

**Observatorio Regional del  
Desarrollo Humano Sostenible**



**“EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA  
INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE  
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE  
BARRANCABERMEJA, 1997-2007”**

**Por:**

**DIANA ROCIO FONSECA ORTIZ  
CARLOS FERNANDO IZQUIERDO VANEGAS**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA 2008**

**“EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA  
INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE  
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE  
BARRANCABERMEJA, 1997-2007”**

**Por:**

**DIANA ROCIO FONSECA ORTIZ  
CARLOS FERNANDO IZQUIERDO VANEGAS**

**Trabajo de Grado en la modalidad de práctica social presentado como  
requisito para obtener el título de Economista**

**Directores:**

**JORGE LUIS NAVARRO ESPAÑA  
ORLANDO SERRANO ARIZA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA 2008**

## AGRADECIMIENTOS

*Agradecemos inmensamente al Observatorio Regional de Desarrollo Humano Sostenible de la UIS por la oportunidad brindada, por permitirnos hacer parte de su equipo de trabajo y participar en la construcción de un mejor país.*

*Al profesor Jorge Luís Navarro España por su apoyo, sus oportunas observaciones y valiosos aportes.*

*Al director del observatorio, Orlando Serrano Ariza, por haber confiado en nosotros y por su acompañamiento y dirección durante todo el proceso.*

*A todas aquellas personas en situación de desplazamiento forzado de los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y Puerto Wilches, por permitirnos compartir con ellos, conocer sus historias de vida y enriquecernos con sus valores y enseñanzas.*

*Y finalmente, a Papá Dios, por hacer posible la realización de este proyecto.  
Por acompañarnos, cuidarnos y apoyarnos siempre.*

## DEDICATORIA

*Dedico esta gran realización*

*A la memoria de mi padre, Pedro David Fonseca Salazar, por su admirable ejemplo, su compromiso y entrega, y por haberme inspirado para alcanzar esta importante meta.*

*Diana Rocío Fonseca Ortíz*

## DEDICATORIA

*Este gran logro, mi carrera, quiero dedicárselo a las personas más importantes en mi vida:*

*A mi mamá, por su entrega y esfuerzo, su ejemplo y dedicación; por los valores que me ha inculcado y que la dan dirección a mis acciones, y claro, por su amor, ése que me invita cada día a seguir escalando y progresando.*

*A mis hermanas, María Esneda y Ana María, por inspirarme, por creer en mí y acompañarme en la realización de mis proyectos. Porque soy muy afortunado al tenerlas, pues su existencia me bendice enormemente.*

*A mi hermano Eduardo, por su confianza y apoyo incondicional.*

*A mi sobrina, Yenni, porque al verla abrir sus alas y volar comprendí que podemos luchar por aquello que nos dignifica y engrandece; por enseñarme que los grandes logros requieren grandes sacrificios.*

*A mis otros sobrinos y sobrinas, a quienes amo con mi corazón, los y las que me impulsan a levantarme cada mañana a seguir construyendo mi proyecto de vida.*

*A la memoria de mi papá, quién antes de partir me pidió que cuidara mi vida; quien siempre quiso que me preparara y avanzara. Y, porque su sonrisa está presente y nos acompaña siempre.*

*A mis amigos y amigas, por aguantarme, por comprenderme y permitirme compartir con ellos gratos momentos que hoy hacen parte de mis recuerdos más preciados. Por su amistad enriquecedora, por enseñarme a valorar las cosas más simples y los detalles más sencillos.  
Adri, princesa: gracias por estar ahí.*

*Y finalmente, a Ése que ama a los que sueñan cosas grandes, a ése Ser al que la mayoría de las veces olvidamos y dejamos de último, como en esta ocasión, pero que siempre, incondicionalmente, nos acompaña y se alegra con nuestros triunfos y nos abraza cuando estamos tristes y nos fortalece llenándonos de motivos para seguir adelante. Claro! Es mi Papá Dios, porque sin Él y sin su amor tan grande, ésto no hubiera sido posible.*

*Carlos Fernando Izquierdo Vanegas*

## TABLA DE CONTENIDO

|  |          |
|--|----------|
| INTRODUCCIÓN .....   | 1        |
| OBJETIVOS .....  | 3        |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....                             | 4        |
| <b>CAPÍTULO I MARCO DE REFERENCIA.....</b>                   | <b>6</b> |
| 1.1 MARCO TEORICO.....                                       | 6        |
| 1.1.1 TEORIA DE DERECHOS HUMANOS .....                       | 6        |
| 1.1.2 TEORIA DE DESARROLLO HUMANO .....                      | 7        |
| 1.1.3 TEORIA DE ESTADO DE BIENESTAR .....                    | 10       |
| 1.1.4 TEORIA DE CRECIMIENTO ECONOMICO .....                  | 11       |
| 1.2 MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA .... | 12       |
| 1.2.1 CONPES 2804 DE 1995 .....                              | 12       |
| 1.2.2 CONPES 2924 DE 1997 .....                              | 14       |
| 1.2.3 DECRETO 976 DE 1997.....                               | 15       |
| 1.2.4 LEY 387 DE 1997.....                                   | 15       |
| 1.2.5 DECRETO 173 DE 1998.....                               | 16       |
| 1.2.6 DECRETO 501 DE 1998.....                               | 17       |
| 1.2.7 DECRETO 1547 DE 1999.....                              | 18       |
| 1.2.8 CONPES 3057 DE 1999 .....                              | 19       |
| 1.2.9 DECRETO 2569 DE 2000.....                              | 20       |
| 1.2.10 CONPES 3115 DE 2001 .....                             | 20       |
| 1.2.11 SENTENCIA T-025 DE 2004 .....                         | 21       |
| 1.2.12 DECRETO 250 DE 2005.....                              | 23       |
| 1.2.13 CONPES 3400 DE 2005 .....                             | 23       |
| 1.2.14 AUTO 102 DE 2006 .....                                | 24       |
| 1.2.15 AUTO 109 DE 2007 .....                                | 25       |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.2.16 AUTO 233 DE 2007 .....   | 25        |
| 1.2.17 LEY 1190 DE 2008 .....   | 26        |
| 1.3 MARCO POLITICO .....  | 27        |
| 1.4 MARCO CONCEPTUAL .....  | 35        |
| <b>CAPÍTULO II MARCO DEMOSTRATIVO .....</b>   | <b>42</b> |
| 2.1 LA EVOLUCION DE LA NORMATIVIDAD DEL DESPLAZAMIENTO<br>FORZADO EN COLOMBIA .....   | 42        |
| 2.2 EL DESARROLLO DE LA POLITICA PÚBLICA Y LOS PROGRAMAS DE<br>DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA .....   | 45        |
| <b>CAPÍTULO III EVOLUCION E IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA<br/>INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO<br/>FORZADO EN COLOMBIA .....</b> | <b>48</b> |
| 3.1 DINÁMICA DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN<br>COLOMBIA 1997-2007.....  | 48        |
| 3.2 GRAFICOS DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO<br>FORZADO EN COLOMBIA.....  | 49        |
| 3.2.1 GRAFICOS DE EXPULSIONES POR DEPARTAMENTOS.....  | 49        |
| 3.2.2 GRAFICOS DE RECEPCIONES POR DEPARTAMENTOS .....   | 52        |
| 3.2.3 GRAFICO DE EXPULSIONES Y RECEPCIONES DEPARTAMENTALES<br>ACUMULADO .....   | 55        |
| 3.2.4 GRAFICOS DE PERSONAS Y HOGARES DESPLAZADOS<br>ANUALMENTE EN COLOMBIA.....   | 56        |
| 3.2.5 CARACTERIZACION DE LA POBLACION DESPLAZADA .....  | 58        |
| 3.3 IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA INVERSION EN LA POBLACION<br>EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.....   | 61        |
| 3.3.1 INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE<br>DESPLAZAMIENTO .....   | 61        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.3.2 NUMERO DE RETORNOS DE 2002 A 2007 .....  | 66        |
| <b>CAPÍTULO IV EVOLUCION E IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA<br/>INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO<br/>FORZADO EN BARRANCABERMEJA, 1997-2007 .....</b> | <b>69</b> |
| 4.1 DESPLAZAMIENTO EN EL MAGDALENA MEDIO SANTANDEREANO .....   | 69        |
| 4.1.1 EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN EN EL MAGDALENA MEDIO<br>SANTANDEREANO 1997-2007 .....   | 70        |
| 4.1.2 RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN A NIVEL MUNICIPAL EN EL<br>MAGDALENA MEDIO SANTANDEREANO 1997-2007 .....   | 70        |
| 4.1.3 TENDENCIA DE EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN DE PERSONAS EN<br>SABANA DE TORRES 1997-2007 .....  | 71        |
| 4.1.4 TENDENCIA DE EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN DE PERSONAS EN<br>PUERTO WILCHES 1997-2007 .....  | 72        |
| 4.2 DINAMICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BARRANCABERMEJA<br>1997- 2007 .....  | 73        |
| 4.2.1 RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN DE PERSONAS EN BARRANCABERMEJA<br>1997- 2007 .....   | 75        |
| 4.2.2 RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN DE HOGARES EN BARRANCABERMEJA<br>1997-2007 .....   | 76        |
| 4.2.3 EXPULSIÓN ACUMULADA POR GENERO EN BARRANCABERMEJA<br>1997-2007 .....   | 77        |
| 4.2.4 RELACIÓN DE EXPULSIÓN POR GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE<br>BARRANCABERMEJA 1997-2007 .....   | 78        |
| 4.2.5 RELACIÓN DE RECEPCIÓN POR GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE<br>BARRANCABERMEJA 1997-2007 .....   | 79        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.3 AUTORES RESPONSABLES DEL DESPLAZAMIENTO EN EL MUNICIPIO<br>DE BARRANCABERMEJA 1997-2007 .....   | 79         |
| 4.4 COMPARACIÓN DE EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN ENTRE LOS<br>MUNICIPIOS DE SABANA DE TORRES, PUERTO WILCHES Y<br>BARRANCABERMEJA 1997-2007 .....   | 80         |
| 4.4.1 TENDENCIA DE EXPULSIÓN DE PERSONAS ENTRE LOS MUNICIPIOS<br>DE SABANA DE TORRES, PUERTO WILCHES Y BARRANCABERMEJA<br>1997-2007.....  | 81         |
| 4.5 IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA INVERSION PÚBLICA<br>EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO<br>EN BARRANCABERMEJA .....  | 82         |
| 4.5.1 SEGUIMIENTO CONSTITUCIONAL.....   | 86         |
| 4.5.2 LOS PROCESOS DE RETORNO .....   | 88         |
| 4.5.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE<br>DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BARRANCABERMEJA .....   | 90         |
| <b>CAPÍTULO V ENCUESTA EXPLORATORIA DEL IMPACTO DE LA<br/>POLITICA Y LA INVERSION PUBLICAS EN UNA MUESTRA DE<br/>LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LOS<br/>MUNICIPIOS DE BARRANCABERMEJA, PUERTO WILCHES Y SABANA DE<br/>TORRES.....</b> | <b>93</b>  |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>  | <b>128</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>  | <b>132</b> |

## LISTADO DE GRAFICAS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico No. 1: Acumulado de personas expulsadas a nivel departamental<br>1997-2000 .....                 | 49 |
| Gráfico No. 2: Acumulado de personas expulsadas a nivel departamental<br>2001-2004 .....                 | 50 |
| Gráfico No. 3: Acumulado de personas expulsadas a nivel departamental<br>2005-2007 .....                 | 51 |
| Gráfico No. 4: Acumulado de personas recepcionadas a nivel departamental<br>1997-2000 .....              | 52 |
| Gráfico No. 5: Acumulado de personas recepcionadas a nivel departamental<br>2001-2004 .....              | 53 |
| Gráfico No. 6: Acumulado de personas recepcionadas a nivel departamental<br>2005-2007 .....              | 54 |
| Gráfico No. 7: Acumulado de personas registradas a nivel departamental<br>1997-2007 .....                | 55 |
| Gráfico No. 8: Personas desplazadas anualmente .....   | 56 |
| Gráfico No. 9: Hogares desplazados anualmente .....  | 57 |
| Gráfico No. 10: Desplazamientos producidos cada año.....   | 57 |
| Gráfico No. 11: Entorno de Expulsión por Hogares.....  | 58 |
| Gráfico No. 12: Principales Factores asociados al Desplazamiento.....                                    | 59 |
| Gráfico No. 13: Responsables de los desplazamientos desde 1997-2007.....                                 | 60 |
| Gráfico No. 14: Montos destinados anualmente a la población desplazada.....                              | 61 |
| Gráfico No. 15: Personas retornadas anualmente 2002-2007 .....   | 66 |
| Grafica No. 16: Tendencia del desplazamiento de personas Magdalena<br>Medio Santandereano 1997-2007..... | 70 |
| Grafica No. 17: Recepción y expulsión acumulada a nivel municipal<br>1997-2007.....                      | 71 |
| Gráfica No. 18: Tendencia de expulsión y recepción de personas<br>en Sabana de Torres (1997-2007).....   | 72 |
| Gráfica No. 19: Tendencia de expulsión y recepción de personas   |    |

|   |    |
|---|----|
| en Puerto Wilches (1997-2007) .....   | 73 |
| Gráfico No. 20: Recepción y expulsión de personas en Barrancabermeja<br>(1997-2007) .....                       | 76 |
| Gráfico No. 21: Recepción y expulsión de hogares en Barrancabermeja<br>(1997-2007).....                         | 77 |
| Gráfica No. 22: Relación de expulsión por género en el municipio de<br>Barrancabermeja (1997-2007).....         | 78 |
| Gráfica No. 23: Relación de recepción por género en el municipio de<br>Barrancabermeja (1997-2007). ....        | 79 |
| Gráfica No. 24: Autores responsables del desplazamiento en el municipio de<br>Barrancabermeja (1997-2008). .... | 80 |
| Gráfica No. 25: Tendencia de recepción de personas por municipios<br>(1997-2007).....                           | 81 |
| Gráfica No. 26: Tendencia de expulsión de personas por municipios<br>(1997-2007). ....                          | 82 |

**GRAFICAS DE ENCUESTA EXPLORATORIA REALIZADA A LA  
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS  
DE BARRANCABERMEJA, PUERTO WILCHES Y SABANA DE TORRES**

|  |     |
|--|-----|
| Gráfica No. 27: Número de miembros en el núcleo familiar .....           | 94  |
| Gráfica No. 28: Actividad económica ejercida antes de la expulsión ..... | 96  |
| Gráfica No. 29: Situación de vivienda antes de la expulsión.....         | 97  |
| Gráfica No. 30: Año de expulsión .....                                   | 98  |
| Gráfica No. 31: Lugar de expulsión.....                                  | 99  |
| Gráfica No. 32: Pertenece a alguna asociación de desplazados .....       | 100 |
| Gráfica No. 33: Califique la gestión de dicha asociación.....            | 101 |
| Gráfica No. 34: Motivo de desplazamiento .....                           | 102 |
| Gráfica No. 35: Actor responsable de la expulsión.....                   | 103 |
| Gráfica No. 36: Conoce total o parcialmente la ley 387/1997 .....        | 104 |

|  |     |
|--|-----|
| Gráfica No. 37: Conoce el sistema de atención integral a la población desplazada por la violencia.....   | 105 |
| Gráfica No. 38: Se ha visto beneficiado o ha tenido el apoyo integral de alguno de los siguientes programas .....  | 107 |
| Gráfica No. 39: Los niños y adolescentes de su núcleo familiar pertenecen al programa familias en acción.....  | 108 |
| Gráfica No. 40: Evaluación del programa apoyándose en la experiencia familiar .....  | 109 |
| Gráfica No. 41: Pertenece o se ha visto beneficiado por alguno de los siguientes programas.....  | 112 |
| Gráfica No. 42: Se ha visto beneficiado por los programas sociales y/o económicos de la alcaldía municipal .....   | 113 |
| Gráfica No. 43: Conoce la Oficina de Paz y Convivencia.....  | 114 |
| Gráfica No. 44: Como percibe usted en la situación de desplazamiento forzado la atención y el apoyo por parte del gobierno nacional.....                         | 115 |
| Gráfica No. 45: La atención y el apoyo por parte de la alcaldía municipal en el tiempo que se ha encontrado en situación de desplazamiento forzado han sido..... | 116 |
| Gráfica No. 46: Ha recibido ayuda económica en términos monetarios .....   | 117 |
| Gráfica No. 47: Que actividad económica se encuentra realizando el jefe de hogar actualmente.....  | 118 |
| Gráfica No. 48: Los niños y jóvenes hasta 20 años se encuentran .....  | 119 |
| Gráfica No. 49: Goza usted de los beneficios gratuitos en Salud y Educación .....  | 120 |
| Gráfica No. 50: Contribución de la inversión nacional y municipal.....   | 120 |

|  |     |
|--|-----|
| Gráfica No. 51: Conocimiento de la carta de derechos básicos.....  | 122 |
| Gráfica No. 52: Ha sido víctima de alguna discriminación<br>económica o social por parte de alguna institución<br>educativa o salud .....                      | 123 |
| Gráfica No. 53: Ingresos actuales de la familia .....  | 124 |
| Gráfica No. 54: Mejoramiento de la calidad de vida con relación a las<br>condiciones antes de generarse el desplazamiento.....                                 | 125 |
| Gráfica No. 55: Usted actualmente se encuentra en un programa<br>de Acción Social.....   | 126 |
| Gráfica No. 56: Conocimiento del año declarado legalmente<br>como el año de la promoción de los derechos<br>de las personas desplazadas por la violencia ..... | 127 |
| Gráfica No. 57: Cree importante la participación de las Universidades<br>en el fenómeno de DF .....  | 127 |

## RESUMEN

**TÍTULO:** “EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA, 1997-2007”\*

**AUTORES:** DIANA ROCIO FONSECA ORTIZ  
CARLOS FERNANDO IZQUIERDO VANEGAS

**PALABRAS CLAVES:** Desplazamiento forzado, políticas públicas, inversión pública, población, personas, normatividad, recepción, expulsión, retorno, estabilización socioeconómica, estado de cosas inconstitucional, condiciones de vida.

