuatrienal.

Sin embargo, la evaluación no sólo debe realizarse con respecto al cumplimiento de la meta propuesta por el Gobierno. Es importante analizar la coherencia de la política con respecto al deseo de retorno (voluntariedad) y a la sostenibilidad de los mismos, pues el Estado no solo debe garantizar que se realicen en condiciones de seguridad sino que además debe mantener la presencia institucional, inversión social, reactivación productiva en las regiones y restitución de activos

Los resultados arrojados por las diferentes encuestas realizadas por la RSS y CODHES, muestran que el deseo de retornar de las familias afectadas es muy bajo (4% RSS y 8,17% CODHES), pues consideran que las condiciones que generaron el desplazamiento aún persisten.

Ahora bien, a pesar de los avances en materia de Seguridad Democrática, el Estado aún no cuenta con la capacidad institucional suficiente para prevenir el desplazamiento y garantizar la seguridad y restitución de activos a quienes han decidido retornar.

Finalmente, si para el Estado, la prioridad en materia de política pública es la de propiciar las condiciones para que las familias retornen a su lugar de origen, la meta establecida en el Plan no se compadece con la magnitud del fenómeno, pues sólo en 2003 fueron desplazadas 44.268 familias, año en el que el número de personas afectadas, se redujo considerablemente.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

CONCLUSIONES

- El punto central de la problemática no es el número de personas que se han visto afectadas y se encuentran en condición de desplazados. Lo fundamental es que el Estado debe garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a no ser víctima del fenómeno y en caso de generarse el hecho, debe asumir la responsabilidad fiscal, judicial y social que le competen constitucional y normativamente.
- La normatividad es un compendio de garantías para la población desplazada. Sin embargo, durante el período 2000-2003, en la mayoría de los casos, el cumplimiento por parte del Estado, se ha quedado sólo en buenas intenciones, porque:
 - La población afectada, ha recibido ayudas totales aproximadamente por \$1.11 billones, de los cuales, el Estado aportó el 39,2%.
 - El esfuerzo fiscal requerido para atender a la población que se encuentra en condición de desplazamiento, en el caso de que sea entregado subsidio de tierra a quienes no eran dueños y de restitución de bienes a quienes eran propietarios, equivale a 8,4 veces los recursos ejecutados en el período 2000-2003.
 - En el evento que el Estado no logre la recuperación y devolución de tierras, el costo de atención integral por familia alcanzaría \$23.984.490 y el esfuerzo fiscal sería de \$6.7 billones.
 - Las normas condicionan la asignación de recursos a la “disponibilidad presupuestal de las entidades”, a pesar que la política pública implementa la considera como gasto prioritario.
 - La atención brindada por las entidades que conforman el SNAIPD, tuvo un máximo cubrimiento poblacional de 30,9%.
 - Los recursos recibidos por familia beneficiaria, en promedio cubrieron el 42% del costo calculado para la atención integral.

Nuestra Visión: Ser parte activa en el proceso de mejoramiento de la gestión pública

Nuestra Misión: Procurar el buen uso de los recursos públicos

- Los resultados obtenidos por el SAT no han sido los esperados, en promedio alcanzó 35% de efectividad, lo que demuestra que el componente de prevención ha sido el menos desarrollo dentro de la política.
- La gestión institucional se ha visto afectada por la limitación de recursos para atender a la población objetivo, la dificultad en realizar evaluación y seguimiento de los diferentes programas, la poca coordinación interinstitucional y la deficiencia en los sistemas de información.
- El impacto socioeconómico para las víctimas, ha sido muy alto. Sólo la pérdida por abandono de tierras y disminución de ingreso de quienes, de acuerdo con el documento, se encuentran en condición de desplazados, podría calcularse en un rango entre \$4.44 billones y \$9.93 billones.
- Resulta preocupante la diferenciación en las políticas del Estado frente a víctimas y victimarios en lo referente a los recursos destinados para atender a cada una de estas problemáticas (desplazado – reinsertado).
- El actual Plan de Desarrollo da prioridad al retorno de hogares, que debe ser garantizado en condiciones de seguridad, voluntariedad y sostenibilidad. Sin embargo, si no existe deseo de retorno, el Estado deberá dar apoyo decidido a la reubicación o reasentamiento de familias, con un mayor impulso al componente de estabilización socioeconómica, especialmente en lo referente a la implementación de proyectos productivos o de generación de ingresos.
- Los anteriores planteamientos, permiten colegir que la magnitud de la problemática ha superado ampliamente la capacidad de respuesta del Estado para enfrentar el fenómeno.