**CONTENIDO:** El desplazamiento forzado es en la actualidad un problema de incalculables costos humanos; el número de personas desplazadas en Colombia no se detiene, por el contrario, cada día se registran nuevos casos. La población víctima de este flagelo es un amplio grupo poblacional con muchas necesidades y carencias, receptoras de un sinnúmero de secuelas socioeconómicas que no les permite avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El presente estudio busca recopilar toda la información existente en relación al marco legal y normativo que propende por la atención y el apoyo integral a las personas desplazadas, así como también de las políticas públicas diseñadas y formuladas para enfrentar el fenómeno. De igual forma, el documento contiene las cifras de personas afectadas en todo el territorio nacional y de la inversión pública efectuada en la última década; y se analiza la situación en el ámbito local, en este caso Barrancabermeja, uno de los municipios más afligidos por el desplazamiento forzado en el país.

De esta manera, la investigación comprende, por un lado, un acercamiento al fenómeno del desplazamiento mediante un marco de referencia legal, político, teórico y conceptual, y por el otro, la exploración de las dinámicas poblacionales en materia de desplazamientos generados a través del tiempo y a su vez de la percepción que el individuo afectado tiene de su propia situación, dadas las políticas públicas y la inversión realizadas para su estabilización socioeconómica.

Finalmente, luego de terminar la investigación exploratoria se concluye, entre otras cosas, que existen avances significativos en la formulación de las políticas públicas pero persisten las falencias en su ejecución y cumplimiento. De igual forma los recursos presupuestales son insuficientes y se presentan inconsistencias en la focalización de los mismos; aunque quizá lo más preocupante sea la desorganización y falta de información y de compromiso social por parte de las instituciones.

---

\*Proyecto de Grado. Práctica Social.

\*\*Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Directores: Jorge Luís Navarro España, Orlando Serrano Ariza.

## SUMMARY

**Title:** EVOLUTION AND IMPACT OF THE PUBLIC POLICIES AND THE PUBLIC INVESTMENT IN THE POPULATION IN SITUATION OF FORCED DISPLACEMENT IN BARRANCABERMEJA, 1997-2007'S MUNICIPALITY.

**Authors:** DIANA ROCIO FONSECA ORTIZ  
CARLOS FERNANDO IZQUIERDO VANEGAS

**Key words:** forced displacement, public policies, public investment, population, people, normativity, reception, expulsion, reception, socioeconomic stabilization, unconstitutional status, life conditions.

**CONTENT:** the forced displacement is at the present time an incalculable- human- costs problem; the number of displaced people in Colombia does not stop, on the contrary, new cases register every day. the population, victim of this scourge is an extended poblational group with many needs and lacks, receivers of a number of socioeconomic after - effects that don't let them advance in the improvement of their living conditions.

the present study tries to compile all the existent information in relation to the legal and normative frame that sympathizes for the attention and the integral support to the displaced people, as well as of the public policies designed and formulated to confront the phenomenon. In the same manner, the document contains the number of affected people' in all the national territory and the public- investment's made in the last decade; and the situation in the local field is analyzed, in this case Barrancabermeja, one of the municipalities more distressed by forced displacement in the country.

this way, the investigation comprehends, on one hand, an approach to the displacement phenomenon in a legal, politician, theorist and conceptual reference frame, and on the other hand, the exploration of the poblational dynamics on the subject of displacements generated through time and in turn, of the perception that the affected individual has of his own situation, given the public policies and the investment realized for his socioeconomic stabilization.

finally one comes to an end, right after winding up the exploratory investigation, among other things, that significant advances in the public policies formulation exist but the fallacies in his execution and fulfillment persist . in an equal manner, the budget resources are insufficient and they encounter inconsistencies in their focalization; although perhaps the most worrying item can be the disorganization and lack of information and social commitment by the institutions.

---

\*I Degree proyect. Social practice

\*\* Faculty of human Science. Economics and Administration School. Directors: Jorge Luis Navarro España, Orlando Serrano Ariza.

## SIGLAS

**AHE:** Atención Humanitaria de Emergencia.

**AUC:** Autodefensas Unidas de Colombia.

**CMAIPD:** Comité Municipal de Integral a la Población Desplazada.

**CNAIPDV:** Concejo Nacional para la Atención Integral ala Población Desplazada.

**CONPES:** Concejo Nacional de Política Económica y Social.

**DD.HH.:** Observatorio de Derechos Humanos.

**DF:** Desplazamiento Forzado.

**ELN:** Ejército de Liberación Nacional.

**FARC:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

**FOMIPYME:** Fondo Financiero de Pequeñas y Medianas Empresas.

**FONADE:** Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo.

**GED:** Goce Efectivo de Derechos.

**INCODER:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

**INCORA:** Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**ONG:** Organismos No Gubernamentales.

**OPSR:** Operación Prolongada de Socorro y Rescate.

**PD:** Población Desplazada.

**PIU:** Plan Integral Único.

**PLANTE:** Plan Nacional de Desarrollo Alternativo.

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos.

**PNAIPDV:** Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

**RESA:** Red de Seguridad Alimentaría.

**RUPD:** Registro Único de Población Desplazada.

**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje.

**SIPOD:** Sistema de Información de Población Desplazada.

**SISBEN:** Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas.

**SNAIPD:** Sistema Nacional Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

**UAO:** Unidad de Atención y Orientación a la Población en Situación de Desplazamiento.

## INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado es un fenómeno social, económico, geográfico y cultural de amplias magnitudes. En Colombia y sus diferentes regiones, hasta el momento no se cuenta con estrategias y herramientas efectivas para detener la movilidad humana, producto de fuerzas violentas de diferentes grupos sociopolíticos o en algunas ocasiones de individuos o colectividades con intereses puramente económicos.

Las políticas públicas, en la última década, formuladas y adoptadas por las diferentes instituciones gubernamentales y estatales, se identifican por el enfoque de atención y apoyo a la población afectada por el desplazamiento forzado. Sin embargo, a pesar de los innumerables estudios e investigaciones acerca de las políticas públicas que tratan el fenómeno, el problema crece, y genera actualmente, un ambiente de inseguridad y de carencias en esta población y de incertidumbre general en la sociedad que no sabe cómo abordar el problema.

Es pertinente para efectos de una mejor comprensión del tema, un acercamiento serio a todo aquello dentro de lo cual se enmarca el mismo, es por ello necesario tener una idea general de las principales teorías económicas y sociales relacionadas con el desplazamiento, así como una recopilación de las leyes, los decretos, sentencias y autos constitucionales que durante la última década le han dado dirección a las políticas públicas. De igual manera, dentro de todo el engranaje del desplazamiento es fundamental familiarizarse con los conceptos propios del tema y tener referencia de todo el ámbito político.

Una vez se analiza el marco de referencia se encuentra que a través de los años han sido varios los consejos, las leyes y los decretos que se han establecido para mitigar los efectos colaterales del desplazamiento. De esta manera, la política pública de atención al desplazamiento en los últimos años ha tomado un enfoque de derecho y esta dirigida a lograr soluciones duraderas

que conlleven a la reintegración tanto social como económica de la población en situación de desplazamiento. Se notan avances en la formulación de las políticas públicas tanto nacionales como locales pero con resultados que no alcanzan los objetivos propuestos y la problemática parece perpetuarse al punto que crece notablemente el número de personas afectadas.

Además, teniendo en cuenta las actuales condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento, se observa que los recursos destinados son insuficientes para atender las múltiples necesidades de la población víctima del conflicto armado. El esfuerzo financiero no abarca o no responde al sinnúmero de faltantes y problemas que aquejan a las familias a pesar de los grandes montos direccionados a la solución de los mismos.

De otro lado, Barrancabermeja, identificada por su riqueza petrolera y sus altos niveles de vida, es actualmente uno de los centros de recepción de población desplazada más significativo del país. Hasta este municipio llegan personas de diferentes departamentos, quienes creen que allí encontrarán las oportunidades para empezar de nuevo y obtener mejores condiciones de vida. Sin embargo, lo que se percibe en Barrancabermeja, es un problema poblacional que no cuenta con soluciones sostenibles en el ámbito económico.

El contacto con la población en situación de desplazamiento ofrece una visión de una extensa gama de necesidades en todas las esferas humanas, las personas no cuentan con los medios necesarios para avanzar en la superación de sus problemas. De esta manera, el fenómeno parece salirse del control del aparato público, el cual, hasta el momento no diseña ni ejecuta planes eficaces que eviten o contrarresten los efectos nefastos que tiene el desplazamiento forzado en la sociedad en general.

## **OBJETIVO GENERAL**

Analizar la evolución de las políticas públicas y determinar el impacto generado por la inversión pública en la población en situación de desplazamiento forzado en Colombia y en Barrancabermeja desde 1997 hasta 2007.

## **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Producir un acercamiento al desplazamiento forzado, mediante un marco de referencia que enseñe las teorías aplicadas, los conceptos y los aspectos legales y normativos relacionados con el fenómeno.
2. Analizar la evolución de la normatividad y el desarrollo de la política pública y de los programas de desplazamiento forzado en Colombia.
3. Observar la dinámica del desplazamiento forzado desde 1997 hasta 2007 mediante gráficos de expulsiones y recepciones departamentales, así como también de las personas y hogares desplazados anualmente en el país.
4. Determinar el impacto de las políticas públicas y de la inversión pública en el desplazamiento, a nivel nacional, teniendo en cuenta los presupuestos ejecutados en los diferentes programas y el número de personas que han retornado a sus lugares de origen.
5. Determinar la evolución y el impacto de las políticas públicas en los espacios regional y local.
6. observar el comportamiento del fenómeno mediante gráficos demográficos y análisis de los procesos de retorno y de situación socioeconómica actual a nivel municipal.
7. Realizar un acercamiento personal a la población en situación de desplazamiento forzado, utilizando una encuesta exploratoria con el fin de generar un conocimiento de sus principales necesidades y de las percepciones personales acerca de las políticas públicas dirigidas a su atención y apoyo y del impacto que la inversión pública ha tenido en sus condiciones de vida.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El Observatorio Regional de Desarrollo Humano Sostenible, como estrategia teórico–metodológica ha focalizado su accionar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y para efectos de la práctica de Economía se ha tomado la decisión de enfocar el trabajo en el Objetivo del Milenio número uno “Erradicar la pobreza Extrema y el hambre”, y para el abordaje del problema se ha focalizado principalmente en la “Evolución e impacto de las políticas públicas y la inversión en la población en situación de desplazamiento forzado en el municipio de Barrancabermeja 1997-2007”

A través del tiempo ha sido evidente que la gran mayoría de las políticas públicas de inversión social no son eficientes, dado que se presentan fallas en la administración y asignación de los recursos, una inadecuada formulación de proyectos o una deficiente realización de los mismos, por lo cual no se presentan avances significativos que contribuyan al objetivo de brindar buenas oportunidades a la gente para que tengan una mejor condición de vida.

Por lo tanto, se hace necesaria la formulación de políticas sociales y la ejecución de programas y proyectos que garanticen un mínimo de satisfacción a nivel de necesidades materiales y que brinden oportunidades equitativas para el acceso a bienes y servicios. Todo para contribuir a crear condiciones favorables que apunten hacia el desarrollo humano sostenible.

Es pertinente hacer referencia a que Barrancabermeja ha sido fuertemente golpeada por los procesos migratorios involuntarios y que las personas en condición de desplazadas son uno de los grupos poblacionales más vulnerables dado que les ha tocado dejar sus viviendas, empleos, procesos productivos, familiares, entre muchas otras cosas y deben llegar a un territorio desconocido a buscar nuevas oportunidades y desafortunadamente aun no se cuenta con una propuesta de atención eficiente al problema y estas personas siguen estando marginadas y excluidas de la sociedad y en condiciones de vida que no responden a la equidad socioeconómica que se pretende alcanzar. Es por ello que debe trabajarse en el estudio de la evolución de las políticas

públicas direccionadas a la atención de la población desplazada por la violencia así como también debe analizarse el efecto que causan dichas políticas en la población para identificar fallas y corregirlas.

El tema de la eficiencia de las políticas públicas es de especial interés para todos aquellos que trabajan por alcanzar una sociedad más donde prime la justicia y la equidad. Las personas que crean en el ser humano, en que se pueden generar condiciones para su pleno desarrollo, y les interese trabajar por mejorar la calidad de vida de sus congéneres, deben involucrarse en éste.

## **CAPITULO I**

### **MARCO DE REFERENCIA**

*No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte  
de sus miembros son pobres y desdichados.*  
*Adam Smith.*

#### **1.1 MARCO TEÓRICO**

En relación al desplazamiento forzado en Colombia, se pueden sustraer varias teorías que pueden explicar o ayudar a entender este fenómeno y sus implicaciones.

##### **1.1.1 DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>**

La declaración universal de los Derechos Humanos fue aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En Colombia se violan varios de estos derechos entre los cuales se encuentran:

- La violación al derecho a la vida, a la vida y a la seguridad.
- La violación del derecho a la a no sufrir penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- La violación del derecho a no ser arbitrariamente desterrado.
- El derecho a que se le respete su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia.

---

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo. El desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá 2003

- La violación del derecho de toda persona a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
- En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Violación al derecho a la propiedad, individual y colectiva. Nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad.
- Violación del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
- Violación del derecho al trabajo y a la libre elección de su profesión, oficio o actividad económica.
- El derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo, el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
- La violación del derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.

El desplazamiento forzado conlleva a la violación de los derechos humanos fundamentales, se generan una serie de pérdidas que van desde los bienes materiales hasta la tranquilidad. Se sienten inseguras luego de haber sufrido malos tratos y de ser desterrados, deben llegar a lugares desconocidos cuyos esquemas estructurales y coyunturales se diferencian del lugar que habían escogido para vivir. Finalmente deben someterse a llevar un modo de vida dependiente del asistencialismo en el que las oportunidades de desarrollarse no están a su alcance.

### **1.1.2 TEORÍA DE DESARROLLO HUMANO**

Es pertinente hacer referencia a la concepción sobre desarrollo de Amartya Sen, para quien la ampliación de capacidades de las personas excluidas es la condición de posibilidad de su inclusión, ya que supone la dotación de las

competencias necesarias para que pueda ser parte de la sociedad de la que ha sido marginada, dando su aportación única e insustituible, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente tal ampliación permite estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo y contribuir a controlar razonablemente el cambio demográfico. Directamente afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida, tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas.

Actualmente muchos países, fundamentándose en los valiosos aportes de Sen, utilizan el índice de desarrollo humano, el cual fue diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para medir su progreso. Este índice se basa en tres indicadores: esperanza de vida, educación e ingreso real (ajustado por el poder adquisitivo). A su vez, cada uno de estos indicadores consta de varios componentes. Así, la longevidad contribuye a establecer la esperanza de vida, el alfabetismo adulto y la escolaridad promedio en años sirven de base al indicador de educación y, por último, el indicador ingreso se determina a partir de los niveles de pobreza y la distribución del ingreso.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede deducirse que el proceso de desplazamiento tiene consecuencias de corto plazo en las condiciones socioeconómicas de dicha población, pues su esperanza de vida, ineludiblemente, tenderá a disminuir; estas personas han tenido que dejar abandonadas sus viviendas y en otros lugares deberán cambiar sus hábitos alimenticios con cantidades mínimas de alimentos y con baja calidad de nutrientes, así tampoco tendrán acceso a la salud de manera digna y eficiente. No obstante, es apropiado señalar que el proceso de desplazamiento no siempre repercute de manera negativa en las condiciones de vida de los afectados, pues algunos, en sus lugares de origen no contaban con los elementos necesarios para trabajar, ni con las oportunidades suficientes para sobresalir en la sociedad.

Por otro lado, un porcentaje considerable de niños y jóvenes han interrumpido drásticamente su proceso educativo, y los lugares receptores, la mayoría de las veces, no cuentan con programas de atención eficientes, por lo tanto se les dificulta su inserción a los planteles educativos, algunas veces por falta de cupos, otras, simplemente porque se les exige gastos que no pueden cubrir dado que sus padres se han quedado sin ingresos; estos a su vez entran a aumentar el nivel de desempleo y subempleo, se insertan en trabajos informales que de alguna manera contribuyen a deteriorar sus condiciones de vida.

En este sentido, y con este ejemplo como lo es el fenómeno del desplazamiento, se entiende la necesidad de superar el desarrollo tradicional basado en la industrialización y el crecimiento productivo con un concepto más amplio, el de “desarrollo humano”. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses.

Para finalizar, y teniendo en cuenta la teoría económica, existe una idea generalizada de una sociedad desarrollada, se piensa en una población bien alimentada y con acceso a toda una variedad de productos, que puede permitirse el lujo de disfrutar de algún ocio y entretenimiento y vive en un entorno saludable, se piensa en una sociedad en la que no existe la discriminación violenta y en la que hay un nivel tolerable de igualdad. Estas son condiciones mínimas que debe cumplir una sociedad desarrollada, que la calidad física de vida sea alta y lo sea de manera uniforme, no que solo beneficie a una minoría opulenta. Es oportuno, entonces, reconocer la importancia que tiene un modelo de desarrollo bajo parámetros de equidad, pues la desigualdad tiene una tendencia intrínseca a generar ineficiencia, ya que no permite a las personas del extremo inferior de la distribución de la riqueza o de la renta aprovechar plenamente sus capacidades, entonces, se necesita la existencia de políticas públicas eficientes y de un gobierno comprometido con una óptima asignación de los recursos.

### 1.1.3. TEORÍA DE ESTADO DE BIENESTAR

Otra teoría económica que se relaciona directamente con el fenómeno del desplazamiento forzado en el país es el Estado de Bienestar, el cual propende por brindar asistencia a los grupos más desfavorecidos mediante políticas públicas que parecen no ser lo suficientemente efectivas y que por el contrario contribuyen a que los problemas perduren dada la alta dependencia que pueden adquirir los grupos sociales más vulnerables. Por Estado de Bienestar<sup>2</sup> se entiende un Estado que redistribuye la producción otorgando subsidios principalmente para ciertos servicios de educación y de salud. Sin embargo, muchas veces la distribución la hace independientemente de las necesidades, deseos y preferencias de los ciudadanos. Dicho Estado está regido por una fórmula básica que consiste primero, en la obligación explícita del aparato del Estado de dar soporte y asistencia a aquellos ciudadanos que tienen necesidades y se enfrentan a riesgos específicos, propios de una sociedad de mercado; dicha asistencia se da como una legalización de ciertas peticiones que se garantizan a los ciudadanos; segundo, el Estado de Bienestar reconoce el papel formal de ciertos grupos, como los sindicatos, que actúan en el regateo de ciertas políticas colectivas, formando parte de la política pública.

No obstante, muchas instituciones a favor del Estado de Bienestar, este ha sido frecuentemente criticado tanto por corrientes de derecha, como de izquierda, por ser precisamente un Estado paternalista. La crítica de derecha apunta al hecho de que el Estado pretende ser un remedio para ciertos males y en realidad los agrava, en lugar de armonizar ciertos conflictos de la sociedad de mercado los hace más patentes, ya que evita que las fuerzas de la paz social y el progreso funcionen correctamente. Esto es así por dos razones: primero, al tomar decisiones a favor de los grupos menos favorecidos impone cargas impositivas y regula el capital, por lo que reduce el incentivo para invertir; segundo, al proteger a ciertos sectores garantizando peticiones y otorgando ciertas titularidades disminuye el incentivo para trabajar, o para trabajar tan productivamente como se haría bajo el modelo de las fuerzas del mercado.

---

<sup>2</sup> PAULETTE DIETERLEN. Paternalismo y Estado de Bienestar.

Es así como las principales críticas al Estado de Bienestar se reducen a: la ineficiencia, la represión, el condicionamiento de una comprensión falsa de la realidad socio-política en la clase trabajadora. En palabras de John Kenneth Galbraith, el Estado de Bienestar no es en realidad un paso transformar la sociedad capitalista sino que la estabiliza<sup>3</sup>.

#### **1.1.4 TEORÍA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO**

El desarrollo económico se ha convertido en objetivo principal de la mayoría de los países del mundo. Proveer una base material para la existencia de los pueblos, mejorar la renta, el bienestar y la capacidad económica de todas las poblaciones, parece ser la tarea más crucial a la que se enfrenta hoy la humanidad. Todos los años se manda ayuda económica, se realizan inversiones, se formulan medidas y se elaboran complejos planes para acercarse y finalmente poder alcanzar este objetivo.

En la teoría económica del siglo XX se encuentra el modelo de Solow, por el cual en la función de crecimiento económico queda implícito, además del capital físico y el trabajo, un factor de suma importancia, el capital humano, dado que es quizás la variable que más se acerca al grado de desarrollo de las personas. Al intentar asociar la función de producción con el proceso de desplazamiento forzado que se vive actualmente en el país, se puede observar que este fenómeno, sin duda alguna, en el largo plazo afecta el nivel de producción y de ingreso de los afectados por la migración involuntaria, dado que se ven despojados de sus labores productivas perdiendo las herramientas que usaban en dichos procesos y sus condiciones de vida se ven fuertemente amenazadas, pues esta población deberá enfrentarse a nuevas dinámicas sociales urbanas viendo afectado su potencial productivo y sus capacidades.

---

<sup>3</sup> JOHN KENNETH GALBRAITH. Ideología, subdesarrollo y agricultura. La jornada semanal, domingo 25 de enero de 1987.

Comenzar una vida en un nuevo lugar de manera involuntaria, sin lo necesario para cubrir sus necesidades básicas, tiene consecuencias en el ámbito económico, social, cultural e individual. Si bien, no todas las personas en situación de desplazamiento gozaban de estabilidad socioeconómica, la gran mayoría deben renunciar a casi la totalidad de sus pertenencias materiales que son el resultado de mucho tiempo de trabajo. Todo ello repercute, sin duda alguna, en la economía tanto de la zona expulsora como de la receptora. El desplazamiento del campo a la ciudad lleva a una disminución de la producción agrícola y aumento en la demanda urbana de productos del campo. Por consiguiente, habrá un excedente de oferta de mano de obra no calificada o semicalificada, lo que se traduce en desempleo y subempleo, los salarios que por lo general son bajos disminuirán aun más, y las actividades informales e ilegales aumentarán. Todo esto es producto del incremento de la pobreza, dada la disminución en los ingresos y la imposibilidad de la plena satisfacción de necesidades tales como la alimentación, la educación, la vivienda, la salud, entre otros.

## **1.2 MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

Las declaraciones y promulgaciones legales en Colombia con relación al desplazamiento forzado se distinguen por su similitud en materia de abordajes del fenómeno así como de un marcado referente negativo de cumplimiento de las mismas. A continuación una exposición de las normas legales así como de los Consejos Nacionales de Política Económica y Social en orden cronológico desde 1995 hasta 2008.

### **1.2.1 CONPES 2804 DE 1995**

El 9 de septiembre de 1994 el Gobierno Nacional, con ocasión del Día Nacional de los Derechos Humanos, reconoce la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, concentrando su trabajo en incluir el tema dentro del Plan de Desarrollo, atender las necesidades de emergencia de los desplazados recientes y la promoción y financiación de proyectos

productivos, de generación de empleo y atención de necesidades básicas.<sup>4</sup> Es así como dentro del periodo de gobierno del Presidente Ernesto Samper tienen lugar varios Consejos de Política Económica y social, el Conpes 2804 es uno de ellos. Este documento CONPES desarrolla los lineamientos que la política del Salto Social enuncia con relación a la atención integral a la población desplazada por la violencia. Por tanto, el documento hace parte de la estrategia social del Gobierno y de su política de promoción y protección de los derechos humanos presentada en el "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998".

En la perspectiva de neutralizar las dinámicas de violencia, mitigar sus graves efectos sobre la integridad personal de los desplazados y sus condiciones psico-afectivas, sociales y económicas, el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se propone, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada.

Este Programa define y desarrolla acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del Gobierno. Para efectos de su ejecución, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que trabajen con población desplazada, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación, así como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales.

---

<sup>4</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

### **1.2.2 CONPES 2924 DE 1997**

Para 1997 el Gobierno Nacional, consciente de la magnitud de la problemática del desplazamiento interno en Colombia y sus graves efectos sobre los derechos humanos,<sup>5</sup> renueva su compromiso con la población desplazada, incluida aquella ubicada en las zonas de frontera, por causas asociadas a la violencia. Igualmente, reafirma que esta política busca crear, las condiciones para prevenir la ocurrencia del desplazamiento y facilitar el retorno voluntario de esta población a su lugar de origen.

Sin embargo, según el conpes, una política dirigida a un sector de la población rural debe enmarcarse dentro de un contexto más amplio. Como respuesta a los altos niveles de pobreza y exclusión que vive el campo colombiano, el Gobierno Nacional suscribió el Contrato Social Rural, el cual integra políticas públicas de distintos sectores, con el fin de mejorar la calidad de vida de esta población. Es a partir de los compromisos y programas diseñados para dar ejecución al Contrato como deben definirse las acciones específicas que se deriven de esta política de atención integral a la población desplazada por la violencia.

El Gobierno Nacional, con una previa evaluación de los programas que se han desarrollado hasta el momento, ve la necesidad de presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social el presente documento que actualiza y adecua lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el Documento CONPES No. 2804 de 1995.

---

<sup>5</sup> Una Nueva Política por la Vida. Presidencia de la República, septiembre 9 de 1994, p. 12. El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo, pp. 174 a 177.

### **1.2.3 DECRETO 976 DE 1997**

Para este decreto básicamente tienen lugar algunas consideraciones tales como:

- Que el Fondo Nacional de Calamidades fue creado con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de necesidades originadas en situaciones de desastre o calamidad o de naturaleza similar;
- Que dado que el desplazamiento de la población civil a causa de la violencia, constituye un grave desastre multifacético, en cuanto implica violación de los derechos políticos, económicos y sociales, es menester generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y recuperación económica, bajo el esquema del retorno voluntario o reasentamiento de aquellos;
- Que en desarrollo de lo expuesto, es necesario promover el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, para lo cual se requiere la definición y desarrollo de acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas sociales del gobierno.

### **1.2.4 LEY 387 DE 1997**

Esta ley es la más importante en el tema de desplazamiento forzado, en ella se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

En la Ley 387 de 1997 se define al desplazado y la responsabilidad que tiene el Estado en relación a esta problemática. De la misma manera se expone todo lo referente al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, SNAIPD, su creación, constitución y objetivos. Del SNAIPD hacen parte el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y el Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Mediante esta ley se crean:

- El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia.
- Los comités municipales, departamentales y distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
- La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia.
- Puntos de información locales.
- El Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia.

Luego de haberse promulgado la Ley 387 de 1997, los enfoques con relación a la problemática del desplazamiento forzado empezaron a tomar una dirección mas elocuente y pertinente para enfrentar el fenómeno y es así como a través de los años se siguieron presentado una serie de decretos, sentencias y autos cuyo objetivo ha sido mejorar las condiciones de vida de la población desplazada mediante el apoyo y asistencia integral tanto por parte del gobierno nacionales como de los entes gubernamentales locales.

#### **1.2.5 DECRETO 173 DE 1998 (Enero 26)**

Este decreto se realiza para la adopción del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para dar cumplimiento al artículo 9 de la Ley 387 de 1997.

Para este se tienen en cuenta algunas consideraciones:

- Corresponde al Gobierno Nacional diseñar y adoptar mediante decreto, previa aprobación por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia;
- Que se hace necesario adoptar el PNAIPDV y que este a su vez consta de dos partes, la primera de las cuales contiene la presentación,

diagnóstico y marco político y legal del plan y, la segunda parte, determina los objetivos y acciones concretas que habrán de desarrollarse para el logro de aquellos;

- Que forman parte del Plan los Protocolos de Atención para los Desplazados, al igual que los recursos que se encuentren asignados dentro del presupuesto para la vigencia de 1998.

El propósito fundamental del PNAIPDV es articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial, formula, en el marco de los principios y objetivos definidos por la Ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención.

#### **1.2.6 DECRETO 501 DE 1998**

**(Marzo 13)**

Por este decreto se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, este fondo funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuentas.

Por otro lado, los recursos del fondo se destinan a los siguientes objetivos:

1. 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 de las zonas expulsoras y receptoras; a la promoción y protección de los derechos humanos, y al conocimiento y cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.
2. Administrar de manera oportuna y eficiente los recursos asignados al Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

3. Financiar y/o cofinanciar los planes, programas y proyectos que beneficien a la población desplazada, de tal manera 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.
4. Desarrollar y consolidar la Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada por la violencia.
5. Apoyar la concertación interinstitucional con los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, las Organizaciones No Gubernamentales u otras formas asociativas para el desarrollo de las materias objeto del Fondo.
6. Coadyuvar las acciones orientadas a brindar atención humanitaria de emergencia a la población desplazada en los municipios expulsores o receptores.

### **1.2.7 DECRETO 1547 DE 1999**

**(Agosto 19)**

Dentro del periodo de gobierno del Presidente de Andrés Pastrana, se sigue consolidando el marco legal para beneficio de la población en situación de desplazamiento. Se decreta el traslado de la administración integral del Fondo Nacional para la Atención a la Población desplazada por la Violencia a la red de Solidaridad Social como un sistema separado de cuenta; después de haber hecho las siguientes consideraciones:

- Que mediante Decreto número 489 del 11 de marzo de 1999 se asignó a la Red de Solidaridad Social las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la atención de la Población Desplazada por la Violencia, entre otras, las de coordinar la ejecución de los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia;
- Que el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creado por el artículo 21 de la Ley 387 de 1997 es administrado por el Ministerio del Interior el cual tiene la ordenación de gasto,

- Que la estructura de cada entidad debe ordenarse de conformidad con las necesidades de la función pública, haciendo valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular y evitando la duplicidad de funciones, es importante trasladar la administración y ordenación de gastos del Fondo a la Red de Solidaridad Social.

### **1.2.8 CONPES 3057 DE 1999**

**(Noviembre 10)**

Este documento propone un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia. Se propone reorganizar y simplificar el marco institucional de la política actual y fortalecer los sistemas de información sobre desplazamiento forzado en el país. Este plan de acción es parte de la estrategia de Democratización y Desarrollo Social del Plan Colombia y, en particular, desarrolla el objetivo de recuperar las responsabilidades centrales del Estado en relación con la promoción y el respeto por los derechos y la dignidad humana. En conjunto, estos elementos apuntan a la conformación de un esquema institucional más eficaz, que incentive

La participación de los municipios y departamentos en desarrollo de sus responsabilidades frente al tema, facilite la rendición de cuentas y permita superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia.

Como un todo, las acciones que este documento somete a consideración del CONPES se enmarcan dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, ponen en marcha parte de los objetivos del Plan Colombia y hacen efectivo el compromiso del gobierno de promover el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

### **1.2.9 DECRETO 2569 DE 2000**

**(Diciembre 12)**

Trata la reglamentación parcial de la ley 387 de 1997, considerando que existe la necesidad de evitar la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada. En este decreto se exponen las atribuciones de la Red de Solidaridad Social en su papel de entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Asimismo trata la condición de desplazado y la cesación de la misma.

Por otro lado, y es de suma importancia, se decreta la creación del registro único de población desplazada, el cual se constituirá en una herramienta técnica, buscando identificar a dicha población y sus características y teniendo como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizando el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia.

### **1.2.10 CONPES 3115 DE 2001**

**(Mayo 25)**

El 10 de noviembre de 1999 se aprobó el documento CONPES 3057 “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”. Dicho Plan redefinió los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección y atención humanitaria de emergencia para la población desplazada y, así mismo, estableció acciones para la estabilización socioeconómica de dicha población a través del retorno o la reubicación de los afectados.

A pesar de que el Plan fue reconocido nacional e internacionalmente como un avance institucional sin precedentes por su integralidad en la atención del problema, por la inclusión de un esquema institucional abierto a diferentes actores para la ejecución, y por contar por primera vez con estándares mínimos universalmente reconocidos, a la fecha no ha logrado los resultados esperados.

En septiembre de 2000 la Corte Constitucional emitió la sentencia SU – 1150/2000 con la cual se dispone que el Presidente de la República, debe hacer uso de sus atribuciones para determinar las responsabilidades de cada entidad en esta materia y que, así mismo, debe establecer la fórmula administrativa que evite la descoordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada antes de haber transcurrido seis meses luego de la notificación<sup>6</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento propone un mecanismo de distribución presupuestal sectorial, y recomienda el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte de Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno del desplazamiento forzado para el período 2001 - 2002.

#### **1.2.11 SENTENCIA T-025 DE 2004**

Esta sentencia es básicamente una de las mismas importantes en relación con las tutelas instauradas por las víctimas del desplazamiento forzado, esta fue interpuesta por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, compuestos principalmente por mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y menores, así como de algunos indígenas.

Se trataba de personas víctimas de este flagelo por hechos ocurridos en promedio un año y medio atrás, la mayoría de los cuales recibieron algún tipo de ayuda humanitaria de emergencia durante los tres siguientes a su desplazamiento, pero esta no llegó a todos y no fue siempre oportuna y completa. La mayoría de los accionantes no había recibido orientación adecuada para tener acceso a los programas de atención al desplazado, en

---

<sup>6</sup> Según la Ley 387 de 1997, Artículo 5, el Sistema Nacional Integral de Atención a la Población Desplazada “Estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada”.

particular en materia de vivienda, proyectos productivos, atención en salud y educación. Con frecuencia, expone la sentencia, se somete a los desplazados a un peregrinaje institucional, sin que se le de una respuesta efectiva.

La Corte constata lo expresado anteriormente en este documento, que la política pública sobre desplazamiento forzado existe y además una multiplicidad de leyes, decretos, documentos CONPES, resoluciones, circulares, acuerdos y directivas presidenciales plasman una respuesta institucional encaminada a enfrentar la problemática de la población desplazada y regulan de manera concreta, tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes componentes, como la actuación exigida a los distintos organismos y servidores públicos.

Se declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.

Entonces, la Corte resuelve comunicar al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia, para que dentro de la orbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esa discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria dentro de un tiempo determinado. Además de lo anterior el Ministerio del Interior y de la Justicia debe promover que los gobernadores y alcaldes adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de las respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.

### **1.2.12 DECRETO 250 DE 2005**

**(Febrero 7)**

Por medio de este decreto se expide al Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Dado lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 387 de 1997, que expresa que al Gobierno Nacional le corresponde el diseño y la adopción del PNAIPDV, se tienen las siguientes consideraciones:

- Que se hace necesario expedir un nuevo PNAIPDV.
- Que el CNAIPDV impartió su aprobación al nuevo Plan Nacional.
- Que para efectos del seguimiento al cumplimiento de este plan, se hace necesario establecer un procedimiento que permita determinar las entidades responsables sectorialmente de las distintas estrategias de intervención estatal en el marco del SNAIPDV.

De otro lado, se decreta que bajo los principios de subsidiariedad y correspondencia, el PNAIPDV se ejecutará con los recursos asignados en el presupuesto general de la nación para cada entidad del SNAIPDV, cuyos montos serán establecidos durante los dos primeros meses de cada año, con base en el presupuesto aprobado. Así mismo con los recursos que los entes territoriales incorporen en sus presupuestos para la atención a la población desplazada.

### **1.2.13 CONPES 3400 DE 2005**

**(Noviembre 28)**

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, el esfuerzo financiero y las metas de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD – para atender los requerimientos de la población desplazada – PD - en el período 1995 – 2005. Esto incluye, en primer lugar, la puesta en marcha del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada<sup>1</sup> para el 2006. En segundo lugar, el cronograma presupuestal en el cual se señala la distribución de los recursos que se orientarán para atender a la PD durante el

período 2007 – 2010, encaminados a atender a la PD a 31 de diciembre de 2004 y a la PD durante el 2005.

#### **1.2.14 CONPES 102 DE 2006 (Septiembre 25)**

Este documento expone entre otras cosas, que el objetivo central de la Red de Protección Social contra la extrema pobreza es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida a través del trabajo conjunto entre las familias y el gobierno. La Red espera atender a 1.500.000 familias entre 2007 y 2010. Dentro de los objetivos se encuentran:

- Priorizar e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta pública de servicios sociales.
- Responder la demanda de programas sociales.
- Incentivar la formación y acumulación de capital humano.
- Apoyar a las familias en la construcción de su propio desarrollo.
- Romper ciclos de pobreza y estabilizar socioeconómicamente a la población en pobreza extrema.
- La Red es una herramienta adicional para la atención y seguimiento a la población desplazada y contribuirá a su estabilización socioeconómica.

Por otro lado, reconociendo la multicausalidad de la pobreza, la red se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición (condiciones mínimas).

1. Documentos de identificación de programas sociales.
2. Ingresos y trabajo (micro emprendimientos, proyectos productivos).
3. Acceso a la educación preescolar, básica y media. Alfabetización para adultos.
4. Acceso al Régimen Subsidiado de Salud.
5. Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Subsidios de vivienda.
6. Mejoramiento de las condiciones nutricionales. Control medico.
7. Convivencia al interior de los hogares.

8. Vinculación de las familias al sistema financiero y mecanismos de aseguramiento.
9. Apoyo legal.

#### **1.2.15 AUTO 109 DE 2007**

**(Mayo 4)**

En este documento la Corte Constitucional advierte que el gobierno reconoce que la superación del estado de cosas inconstitucional exige que se demuestre, entre otros requisitos, que ha habido un “avance progresivo en el goce efectivo de los derechos”, este es un aspecto relevante para la aplicación de unos indicadores propuestos, la mayoría de ellos de carácter binario. Estos indicadores de goce efectivo de derechos hacen énfasis en la estabilización socioeconómica, y cobijan los derechos a la vivienda, a la salud, a la vivienda, a la educación, a la alimentación, la generación de ingresos, a la identidad, a la vida, integridad personal, libertad y seguridad personales, a la participación y a la reparación.

#### **1.2.16 AUTO 233 DE 2007**

**(Septiembre 7)**

Este documento hace un recuento de las propuesta del gobierno en respuesta al Auto 109 de 2007 y de las observaciones que éste hizo a los indicadores de GED, concluyendo que a pesar de los esfuerzos para corregir los vacíos y falencias de la batería de indicadores para medir el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y el GED de la población desplazada, estos no fueron totalmente superados. Se habla de persistencia de vacíos porque en relación con ciertos derechos, aun no se cuenta con los indicadores de resultado solicitados, debido a que el gobierno no presentó una propuesta específica, o porque la corte constitucional rechaza los indicadores propuestos por no cumplir con los requisitos de pertinencia, adecuación y suficiencia; además porque en relación con ciertos elementos esenciales solicitados por la

corte, el gobierno no presentó ninguna propuesta que los incorporara y porque aunque el gobierno presentó una propuesta específica, el indicador formulado no es pertinente, adecuado ni suficiente para medir el GED de la población desplazada. De igual manera, se hace la relación de los indicadores que serán adoptados y los que serán rechazados, los indicadores adoptados deberán ser aplicados de manera inmediata, así tengan que ser perfeccionados por el gobierno con posterioridad a su adopción, de conformidad con lo señalado en los considerandos del Auto.

Básicamente se rechazan los indicadores propuestos por el gobierno para los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación, y a la reparación. Igualmente rechazar los indicadores sectoriales asociados presentados por el gobierno para introducir en relación con algunos aspectos de la política, el enfoque diferencial o la consideración de las distintas etapas del desplazamiento. Finalmente, la Corte se declara que no fueron superados los vacíos detectados en el Auto 109 de 2007, porque los ajustes propuestos no permiten medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno ni incorporan el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional, tales como los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia, los indígenas y los afro descendientes.

#### **1.2.17 LEY 1190 DE 2008**

Por medio de esta ley, del 30 de abril, el Congreso de la Republica de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. A partir de esta ley el CNAIPDV debe coordinar con los comités departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

### 1.3 MARCO POLÍTICO

La Constitución Política de 1991 es el principal referente al momento de dar a entender la situación vulnerable de la población desplazada, esta Constitución en la que prevalecen los derechos humanos, protege la integridad de las personas y propende por condiciones de vida dignas. A continuación una serie de artículos que se relacionan directamente con los principios fundamentales de los cuales no disfrutaban o le han sido negados a las personas afectadas por el desplazamiento forzado.

- Colombia es un Estado social de derecho, (...), fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...), mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
- Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.
- El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.
- La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.
- La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción

a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

- Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
- Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Entonces, teniendo como referente la Constitución, la situación de las personas en situación de desplazamiento forzado, revela que sus derechos fundamentales les han sido negados y el Estado no les pudo garantizar sus libertades. Por otro lado, en el exilio no gozan plenamente de las reparaciones y oportunidades que ofrece el aparato constitucional. Al igual que lo que plasma la Constitución, los Planes de Desarrollo de la última década no desconocen la necesidad de apropiarse de la problemática como de su solución.

En el gobierno de Ernesto Samper se establecieron algunas políticas sociales. Bajo la tutela de Samper, se crearon proyectos como: la Red de Solidaridad Social, destinada a proveer educación, subsidios y alimentos a la población desprotegida; el SISBEN, o Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas, mediante el cual, se llevó el servicio público de salud a millones de colombianos, y un ambicioso programa de sustitución de cultivos ilícitos llamado el PLANTE.

Dentro de su plan de gobierno llamado “El Salto Social” los derechos humanos conformaron una integralidad que comprende ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Haciéndose énfasis en que uno de los aspectos

relevantes del desarrollo nacional es la reducción de los altos niveles de violencia. La violencia no es compatible con una visión del desarrollo que centre su atención en la promoción de las posibilidades culturales y productivas del ser humano en el seno de una sociedad de solidaridad y convivencia<sup>7</sup>.

Resalta que para la violencia política y la violación de los derechos humanos, el gobierno pondría en práctica una política que reducirá el conflicto armado interno mediante la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario, en la superación de la impunidad en las violaciones contra los derechos fundamentales. Por lo cual propuso, desarrollar programas legales y programas de protección y promoción, esta política fue desarrollada en un seguimiento de la evolución de la situación de derechos humanos en el país.

Se planteó además avanzar en la aplicación de la carta de derechos contenida en la Constitución Política, y para la protección a las violaciones de los derechos humanos crear a nivel nacional una red informática de datos entre entidades con competencia para la investigación y control de dichas violaciones. Así mismo programó una especial atención a los procesos de concertación y movilización social para el desmantelamiento de panoramas regionales y sociales específicos de violencia y violación de los derechos humanos.

Se reconoció además, en este periodo de gobierno que, el desplazamiento forzado por razones asociadas con la violencia, en particular la de carácter político, deja múltiples y complejas consecuencias sociales, culturales, económicas y psicológicas en la población afectada. La población desplazada y víctima de la violencia, caracterizada por su estado de indefensión, aislamiento y marginalidad social demanda, en el marco de una política de paz y rehabilitación, una acertada combinación de estrategias integrales de asistencia, prevención y protección. Para tal fin se propuso diseñar dentro de los mecanismos de desarrollo social y productivo, un programa nacional de protección y asistencia integral que comprendiera la prevención del

---

<sup>7</sup> Ernesto Samper Pizano, "El Salto Social", Capítulo 5., 1994-1998. pp. 54.

desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas, estrategias para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la generación de empleo. En aquellos casos en donde el retorno de la población desplazada sea imposible, se diseñarán alternativas de reubicación y reinserción social y laboral en otras zonas agrarias o urbanas. Este programa tendría como criterio la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la perspectiva de género y generacional, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre el Estado, las ONG y los organismos internacionales.

Dentro del marco del consenso mundial en torno a la democracia con el fortalecimiento de la concepción de los derechos humanos como un asunto esencial de las relaciones internacionales y como un fundamento imprescindible de la consolidación de la democracia, la política interior centraría en buscar que la situación interna sea comprendida para impulsar así las ayudas de la comunidad internacional en el desarrollo de las políticas de derechos humanos en campos como la educación, la capacitación y el fortalecimiento institucional. De igual manera la política exterior buscó el apoyo de los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, para que su acción fortalezca y complemente los esfuerzos del gobierno en la normalización de la situación de los derechos humanos.<sup>8</sup>

En la misma línea de análisis, en el periodo presidencial de Andrés Pastrana Arango, se percibe de una manera más clara y coherente la gravedad del desplazamiento forzado, existe una mayor apropiación por parte de los encargados de la administración nacional, de factores claves que inciden en el desenvolvimiento del fenómeno, lo cual es indispensable para atacar y detener las consecuencias nefastas para la población civil que en mayor proporción acarrea el conflicto armado internamente. Dentro del plan de gobierno se empieza por expresar el alto grado de conflicto social que se vive en el país. El conflicto social, ampliamente definido, se manifiesta de muy diversas maneras

---

<sup>8</sup> Ernesto Samper Pizano, "El Salto Social", Capítulo 10., 1994-1998.

y es difícil de medir, pero una de sus expresiones más concretas se halla en los altísimos niveles de violencia que golpean a Colombia.

Por la falta de cohesión, el conflicto social se agudiza: el número de muertes violentas ha venido creciendo a lo largo de toda la década y la actividad guerrillera y paramilitar ha venido ganando presencia y audacia en todo el territorio nacional.

No obstante, éxitos importantes en la lucha contra los capos del narcotráfico, el cultivo, la producción y la exportación de sustancias ilícitas continuaba en aumento. A la persistencia del conflicto contribuyó el hecho de que el modo de desarrollo social adoptado por el Estado en los últimos años, el asistencialista, terminó por demostrar su incapacidad para promover la equidad y la cohesión social.<sup>9</sup>

De esta manera las políticas del Plan de Desarrollo se encaminan al compromiso social de trabajar en construcción de una sociedad propicia para construir paz. Con el compromiso del gobierno y la sociedad civil para así identificar y remover los obstáculos que impiden que el país avance por la senda de prosperidad, equidad y paz.

Es así como se planteó un nuevo modelo de desarrollo, que asegurara un crecimiento fundamentado en la cohesión de la sociedad y de esta manera se destacaba que el fortalecimiento del capital humano cobraba especial importancia en la situación actual del país. Entonces, el fortalecimiento del capital humano, entendido en un sentido amplio, y la mejora de las oportunidades de los más pobres para el acceso a activos esenciales para su desarrollo, tales como la nutrición y la salud, la educación y la adecuada atención a la niñez, juventud y mujeres, con especial atención a aquellos que están en situación de vulnerabilidad sea una prioridad del Plan de Desarrollo.

---

<sup>9</sup> ANDRÉS PASTRANA ARANGO. "Conflicto Social", Tomo I., 1998-2002, pp. 20.

En este periodo de gobierno se planteó de manera explícita como se manejaría la situación de las víctimas del conflicto armado dentro del marco jurídico y legal en las políticas públicas dirigidas especialmente a personas en situación de desplazamiento forzado. Diseñando así las estrategias dirigidas a zonas afectadas por el conflicto y conjuntamente lo que ha ello compete los derechos humanos y el derecho internacional humanitario haciendo todo un marco protagónico y estratégico en pro de brindar ayuda y asistencia al fenómeno de movilidad humana forzada.

En el nuevo siglo, no obstante una política pública formulada estratégicamente para su efectividad en el corto y mediano plazo y un marco legal apropiado para disminuir los efectos colaterales del desplazamiento, es evidente la manera en que se acentúa el número de personas y familias afectadas, crecen las cifras de movilidad según los registros nacionales en todos los departamentos que desde el comienzo se han visto afectados por el drama de un constante éxodo, que contrario a lo que se plantea y propone en los diferentes estamentos nacionales, no disminuye sino que crece en proporciones alarmantes.

El conflicto armado afecta los principales determinantes del desarrollo económico y social de las regiones al destruir los capitales humano, natural y físico, y, en conjunto, configura un círculo perverso de deterioro de la confianza de los ciudadanos en el Estado, bajo crecimiento económico y debilitamiento de la capacidad de gobierno para establecer las condiciones de gobernabilidad democráticas.

Una solución de fondo al desplazamiento forzado requeriría, para este nuevo orden político, según en gobierno de Álvaro Uribe Vélez, de la obtención de condiciones de convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la autoridad, el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad, defensa y justicia, que implican una solución definitiva del conflicto armado interno. Se afirmó que la mejor forma de prevenir el desplazamiento forzado es la restitución y consolidación de la autoridad democrática en todo el territorio nacional. Bajo este enfoque se propone avanzar en la generación de

condiciones para prevenir y atender el problema, en cumplimiento de los preceptos de Derecho Internacional Humanitario, la observancia de los derechos humanos y los principios rectores de la Naciones Unidas para los desplazamientos internos.

La política nacional dirigida al desarrollo, enfatiza en la relación existente entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. En muchas partes del mundo el crecimiento económico sostenido se ha logrado traducir en una reducción de la pobreza. Esto se ha logrado principalmente en los países donde el buen desempeño económico ha sido específicamente acompañado por un conjunto de políticas y estrategias orientadas a combatir la pobreza extrema. La evidencia muestra que los grupos más pobres de la población resultan beneficiados al implementarse políticas de focalización de gasto público que complementan los beneficios implícitos de un mayor crecimiento.

El Gobierno nacional entiende que la superación de lo que la Corte constitucional ha denominado el estado de cosas inconstitucional, constituye un reto para todas las autoridades del Estado. Por esta razón, desde el diseño y ejecución de la política, se ve la necesidad de involucrar a todas las instituciones del Estado y a todos los órdenes territoriales en el mejoramiento continuo de una respuesta orientada a alcanzar la mayor efectividad en la protección de los derechos de la población desplazada. El objetivo de la política de atención durante el cuatrienio 2007-2010, pretende encaminarse al logro de soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de la población desplazada, las cuales pueden darse bien sea con el retorno o con la reubicación. Para que este objetivo sea efectivo, el gobierno nacional buscará generar las condiciones para que toda la población en esta situación goce al menos del mínimo de protección de sus derechos. Esto implica avanzar significativamente en la superación de las causas que dieron origen al desplazamiento y en el restablecimiento de los derechos vulnerados.

El gobierno nacional reconoce que la población desplazada se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, ya que, además de enfrentar la

vulneración de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, tiene que enfrentar las dificultades que implica llegar a un nuevo entorno, luego de abandonar su lugar de residencia. La política pública actualmente se guía a partir de los siguientes enfoques:

- Derecho, es decir que la política se constituye en un instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada y buscará alcanzar el mayor grado de avance en su goce efectivo.
- Restitutivo, pues la política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de bienes abandonados por la población desplazada y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados.
- Humanitario, ya que la atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, y asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.
- Diferencial, es decir que, la política reconocerá que la población desplazada requiere atención especial, dadas las necesidades específicas que se derivan de su situación temporal de desplazamiento, el cual afecta de manera diferente a los distintos grupos de población que se han visto obligados a huir de su lugar de origen. Así, se identificarán las necesidades especiales según género, edad y grupo étnico.
- Territorial, al hacer parte del enfoque diferencial, la política reconocerá las particularidades de las zonas de expulsión y recepción de la población desplazada, sus capacidades.

En los planes de desarrollo tanto nacionales como municipales se puede apreciar la conciencia que tiene los gobernantes acerca del desplazamiento y cada uno de los planes de desarrollo a enfocado políticas a atender a las personas víctimas de la migración involuntaria. No obstante, dada toda la reglamentación y las políticas públicas, el problema persiste, y según estadísticas nacionales, las cifras de población desplazada continúan aumentando y ello es evidente si nos remitimos a escudriñar en los diferentes documentos legales declarados y propuestos en la última década (expuestos anteriormente).

#### **1.4 MARCO CONCEPTUAL**

**ACCION SOCIAL:** La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional fue creada mediante el decreto 2467 de 2005, con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a los colombianos afectados por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

**ACCION DE TUTELA:** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. (Artículo 86 de la Constitución Nacional)

**ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA:** Una vez producido el desplazamiento forzado, es deber del Estado asistir y socorrer a la población afectada en la satisfacción de sus necesidades básicas. Para tal efecto se ha desarrollado un programa de asistencia humanitaria encaminado a brindar apoyo alimentario y no alimentario a los desplazados para recuperar su

subsistencia mínima en asuntos relacionados con la alimentación, manejo de abastecimientos, aseo personal, alojamiento temporal, atención médica y psicológica.

El programa se ha estructurado a través de un esquema nacional de atención que se desarrolla mediante diversos mecanismos, de manera directa por parte de la entidad o por medio de alianzas de cooperación con organismos humanitarios y con las autoridades territoriales.

**AUTO:** Resolución judicial por la que se deciden cuestiones de importancia afectantes a intereses de los litigantes dignos de protección pero distintos de la cuestión de fondo, esto es, del objeto principal y necesario del proceso. Mediante un auto se suelen resolver cuestiones como las incidentales, los relativos a presupuestos procesales, los recursos contra providencias, etc. Los autos se formulan no solo expresando el tribunal que los dicta y su contenido, sino también su motivación, mediante la exposición en párrafos separados y numerados de los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho.<sup>10</sup>

**CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO:** La condición de desplazado forzado cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. Según Decreto 2569 de 2000, el reconocimiento del Estado sobre el desplazado termina cuando:

- Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona en situación de desplazamiento, puede acceder a una actividad económica en su lugar de origen en las zonas de reasentamiento.
- Es excluido del Registro Único de Población Desplazada, por declaraciones falsas o por la falta de cooperación o renuencia reiterada a participar en los programas.

---

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Cruz Martínez Esteruelas, Tomás Moro, Fernando Díez Moreno. Publicación Espasa Calpe. 1991.

**CORTE CONSTITUCIONAL:** La Corte Constitucional fue creada por la actual Constitución Política, vigente desde el 7 de julio de 1991. La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público y se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política.

Sus funciones, descritas en el artículo 241 de la Constitución, consisten en decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y los actos legislativos reformativos de la Constitución; resolver sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos del orden nacional; ejercer el control constitucional sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo de los estados de excepción; decidir definitivamente acerca de las objeciones por inconstitucionalidad que el Gobierno formule contra proyectos de ley y de manera integral y previa respecto a los proyectos de ley estatutaria aprobados por el Congreso; resolver acerca de las excusas para asistir a las citaciones realizadas por el Congreso en los términos del artículo 137 de la Carta; decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y de las leyes que los aprueben y revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales prevista en el artículo 86 de la Constitución.

**DERECHO DE PETICION:** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. (Artículo 23 de la Constitución Nacional).

**DESPLAZADO:** Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran

directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Artículo 1 Ley 387/97).

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL:** Se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas que pueden entonces, recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales y cuando la cusa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.<sup>11</sup>

Dentro de los factores valorados por la Corte para definir la existencia de un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:

- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar sus derechos.
- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela por parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de sus derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

---

<sup>11</sup> SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz (estado de cosas inconstitucional por la omisión en el pago de pensiones en el Departamento del Chocó.

**FAMILIAS EN ACCION:** El programa Familias en Acción entrega subsidios de nutrición a los niños menores de siete años, así como un subsidio escolar a los niños y jóvenes entre siete y dieciocho años que pertenezcan a las familias del nivel 1 del SISBEN y familias desplazadas, que figuran en el RUPD.

Los subsidios están condicionados a que la familia lleve a sus hijos a controles de nutrición, para el primer caso, y que los niños y jóvenes asistan a la escuela o colegio en el segundo caso. La entrega se hace a través de las madres que por lo general, tienden a distribuir los ingresos de la casa hacia el consumo de alimentos, educación y salud.

El programa asegura un subsidio nutricional por doce meses y un subsidio escolar por diez meses, los cuales se pagan bimestralmente. El objetivo de este programa es contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza del nivel 1 del SISBEN, en condición de desplazamiento o indígenas.

**REGISTRO:** El Registro Único de Población Desplazada –RUPD- surgió por mandato de la Ley 387 de 1997 y reglamentado por el Decreto 2569 de 2000. En este registro se efectúa la declaración de los hechos que rinde la población ante el Ministerio Público. Su objetivo es tener la información de la población actualizada, según sus características y especificidades, para poder brindar una atención integral. En el registro se consignan los servicios que Acción Social y otras entidades del Estado han dado a la población, con el fin de hacer seguimiento a la atención brindada. En resumen el registro permite identificar a la población y observar la evolución de su situación en todas las fases de atención; el RUPD utiliza el Sistema de Información de Población Desplazada –SIPOD-

**RETORNO Y REUBICACION:** El retorno es el regreso e integración de la población desplazada a la localidad de residencia o al lugar donde realizaba las actividades económicas habituales, es decir, es regreso al lugar de residencia con el ánimo de permanecer en ella o el equivalente al retorno del municipio o

vereda, de una persona u hogar que se hubiese desplazado por las circunstancias descritas en el artículo Primero de la ley 387/97.

La reubicación, entendida como alternativa de estabilización socioeconómica definitiva de un hogar en situación de desplazamiento, es la decisión libre y voluntaria de la población desplazada a determinar un lugar distinto al habitual de residencia de donde fue desplazado, para iniciar su proceso de estabilización. Dicha reubicación puede ser rural o urbana.

El retorno o reubicación, como posibilidad de vida y por consiguiente, la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, es un proceso que implica la materialización en reconstrucción del proyecto de vida individual, familiar y comunitario en el lugar de origen y de otro lado, una capacidad de respuesta institucional efectiva y pertinente en cada uno de los componentes considerados en el proceso.

Los retornos o reubicaciones, que pueden ser individuales<sup>12</sup> o colectivos<sup>13</sup>, deben ser, coordinados, asistidos, apoyados o impulsados desde los Comités Departamentales o Municipales de Atención a la Población Desplazada, acompañados por Acción Social u otra entidad pública o privada, deben reunir ciertas condiciones a saber:

- El principio general que los orienta es la “Restitución de Derechos”.
- Es un proceso que debe cumplir con las fases previstas.
- Acoge los “Principios Rectores del Desplazamiento Interno”: seguridad, voluntariedad y dignidad.
- Debe ser sostenible social, cultural y económicamente.
- Debe contar con una efectiva participación de las familias y personas con voluntad manifiesta de retornar o reubicarse.

**SENTENCIA:** Resolución judicial que se reserva para la decisión de asuntos de superior relevancia, singularmente para decidir sobre el fondo del asunto. En

---

<sup>12</sup> Retorno o reubicación individual: cuando regresan a diferente o al mismo lugar de origen menos de diez familias o menos de cincuenta personas.

<sup>13</sup> Retornos o reubicaciones colectivos: cuando regresan a diferente o al mismo lugar de origen más de diez familias o más de cincuenta personas.

cualquier caso, resolución que pone término al proceso, tanto si entra sobre el fondo como si, por falta de algún presupuesto del proceso, tiene que finalizarlo sin juzgar el objeto principal. Las sentencias se formulan con la expresión del tribunal que las dicta y exponiendo en párrafos separados y numerados los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho y, por último, el fallo.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Espasa. Cruz Martínez Esteruelas, Tomás Moro, Fernando Díez Moreno. Publicación Espasa Calpe. 1991.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO DEMOSTRATIVO**

*La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones  
que a los hombres dieron los cielos;  
con ella no pueden igualarse los tesoros que encierran la tierra y el mar:  
por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida.  
Don Quijote de la Mancha. Miguel de Cervantes Saavedra*

#### **2.1 LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVIDAD DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

La política pública de atención al desplazamiento en los últimos años ha tomado un enfoque de derecho y esta dirigida a lograr soluciones duraderas que conlleven a la reintegración tanto social como económica de la población en situación de desplazamiento. Sin embargo, a través de los años han sido varios los consejos, las leyes y los decretos que se han establecido para mitigar los efectos colaterales del desplazamiento, notándose un avance en la formulación de las políticas públicas tanto nacionales como locales pero con resultados que no alcanzan los objetivos propuestos y la problemática parece perpetuarse al punto que crece notablemente el número de personas afectadas.

El desplazamiento en Colombia se da como resultado de las guerras entre los grupos insurgentes y la fuerza pública y se intensificó a partir de la década de los ochentas como consecuencia del poder del narcotráfico y la delincuencia común lo que ha a través del tiempo ha significado para los campesinos tener que incurrir en un éxodo, en la mayoría de las veces, hacia las zonas urbanas. En los noventas el gobierno se percató de la necesidad de generar una oferta estatal para la atención de la población desplazada, según el conpes 2804 de 1995, el documento hace parte de la estrategia social del Gobierno y de su

política de promoción y protección de los derechos humanos. De esta manera en 1997 mediante la Ley 387 se adoptaron las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. Sin embargo, las acciones frente al fenómeno se presentaban de forma dispersa y mal planificada dada la falta de un apersonamiento del problema por parte de las instituciones gubernamentales. En 1998 se promulga el plan nacional de atención a la población desplazada, centrándose en la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia y la consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia.

En 1999 se presenta un adelanto sumamente importante en cuanto a la organización institucional, al asignarle mediante el Decreto 173 funciones de la consejería presidencial a la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Para el siguiente a la par de la Ley 599 la cual tipifica el delito del desplazamiento forzado en el código penal, se reglamenta parcialmente la Ley 387, mediante el Decreto 2569, precisando elementos para el desarrollo de la atención humanitaria de emergencia como la temporalidad y los criterios de prorroga. Es importante resaltar que desde 1997 hasta 2001 se presentaron varios planes de acción para prevenir y atender el desplazamiento por medio de los conpes 3057 y 3115 en un intento de reorganizar y simplificar el marco institucional de la política actual y fortalecer los sistemas de información sobre desplazamiento forzado en el país, proponiendo un mecanismo distribución presupuestal sectorial, y recomendando el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte del Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno del desplazamiento.

En el año 2004 se presenta en el ámbito legal del desplazamiento un hecho sin precedentes, al declararse por medio de la Sentencia T-025, un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, luego de ser interpuestas 108 acciones de tutela de 1150 núcleos familiares, debido a la

falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos de la población desplazada. Entonces es cuando se reorienta la política de los indicadores de goce efectivo de derechos y se le hace seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional mediante varios Autos de la Corte Constitucional, los cuales señalan entre otras cosas que lo que impide significativos avances es la insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales.

Es de vital importancia anotar que en 2006 la Procuraduría General de la Nación concluye que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia SNAIPD, no han adoptado las medidas necesarias para superar de manera acelerada y sostenida las falencias en la atención de esta población ni han dado pleno cumplimiento a las ordenes proferidas en los diferentes autos de la Corte Constitucional.

De esta manera, a nivel nacional se reconoce que para la debida formulación y ejecución de todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, de un adecuado de proceso de registro y caracterización por parte de Acción Social, ya que cualquier atraso, rezago o falla en el proceso de registro y caracterización de la población tiene un impacto directo sobre la totalidad de los elementos que integran la política pública en referencia.

## 2.2 EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LOS PROGRAMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Desde 1995 en Colombia se reconoce la gravedad del desplazamiento interno, y considera la necesidad de desarrollar arreglos institucionales y normatividad para su abordaje.

**Atención Humanitaria de Emergencia:** la ley 387 de 1997 determinó la AHE como un derecho, delegó responsabilidades institucionales para prestarla integralmente y dictaminó la adopción de medidas para asegurar la protección de la población en condiciones dignas para subsistir y adaptarse al nuevo modo de vida. La atención humanitaria en un primer momento constaba de tres programas: asistencia especial de emergencia, protección en el marco de la atención inmediata y por último fortalecimiento institucional, organización y participación ciudadana y comunitaria. Se tomaron estrategias como la gestión de instalación de unidades de atención integral a la población desplazada en las ciudades altamente receptoras con el fin de aumentar la capacidad de respuesta.

A partir de la sentencia T-025 se definió la fase de AHE con tres líneas de acción:

- Asistencia humanitaria en situaciones de emergencia a individuos y hogares desplazados, con enfoque poblacional de género, etnia y edad.
- Atención a individuos y hogares en situación o riesgo de inseguridad alimentaria y con necesidades de alojamiento transitorio.
- Fortalecimiento de la capacidad territorial de respuesta para la atención de la emergencia.

Finalmente, es importante resaltar que la Corte determinó que el termino de tres meses y su prorrogas por el mismo tiempo son inconstitucionales, ya que son insuficientes, para subsanar y atender en forma eficiente y oportuna, la grave vulneración de múltiples derechos fundamentales y por ello la AHE debe extenderse hasta que la persona afectada pueda asumir su autosostenimiento.

**Generación de ingresos:** en el tema de la generación de ingresos se encuentra que inicialmente la ley reglamenta que el Gobierno Nacional debe promover “acciones de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”.<sup>15</sup> Es así como en los primeros años las políticas se centraron en generar las condiciones para el retorno y la recuperación de una base económica para las familias.

En el momento en que la Corte Constitucional inicia sus pronunciamientos sobre los derechos de la población desplazada, se reitera la el apoyo para la generación de ingresos y se ordena a los entes locales, regionales y a las entidades del SNAIPD atender las demandas específicas. En 2005, por decreto, el concepto de estabilización socioeconómica se redefine como “la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas que le ofrecen los territorios en donde la población retorna o se reubica.”<sup>16</sup>

Actualmente, los programas de generación de ingresos, tanto urbanos como rurales, que tienden a lograr la estabilización socioeconómica de la población son: las líneas de vinculación laboral, creación y fortalecimiento de microempresas, crédito y acceso a la tierra para la producción. La política esta definida para el acceso a los programas institucionales del SENA, el Ministerio de Agricultura con los ejecutores Banco Agrario e INCODER y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo a través de Fomipyme y Acción Social.

**Retornos y reubicaciones:** en materia de retornos y reubicaciones, mediante el Decreto 173 de 1998, se especifica entre las actividades a desarrollar, un plan de retorno o reubicación y se formulan las medidas de acceso al programa de estabilización socioeconómica, el cual tuvo dificultades en su implementación. Para 2005 se establece por el Decreto 250, que los procesos

---

<sup>15</sup> Ley 387 de 1997. Artículo 17.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Decreto 250 de 2005

de retorno acatarán irrestrictamente los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad. Las entidades que conforman el SNAIPD deberán, en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones internacionales, apoyar a los hogares desplazados que deseen retornar, desarrollando los componentes de la estabilización social y económica a través de las líneas estratégicas de: acciones humanitarias, gestión social, hábitat y desarrollo económico local.

En los últimos años se estableció una política de retornos y se creó un sistema de registro para la población que retorna o reubica, iniciándose el proceso de diagnóstico a los retornos colectivos acompañados. Igualmente, se ha ratificado la responsabilidad de las entidades del SNAIPD, desde su misión constitucional, de garantizar el acceso y disfrute de los derechos a la población que voluntariamente ha decidido retornar, bajo los principios de seguridad y dignidad.

**CAPÍTULO III**  
**EVOLUCIÓN E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA INVERSIÓN**  
**PÚBLICA EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO**  
**FORZADO EN COLOMBIA**

*La violencia es el miedo a los ideales de los demás.*

*Mahatma Gandhi*

**3.1 DINÁMICA DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA 1997-2007**

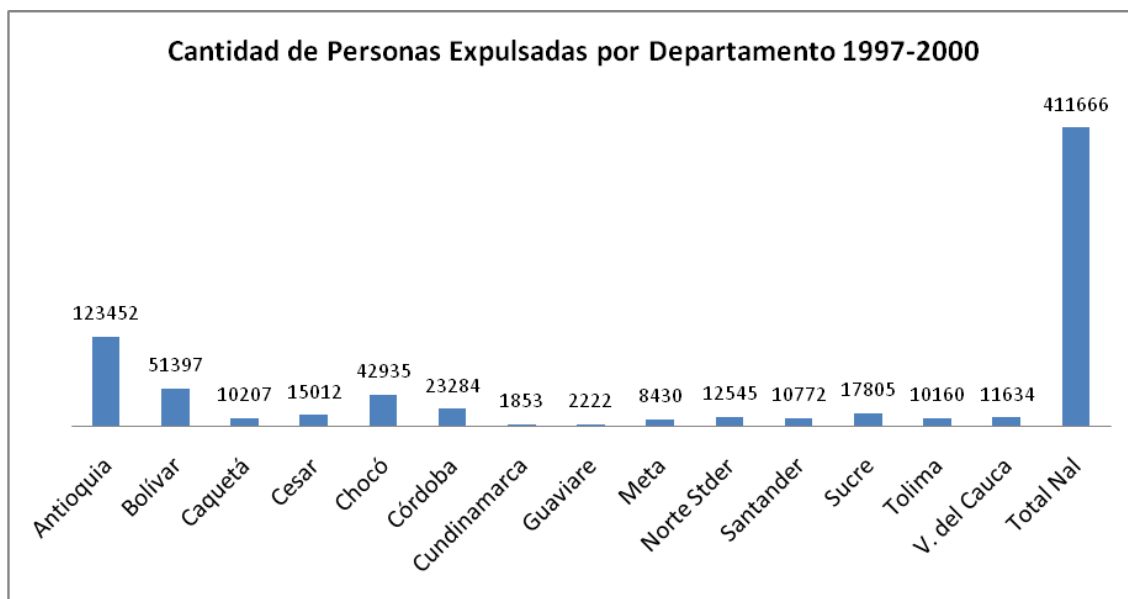
A partir de 1997, año en el cual se promulga la Ley 387 para la atención y el apoyo integral a la población en situación de desplazamiento forzado, la dinámica de las migraciones internas toma una dirección en línea ascendente teniendo en cuenta el numero de personas y hogares que han declarado su estado de desplazamiento en la ultima década. A continuación se puede apreciar por espacios de tiempo cortos el comportamiento de las cifras en los principales departamentos en materia de expulsión y recepción. Se puede observar una asimetría del fenómeno en las diferentes regiones colombianas, unos departamentos se ven mucho más afectados que otros, principalmente en el centro y la parte sur de la región caribe. Sin embargo proporcionalmente a su población no se desconoce que algunos territorios de la parte sur y oriental del país, también sufren las consecuencias del conflicto armado interno.

## 3.2 GRAFICOS DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

### 3.2.1 GRAFICOS DE EXPULSIONES POR DEPARTAMENTOS

Gráfico No. 1

Acumulado de personas expulsadas a nivel departamental 1997-2000

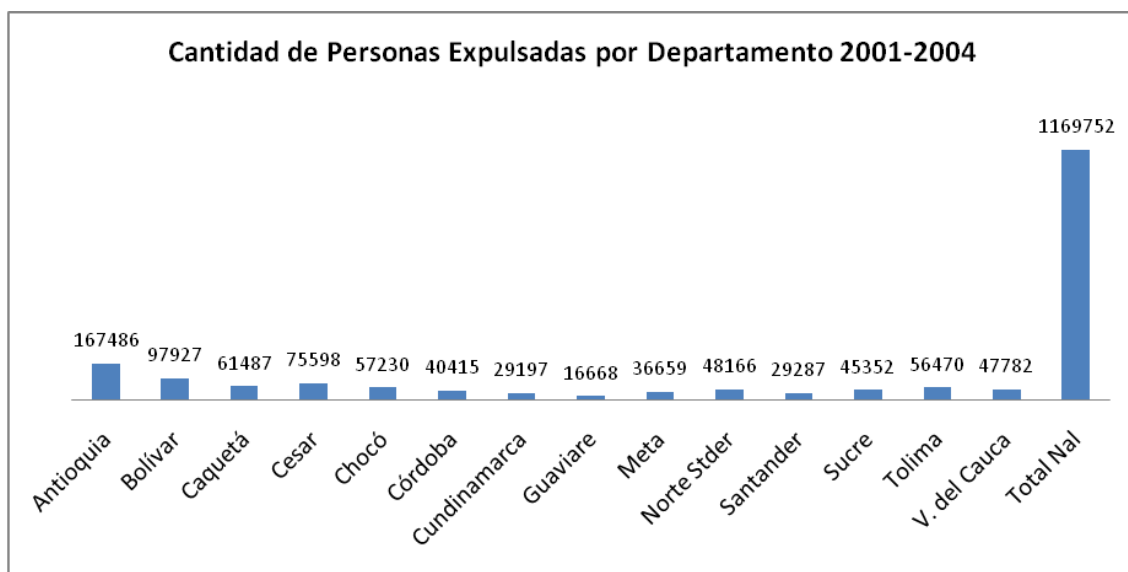


Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

Las expulsiones a nivel nacional en los últimos años de la década del noventa, afectaba principalmente al departamento de Antioquia que para este rango de tiempo (1997-2000) tenía cerca del 31% del total nacional de población desplazada, no obstante, las cifras también eran alarmantes para ese entonces en otros departamentos como Bolívar, Chocó y Córdoba. (Ver gráfico No 1). En estos años, se debe tener en cuenta, se acababa de promulgar la ley y también se debe resaltar que estaba finalizando un periodo de gobierno presidencial e iniciaba el otro, para este tiempo, lo primordial era la construcción de la paz y tendrían lugar algunos acercamientos del gobierno con los grupos insurgentes, con el fin de llegar a un acuerdo que beneficiara a ambas partes.

## Gráfico No. 2

### Acumulado de personas expulsadas a nivel departamental 2001-2004

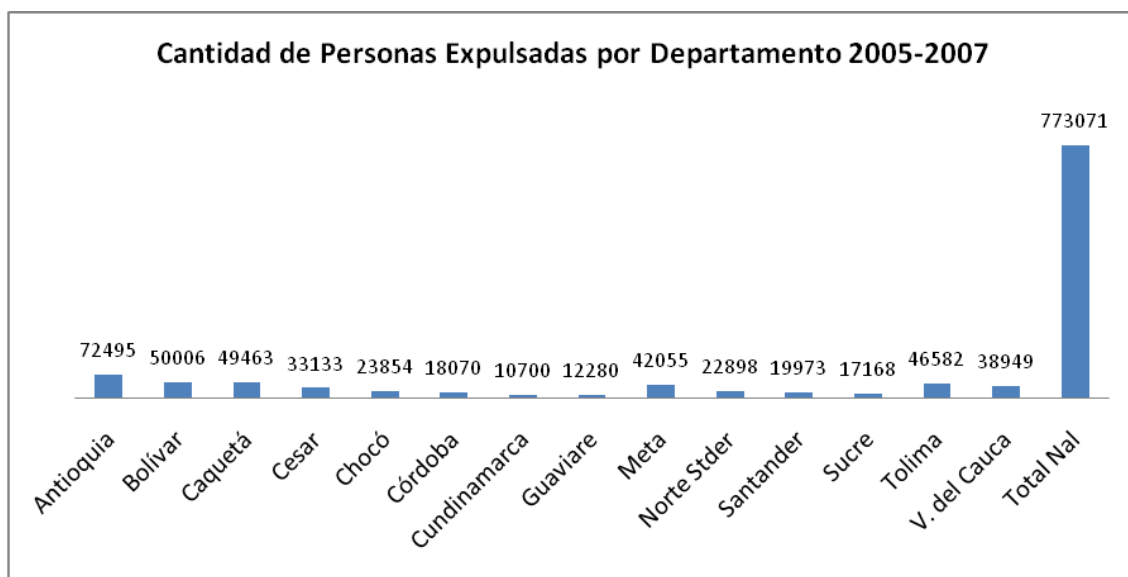


Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

En los comienzos de siglo la dinámica del desplazamiento se acentúa, las cifras continúan creciendo, finaliza un periodo de gobierno que fue algo flexible con los grupos al margen de la ley y se da paso a un periodo en el cual se inicia un proceso de desmembración de la guerrilla bajo el propósito de la seguridad democrática. En el gráfico No 2, a pesar de tener un mismo rango de tiempo, se puede apreciar el aumento de la expulsión de población principalmente en Antioquia; sin embargo las proporciones de expulsiones a niveles departamentales se evidencian más uniformes.

### Gráfico No. 3

#### Acumulado de personas expulsadas a nivel departamental 2005-2007



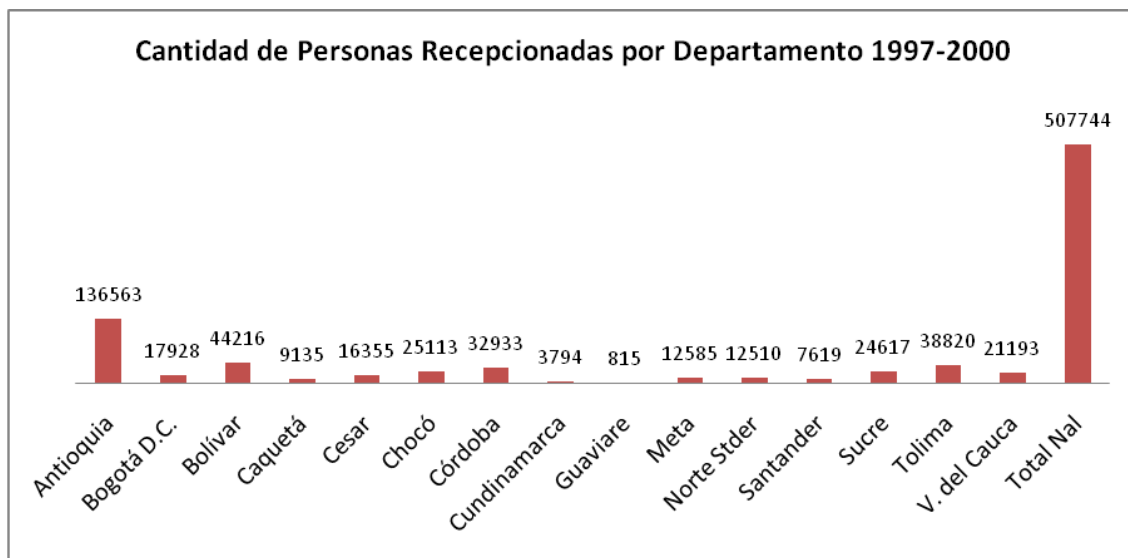
Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

Para este periodo de tiempo que tiene un rango inferior en relación al analizado anteriormente, el comportamiento dinámico del fenómeno disminuye aproximadamente en un 15% promedio anual. (Ver gráfico No 3). Al comparar las cifras obtenidas al finalizar el siglo XX con las que se cuenta en la actualidad se evidencia que el éxodo de familias en el país ha sido de tendencia positiva, para el año 2007 casi 2.3 millones de personas han sufrido el hecho inenarrable de abandonar sus tierras, su vivienda, su trabajo y se han visto sometidas a desplazarse a otro lugar a comenzar una nueva vida. Se debe tener en cuenta que estas cantidades son las registradas en el RUPD, un numero desconocido de personas desplazadas no han tenido acceso a las garantías gubernamentales y constitucionales debido a múltiples factores como la negativa de las entidades, el miedo o la desinformación, entre otros.

### 3.2.2 GRAFICOS DE RECEPCIONES POR DEPARTAMENTOS

Gráfico No. 4

#### Acumulado de personas recepcionadas a nivel departamental 1997-2000

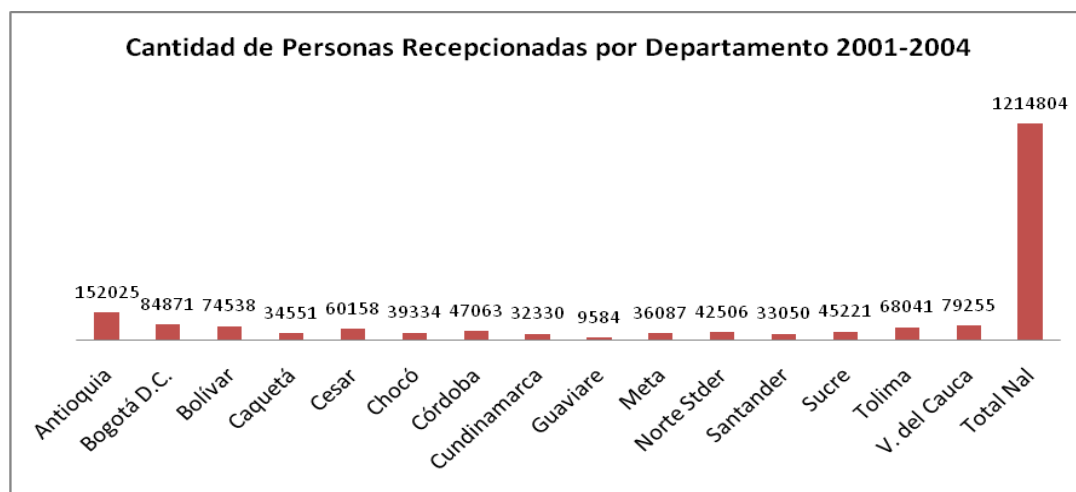


Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

En materia de recepción en los últimos años del siglo pasado los principales municipios afectados por la llegada de personas desplazadas por la violencia se encontraban en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Sucre. (Ver gráfico No 4). Dadas las cifras se puede asumir que las personas forzadas a salir de sus municipios en la mayoría de los casos se desplazan dentro de su mismo departamento o a aquellos con los que limitan. Se debe tener en cuenta que en estos años las cifras de recepción son mayores que las de expulsión dado que hubo personas que salieron de sus municipios antes de 1997.

### Gráfico No. 5

#### Acumulado de personas recepcionadas a nivel departamental 2001-2004

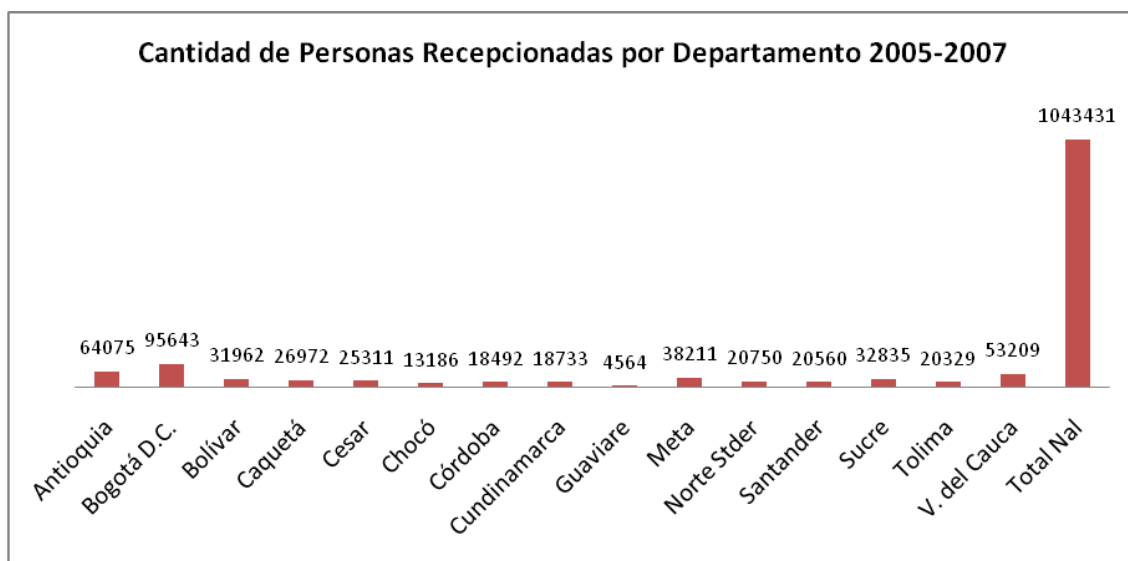


Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

La capital de la República se convierte en una fuerte receptora de población desplazada por la violencia, hasta esta ciudad llegan personas y hogares de todos los municipios del país. En este lapso de tiempo en el cual el fenómeno se ha incrementado, Antioquia sigue siendo el departamento con más población decepcionada: 12.5% del total nacional frente a un 6.5% decepcionado en Valle del Cauca. (Ver gráfico No 5).

### Gráfico No. 6

#### Acumulado de personas recepcionadas a nivel departamental 2005-2007



Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

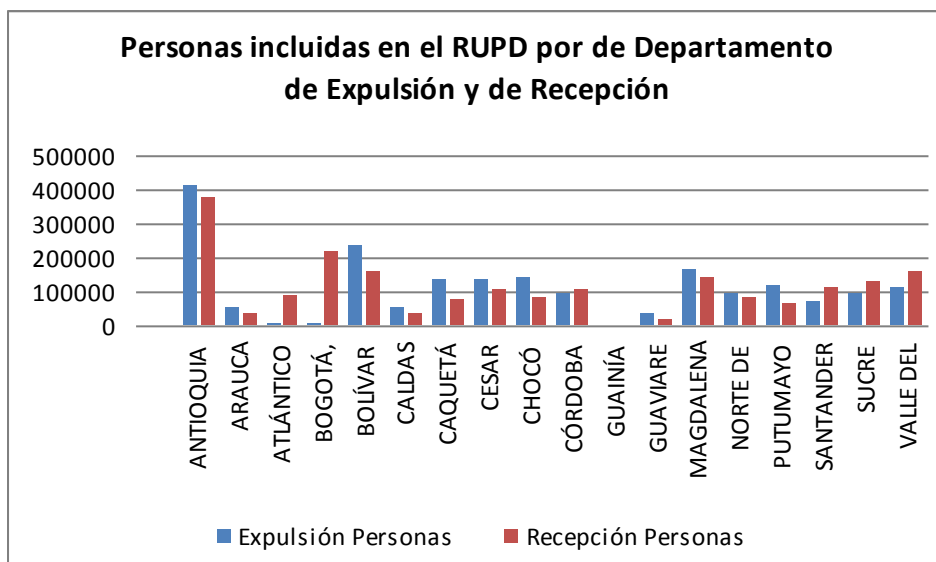
Bogotá D.C. para este periodo de tiempo cuenta con una recepción aproximada de 96.000 personas lo cual equivale a un 12.6%. Se puede apreciar de la misma manera que el departamento de Santander es un fuerte receptor, puesto que a este llegan personas de varios departamentos como lo son Antioquia, Cesar, Sucre, Norte de Santander y Bolívar, cuenta con un 4.3% del total nacional. Recepciona de 2005 a 2007 un 39% más, de lo que expulsó en el mismo periodo. (Ver gráfico No 6).

Se evidencia discrepancias en materia de cifras al comparar el total expulsado con el total recepcionado, ello se debe a que algunas personas fueron expulsadas antes del año 1997 y se registraron en los siguientes años. Los grandes afectados por las llegadas masivas de población han sido Antioquia, Bogotá, Santander, Sucre y Valle del Cauca. En el siguiente gráfico se puede apreciar el número de personas actualmente incluidas en el registro único de población desplazada a nivel de departamental tanto de expulsiones como de recepciones.

### 3.2.3 GRAFICO DE EXPULSIONES Y RECEPCIONES DEPARTAMENTALES ACUMULADO

**Gráfico No. 7**

**Acumulado de personas registradas a nivel departamental 1997-2007**



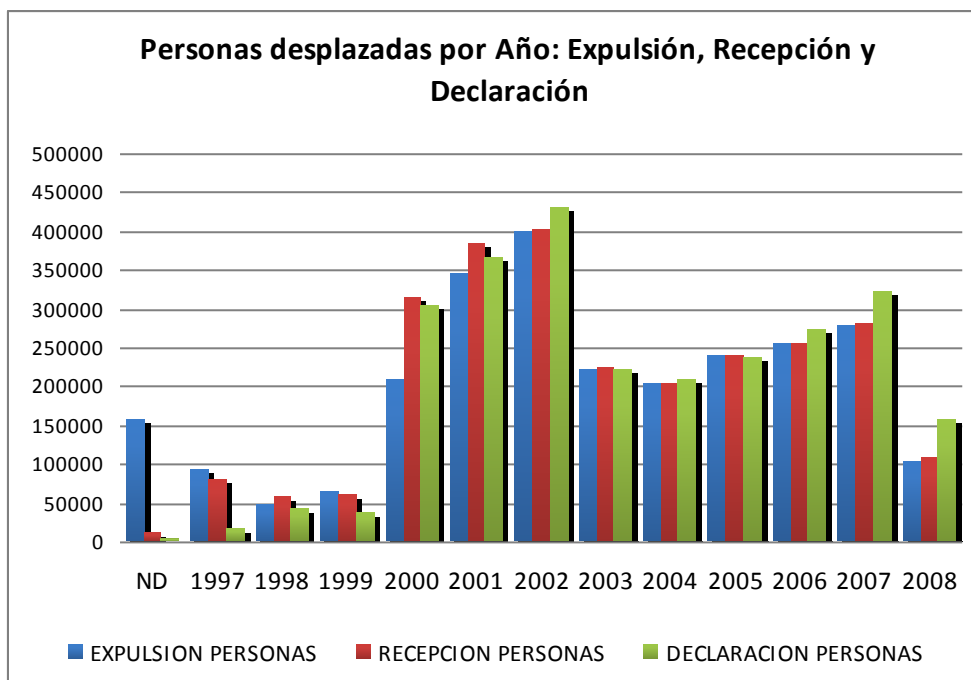
Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

Al contrastar la cantidad de personas y de hogares que son expulsados, recepcionados y que presentan la declaración se puede observar una similitud entre los tres acontecimientos. (Ver gráfico No 7). La cantidad de desplazados expulsados anualmente podría decirse, que es directamente proporcional a los que se recepcionan en todo el territorio nacional. En los dos siguientes gráficos (8 y 9) se representa la dinámica del fenómeno anualmente, confirmando a la vez que el número de personas como el de hogares que se desplazan se da en la misma proporción.

### 3.2.4 GRAFICOS DE PERSONAS Y HOGARES DESPLAZADOS ANUALMENTE EN COLOMBIA

**Gráfico No. 8**

**Personas desplazadas anualmente 1997-2008**

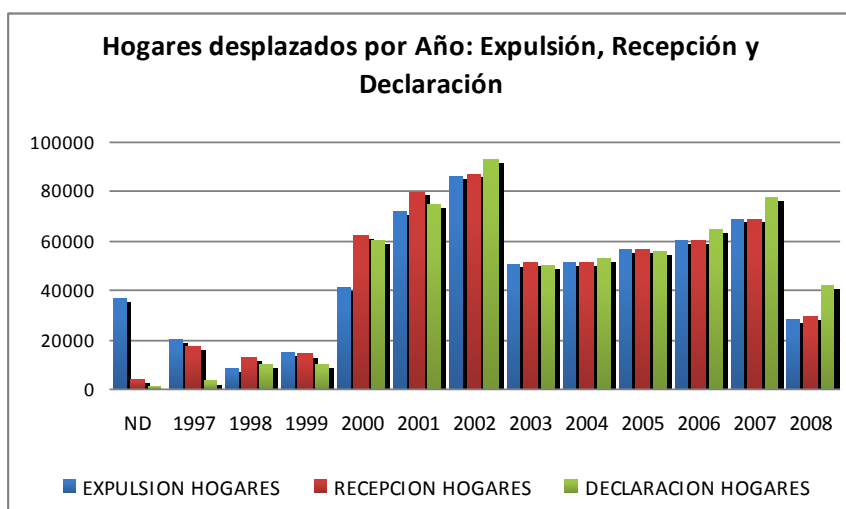


Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

De igual forma, se observa una vez más que los años en los que se intensificó el fenómeno fue en los primeros del nuevo siglo, no obstante, a partir del año 2005 el problema ha ido paulatinamente en aumento.

### Gráfico No. 9

#### Hogares desplazados anualmente 1997-2008

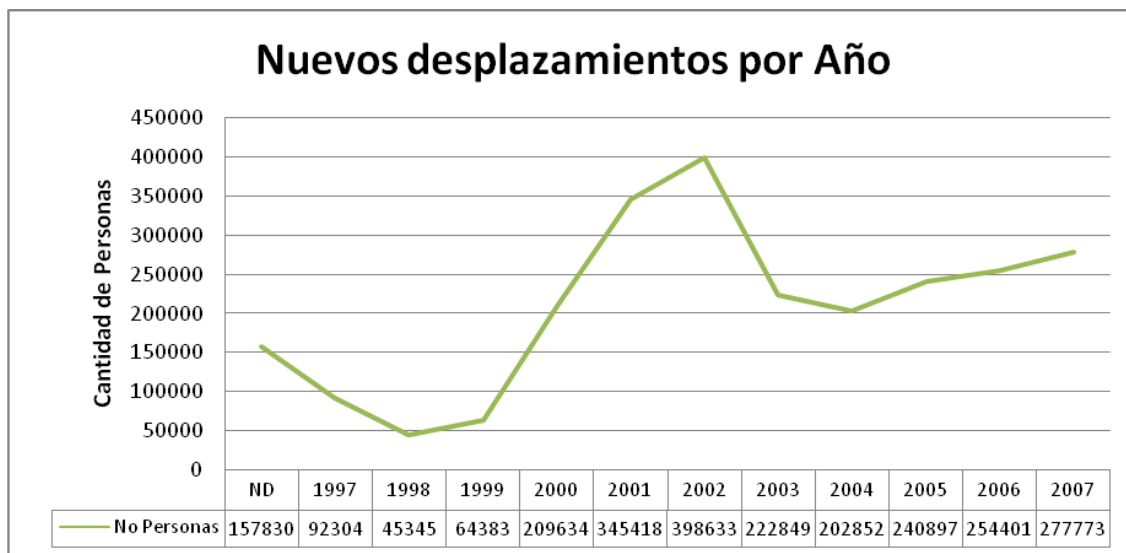


Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

### Gráfico general de desplazamiento por años

### Gráfico No. 10

#### Desplazamientos producidos cada año 1997-2007



Fuente: RUPD-Acción Social. Cálculo de los autores

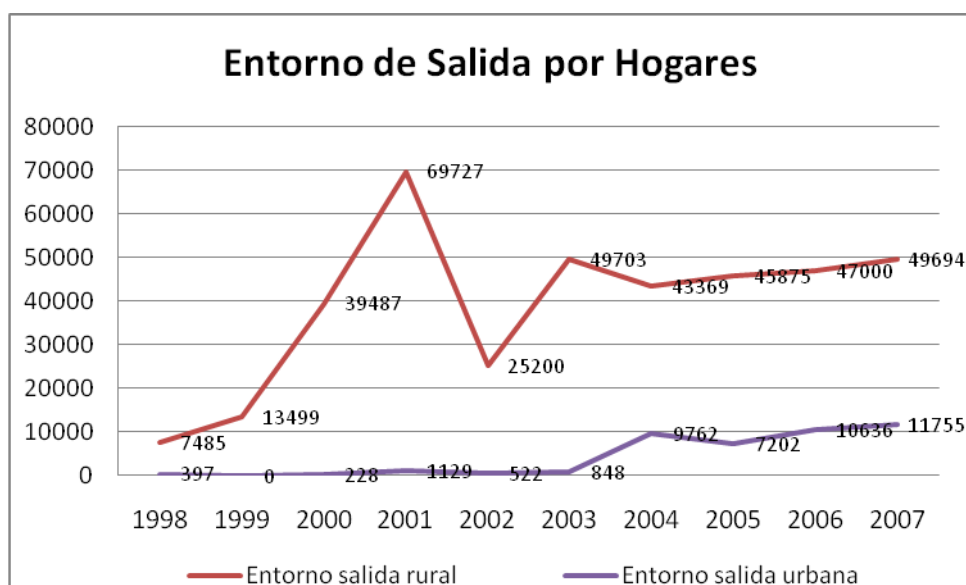
A 30 abril de 2008 según el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social, son 2.500.962 personas que equivalen a 562.296 hogares en situación de desplazamiento. En el año 2002 el desplazamiento alcanzó el pico más alto en número de personas expulsadas, año a partir del cual se produjo un

descenso significativo del 44%. Los datos presentados en el gráfico No 10 corresponden a los nuevos desplazamientos producidos cada año.

### 3.2.5 CARACTERIZACION DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

#### Entorno de salida por hogares

**Gráfico No. 11**  
**Entorno de expulsión por hogares 1997-2007**



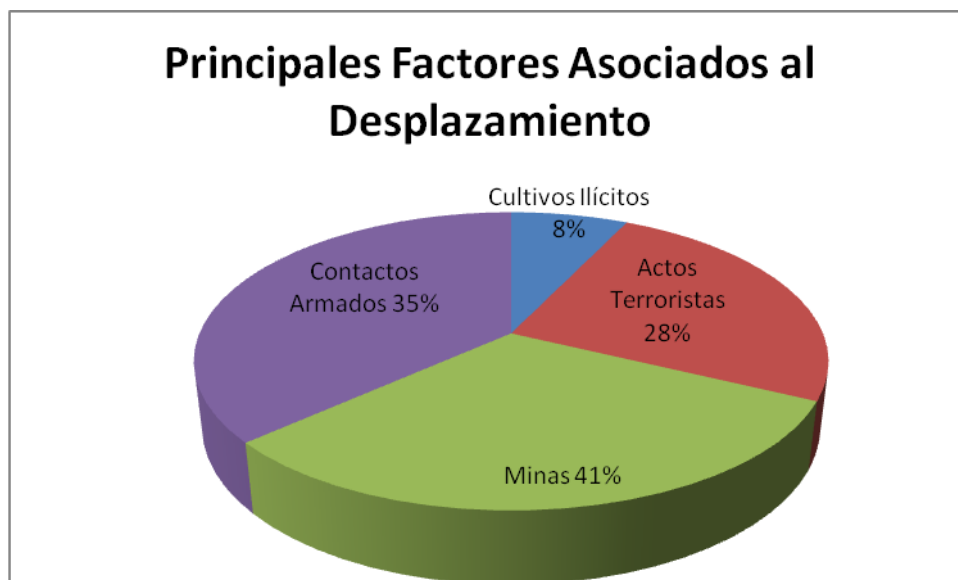
Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

Según el informe presentado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional el 30 de abril de 2008, el 92% has sido expulsada de zonas rurales y el 8% de zona urbana. Desde 2003, la proporción de expulsión urbana se ha incrementado respecto al nivel de expulsión rural. (Ver gráfico No 11). El Departamento Nacional de Planeación informa que de las personas expulsadas de zonas rurales el 93% llega a un entorno urbano y la población restante llega aun entonro rural. De otro lado, sucede lo mismo con las personas expulsadas de zonas urbanas, pues de igual manera solo el 7% llega a un entorno rural y el porcentaje restante a los sectores urbanos.

## Factores claves en la expulsión 2000-2007

Gráfico No. 12

### Principales factores asociados al desplazamiento 1997-2007

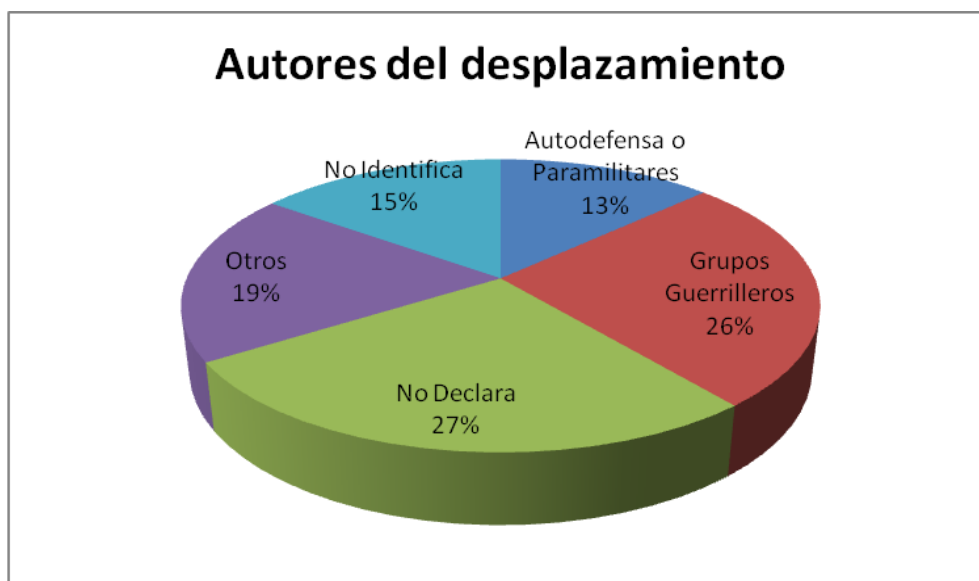


Fuentes: Observatorio de Minas. Observatorio de DD.HH. Cálculo de los autores

En el nuevo siglo los principales departamentos expulsores han sido Antioquia, Bolívar, Magdalena, Caquetá y Cesar. En estos cinco departamentos se encuentran concentrados los factores asociados con el desplazamiento en materia de expulsión. En el gráfico No 12 se puede apreciar que la cusa principal del éxodo de la población ha sido las minas anti personas, aproximadamente con un 41%, seguido muy de cerca por los enfrentamientos armados que se producen entre los grupos militantes que operan dentro del territorio nacional a los que les corresponde un 35%.

### Gráfico No. 13

#### Responsables de los desplazamientos desde 1997 hasta 2007



Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

Como se puede observar en el gráfico son los grupos guerrilleros (FARC, ELN) los principales cuasantes de la salida de personas y hogares de sus viviendas y tierras, mientras que las autodefensas tienen un 50% menos de influencia que la guerrilla en la expulsión. Por otro lado, gran parte de la población desplazada, 27%, no da información acerca de los responsables de su salida. Mientras que un 15% no los identifica y un 19% declara que los autores del desplazamiento son otros grupos como la policía, el ejército, la delincuencia común, entre otros. (Ver gráfico No 13).

### 3.3 IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA INVERSION EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

#### 3.3.1 INVERSIÓN PÚBLICA EN LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Gráfico No. 14

Montos destinados anualmente a la población desplazada 1997-2007



Fuente: DNP. Cálculo de los autores

A nivel presupuestal el gobierno ha hecho un gran esfuerzo para lograr avances en la atención a la población desplazada; por ejemplo entre 1995 y 2002 se asignaron recursos por 566.647 billones de pesos, y entre 2003 y 2007 2.7 billones de pesos. Así, se pasó de un promedio por año de 74 mil millones de pesos a uno de 450 mil millones de pesos.<sup>17</sup>

La administración nacional ha conseguido revertir la propensión creciente del desplazamiento en el país, los recursos propuestos a la atención de la población desplazada en el periodo 2002-2006 son 13.11 y 4.21 veces los

<sup>17</sup> Departamento Nacional de Planeación.

recursos destinados para lo mismo por los gobiernos 1994-1998 y 1999-2002 respectivamente. (Ver gráfico No. 14).

De acuerdo al último documento Conpes (3400 de 2005), a un total de 5.1 billones de pesos asciende el monto total de la inversión para población desplazada hasta el año 2010 (519.071 millones de 2005, en el 2006 847.620 millones, y un esfuerzo agregado que se hace del 2007 al 2010 de 3.9 billones de pesos)

El Presupuesto de Acción Social para atender a población desplazada se incrementó. (Entre 1995 y 2004 se invirtió 1.4 billones de pesos y para el 2005 y 2006 847.620 millones lo que representa un 55% de la inversión realizada durante los últimos 10 años). En el primer cuatrienio, según Acción Social, el gobierno de Uribe (2003-2006) se invirtió en desplazados 1.8 billones y se pasó para el periodo 2007-2010 a 4.1 billones.

En relación a la inversión en los diferentes programas se recopila la siguiente información:

**Alimentación:** según un informe de Acción Social presentado en diciembre de 2007 más de dos millones de campesinos (550 mil familias) de 31 departamentos estaban hasta entonces (nov 2007 ) vinculados al programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA, principal iniciativa para prevenir el desplazamiento, además del retorno de la fuerza pública a todas las cabeceras municipales y otros sitios.

RESA a la fecha (nov 2007) tenía 188 proyectos, 842 municipios, más de 2 millones de campesinos y una inversión de 115.278 millones de pesos. Lo que significa un 20% de la población rural del país. Entregándose además 10.000 kits agropecuarios.

Durante los últimos seis años, la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación OPSR ha beneficiado con ayudas alimentarias a un millón 826.801 personas que recibieron más de 68.802 toneladas de alimentos. Sólo en el 2006 se registraron 381.875 beneficiarios atendidos a través de las modalidades de alimentos por trabajo, alimentos por capacitación, alimentación

escolar y preescolar etc. Estas ayudas alimentarias representaron 25.077 toneladas de alimentos, a razón de 1.320 toneladas por mes. Adicionalmente, Acción Social entregó como contrapartida al convenio PMA, más de 170 mil kits para dotación de cocinas, escolares, seguridad alimentaria, agropecuario y mobiliario básico para vivienda en 20 departamentos.

**Subsidio de vivienda:** la mitad de todas las asignaciones para vivienda en el último año se hizo para población desplazada. Se abrieron convocatorias para el subsidio de vivienda que posibilitaron el acceso de más de 25 mil hogares de zonas rurales y urbanas a este subsidio. En este componente se pasó de una asignación presupuestal de 3 mil millones de pesos a 200 mil millones de pesos.

Desde el año 2002 a 31 de agosto de 2007 se asignaron 70.914 subsidios de vivienda de los cuales 19.032 han sido a través de bolsas diferentes a las específicas para la población desplazadas. En el periodo 2002-2007 se asignaron 57.338 subsidios urbanos y 13.575 subsidios rurales.

**Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad:** en el año 2006 con corte a 3 de septiembre de 2007 se atendieron 6.436 hogares en el marco de la etapa a la estabilización. En este tema de Mejoramiento de Habitabilidad entre el 2005 y 2007 se aumentó el 81% de recursos pasando de \$4.725 millones inicialmente apropiados a \$25.725 millones

Entre el 2003 y el 2005, cerca de 3.200 familias desplazadas se han visto beneficiadas con la adjudicación de un área de 25.516 hectáreas, de las cuales más de 15 mil han sido adquiridas directamente por el Estado, 9.709 transferidas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, y 736 transferidas por el INCORA. Adicionalmente, se ha protegido la propiedad sobre 1.230.679 hectáreas representadas en 59,125 derechos de personas desplazadas

**Educación:** en materia de educación los recursos ejecutados por el Ministerio de Educación Nacional han aumentado significativamente desde 2003, gracias al incremento de recursos presupuestales durante el año 2005-2006. De esta forma se pasó de contar con 118.289 millones de pesos, en 2004, a 203.205

millones de pesos en 2006 ampliando cobertura. Durante el año 2003 se atendieron 29.707 estudiantes en condición de desplazamiento. En el 2004 se atendieron 120.651 estudiantes, en el 2005 fueron 180.126 y en 2006 se están atendiendo a 232.115 estudiantes.

En mayo de 2006 se abrieron inscripciones para capacitar a través del programa Jóvenes en Acción a muchachos desplazados entre 18 y 30 años. De igual forma, desde 1997 hasta el año 2005 se capacitaron 103.121 personas desplazadas así: 77.625 en centros de formación; 579 en Jóvenes en Acción; 14.177 personas orientadas para el servicio público de empleo y 1.080 mediante el Convenio SENA-Fonade. Entre los años 2002 y 2006, 234.132 personas desplazadas hicieron uso de cupos de capacitación en oficios productivos, emprendimiento, empresarismo y asociatividad. También el SENA entre marzo de 2004 y julio de 2006, desarrolló actividades de orientación ocupacional para 201.653 personas desplazadas.

El programa BATUTA de formación musical pasó de 900 niños desplazados en 2.002 a 20.000 en 2.005. Para el año 2006 la meta se superó con 26.000 niños inscritos. A septiembre de 2007 hay 28.180

**Salud:** Acción Social informa que existen alrededor de 670.264 afiliados al régimen de salud colombiano que están incluidas en el Registro Único de Población Desplazada. El número de servicios de salud a la población desplazada se multiplicó 440 veces entre 2002 y 2006, al pasar de 507 a 209.377 en lo que va corrido del año. El número de personas atendidas en salud con recursos de convenios pasó de 87.272 en 2004 a 161.403 en el 2005. Para el 2006, el Ministerio de Protección Social contó con 300 mil cupos nuevos para asignar. La inversión por año para atender a estas 300 mil personas es de 65 mil millones de pesos.

**Generación de ingresos:** en el componente de generación de ingresos y crédito las limitaciones del sistema aún son significativas debido a la magnitud de los recursos requeridos para lograr un nivel de ingreso mínimo para las familias desplazadas, sin embargo, hay algunos ejemplos que demuestran cómo las entidades han asignado recursos de forma creciente y buscan abrir

mayores posibilidades a la población desplazada. Mediante la línea de crédito especial para población desplazada, fueron aprobados 33 créditos individuales por 150 millones.

Cerca de 35 mil personas desplazadas mayores de 18 años se están capacitando técnicamente para desempeñar un oficio (SENA-FOMYPYME). Adicionalmente, SENA-FOMYPYME abrieron una convocatoria para fortalecer unidades productivas, creación de planes de negocio para beneficiar a 1.790 personas desplazadas.

Entre los años 2002 a 2006, Acción Social inició mediante sus diferentes programas dirigidos a población desplazada y/o en convenio con la cooperación internacional, apoyo a proyectos de generación de ingresos ya sea a través de la modalidad individual o asociativa. Entre Agosto del 2002 y 31 de marzo de 2007 se vincularon 67.368 hogares a proyectos de generación de ingresos.

***Ayuda humanitaria de emergencia:*** al comenzar este gobierno había en el país 13 Unidades de Atención y Orientación a Población Desplazada UAO. Hoy hay 35. La Ayuda Humanitaria de Emergencia mejoró sustancialmente, al atender el acumulado de varios meses que estaban pendientes y reducir notablemente los tiempos de atención en el 95% de los casos.

En los últimos años (2001-agosto 2006) se han atendido, con el componente de Atención Humanitaria de Emergencia, el 82.3% respecto al total de familias desplazadas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada. (De 441.639 familias registradas, 352.807 han recibido la AHE). En el tema de Atención Humanitaria se implementó el acompañamiento psicosocial, el plan de vida y la orientación ocupacional

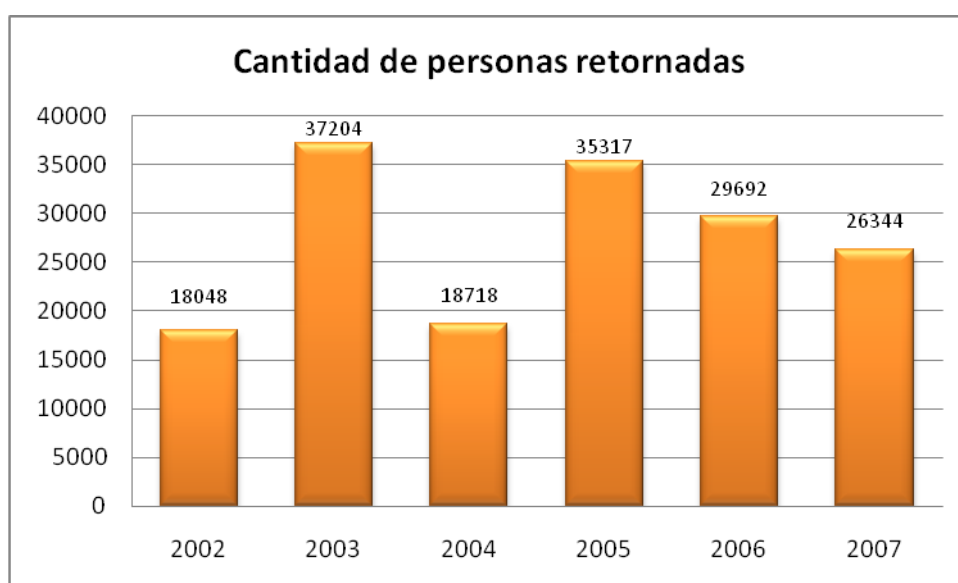
Lo que se puede observar al intentar dar un diagnóstico de las repercusiones que ha tenido la inversión pública en la última década, teniendo en cuenta las actuales condiciones de vida de la PD, es que los recursos destinados son insuficientes para atender las múltiples necesidades de la población víctima del conflicto armado. El esfuerzo financiero no abarca o no responde al sinnúmero

de faltantes y problemas que aquejan a las familias a pesar de los grandes montos direccionados a la solución de los mismos.

Existe entonces, la necesidad de políticas realmente efectivas, transparencia en el direccionamiento y ejecución de los recursos, un diseño de programas claramente estructurados para responder a los efectos negativos del desplazamiento, además un monitoreo eficaz a la inversión de los recursos y a los resultados socioeconómicos de los mismos, para de esta manera poder hacer los ajustes pertinentes a las políticas y propender por aumentar los beneficios que ellas generan para la población, es importante conocer la gestión de las entidades estatales que trabajan en la atención y seguimiento de las necesidades de la población desplazada.

### 3.3.2 NUMERO DE RETORNOS DE 2002 A 2007

**Gráfico No. 15**  
**Personas retornadas anualmente 2002-2007**



Fuente: RUPD. Acción Social. Cálculo de los autores

En materia de retornos, se encuentra que, un total de 165.323 personas desplazadas retornaron a sus lugares de origen de 2002 a 2006. (Ver gráfico No. 15). Estos retornos han sido masivos y contaron con el acompañamiento

del Gobierno Nacional. Esta cifra equivale a más de 40.000 familias de 31 departamentos del territorio nacional. Los años más exitosos en materia de retornos como se aprecia en el gráfico son 2003 y 2005, sin embargo estos eventos han ido disminuyendo progresivamente.

Las cerca de 6 mil familias que retornaron el año pasado fueron desplazadas entre los años 2000 y 2007 de los departamentos de Antioquia, Nariño, Magdalena, Córdoba, Chocó, Sucre, Norte de Santander, Caquetá, Putumayo, Cauca y Valle. En el municipio de El Charco (Nariño), este retorno masivo se cumplió con 8.165 personas, es decir 1.715 familias que regresaron a sus parcelas. El tiempo promedio que las familias de cada departamento se han tardado en retornar varía entre 1 y 15 meses.

Otros retornos masivos se realizaron en Apartadó (Antioquia), con 4.456 personas que regresaron al corregimiento de San José y en Montelíbano (Córdoba), con 6.030 ciudadanos que volvieron a Tierradentro. Así mismo, Acción Social acompañó a las familias que volvieron a los corregimientos de Unión Peneya (Caquetá) y Bajo Calima (Valle). En los municipios antioqueños de Cocorná, Nariño, Ituango, Urrao, Sonsón y Tarazá, los desplazamientos ocurrieron en el 2007 y este mismo año retornaron a sus veredas. Igualmente, Acción Social trabajó en el retorno de familias que se habían desplazado desde el 2000 y regresaron a los municipios de San Onofre (Sucre), La Avianca (Magdalena), y San Carlos (Antioquia).

Cuando se pretende visibilizar el impacto de la inversión por parte de las entidades públicas en la población desplazada relacionándolo con el retorno de los mismos a sus lugares de origen, los resultados evidencian un comportamiento desfavorable de la efectividad de las políticas públicas y los programas sociales y económicos por parte del Estado, puesto que el porcentaje de la población retornada es mínimo en comparación con el número de personas registradas como desplazadas por la violencia cada año.

Es imperativa la necesidad de una inversión eficiente y efectiva en la población desplazada del país, aun cuando los archivos presupuestales muestran a grandes rasgos los montos invertidos en esta población, no existe información

clara, concreta y organizada al respecto, de la misma forma los registros carecen de información completa y además de una discriminación que permita realizar un análisis concienzudo de la dinámica en materia de los recursos destinados a la atención y el apoyo de la población desplazada, pues solo se encuentran datos desde 2002. Actualmente se evidencian rezagos en la estabilización socioeconómica, muestra indiscutible de que no obstante los dineros direccionados a contrarrestar los efectos nefastos del desplazamiento, las familias carecen de los recursos necesarios para mejorar su calidad de vida.

**CAPÍTULO IV**  
**EVOLUCION E IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA INVERSIÓN**  
**PÚBLICA EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO**  
**FORZADO EN BARRANCABERMEJA, 1997-2007**

*El individuo ha luchado siempre para no ser absorbido por la tribu.  
Si lo intentas, a menudo estarás solo, y a veces asustado.  
Pero ningún precio es demasiado alto por el privilegio de ser uno mismo.  
Friedrich Wilhelm Nietzsche*

**4.1 DESPLAZAMIENTO EN EL MAGDALENA MEDIO SANTANDEREANO**

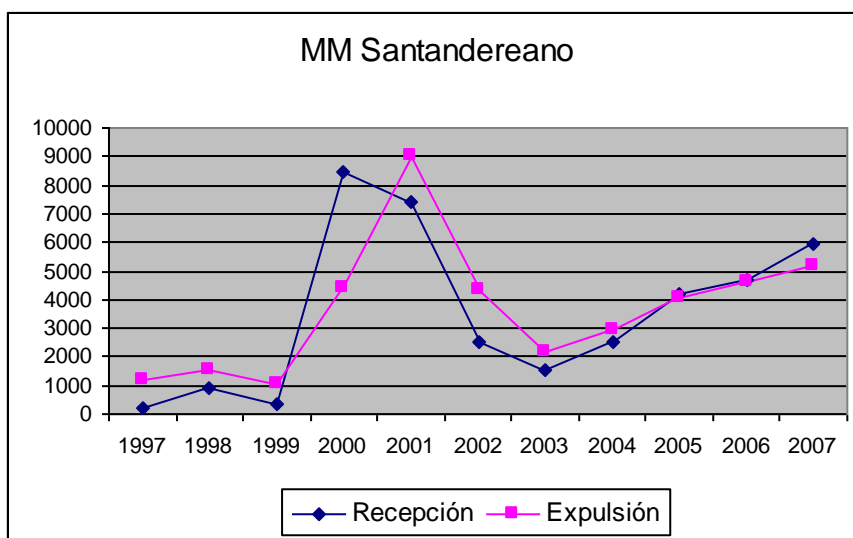
El Magdalena Medio Santandereano integrado por 13 municipios (Barrancabermeja, Betulia, Bolívar, Cimitarra, Carmen de Chucurí, El Peñon, Landázuri, Puerto Parra, Puerto Wilches, Ríonegro, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí y Simacota), es una zona rica, debido a su diversidad natural y tropical, su variedad de especies acuáticas, de frutas, verduras y demás productos agropecuarios y explotación minera que hacen del Magdalena Medio Santandereano un lugar donde se puede aplicar diversos proyectos de productividad, experimentos de desarrollo y respuestas a problemas sociales, que compromete la población propia y ajena de la zona.

De esta manera, en este territorio se contempla más de cerca la pobreza, el desplazamiento forzado, a las víctimas de la violencia, la desigualdad social. Allí confluyen los diferentes actores sociales que construyen pobreza y destruyen identidades, en un ambiente de seguridad democrática, de paramilitarismo y de guerrillas, reflejando en esta importante región colombiana, la realidad a la que se enfrenta todo el territorio nacional.

#### 4.1.1 EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN EN EL MAGDALENA MEDIO SANTANDEREANO 1997-2007

La gráfica No. 16, muestra la tendencia de desplazamiento de personas en la subregión del Magdalena Medio Santandereano, esta zona suma una población según el censo de 2005 de 393.267, sólo en los años 2001 al 2004 la expulsión ha estado por encima de la recepción en el Magdalena Medio Santandereano. La alta expulsión de estos años se explica por ser el año de la arremetida paramilitar en centros urbanos como Barrancabermeja.

**Grafica No. 16**  
**Tendencia del desplazamiento de personas**  
**Magdalena Medio Santandereano 1997-2007**



**Fuente:** SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

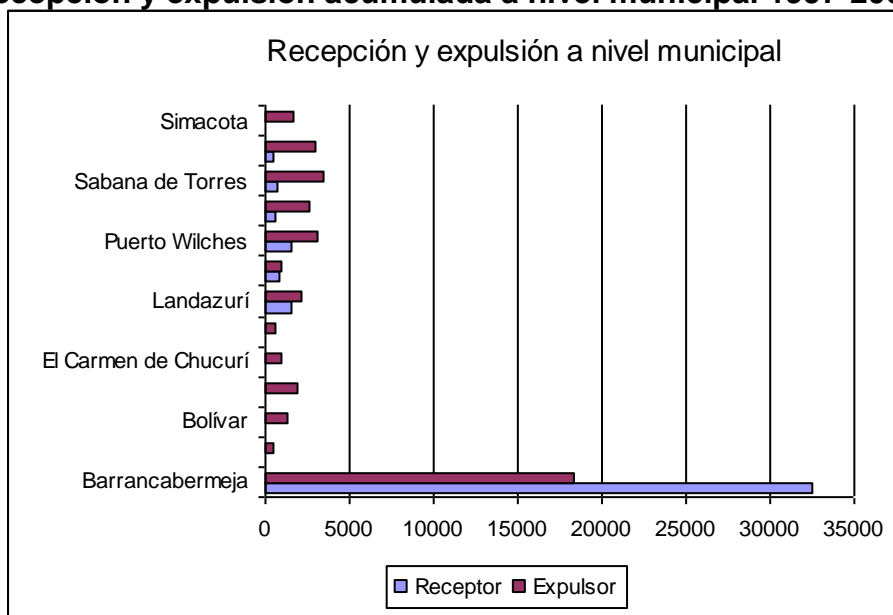
#### 4.1.2 RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN A NIVEL MUNICIPAL EN EL MAGDALENA MEDIO SANTANDEREANO 1997-2007

En el gráfico No. 17, se muestra la recepción y expulsión acumulada de personas a nivel municipal, en ella se evidencia que Barrancabermeja es el mayor receptor y expulsor en el Magdalena Medio Santandereano, con un total

acumulado de 32.524 personas recepcionadas y 18.277 personas expulsadas, mientras que Sabana de Torres a recepcionado 673 y expulsado 3.476 personas y Puerto Wilches a recepcionado 1.603 personas y expulsado 3.141 personas entre 1997-2007.

**Grafica No. 17**

**Recepción y expulsión acumulada a nivel municipal 1997-2007**



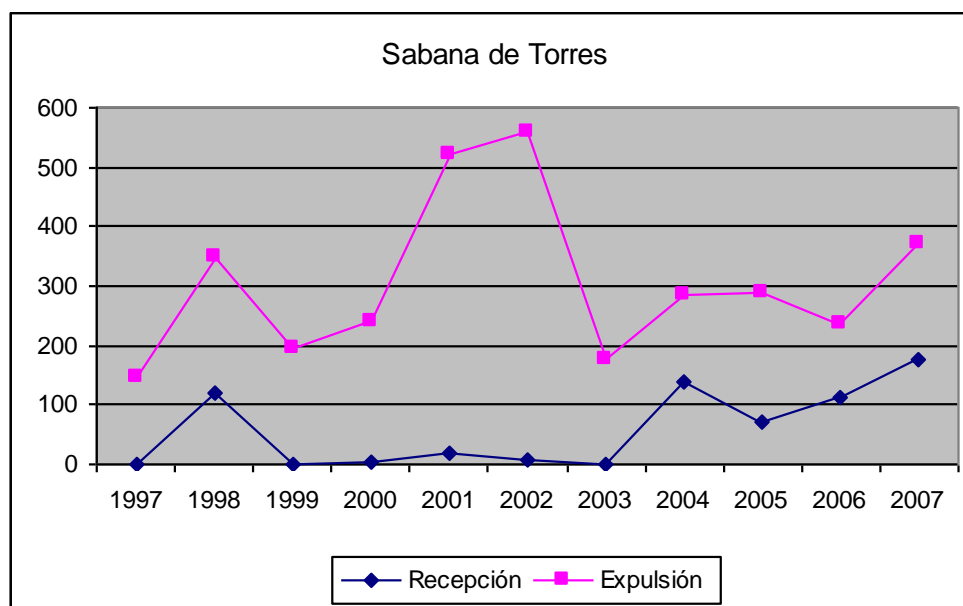
Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

**4.1.3 TENDENCIA DE EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN DE PERSONAS EN SABANA DE TORRES 1997-2007**

En la gráfica No. 18, se muestra históricamente que en Sabana de Torres, existe una brecha bastante alta entre la expulsión y la recepción de personas desplazadas, presentando en promedio una expulsión anual de 307 personas, mientras que un promedio de 59 personas recepcionadas al año. Durante todos los años de registro de desplazamiento, la expulsión estuvo por encima de la recepción; lo que identifica a Sabana de Torres como un municipio expulsor.

**Gráfica No. 18**

**Tendencia de expulsión y recepción de personas en Sabana de Torres  
(1997-2007)**



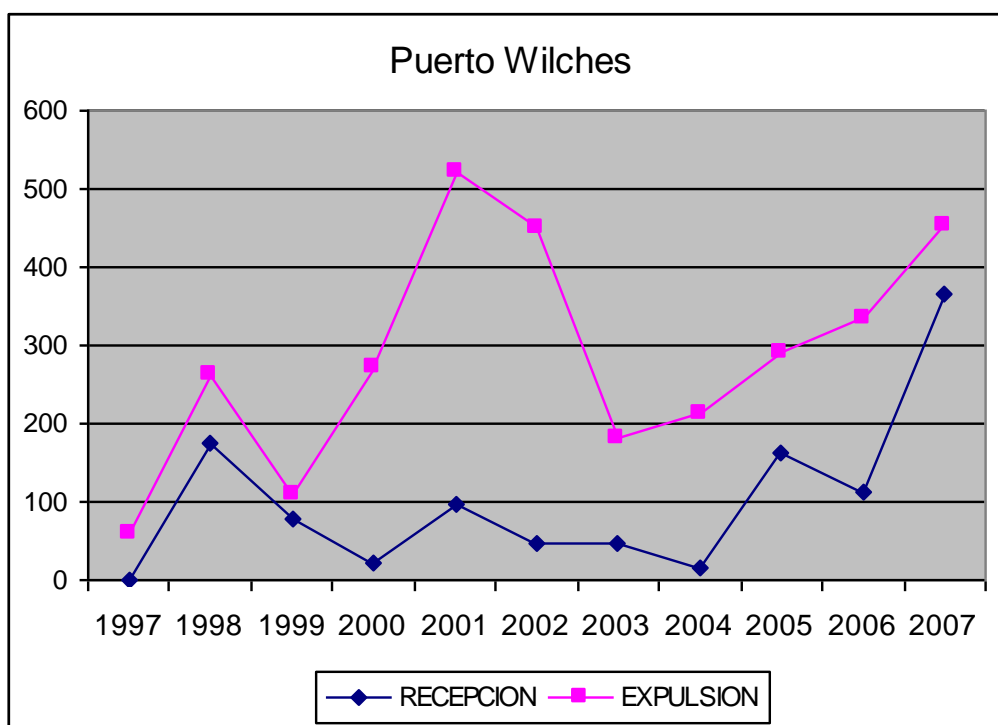
**Fuente:** SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

**4.1.4 TENDENCIA DE EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN DE PERSONAS EN  
PUERTO WILCHES 1997-2007**

En la gráfica No. 19, se puede ver que Puerto Wilches presenta una tasa promedio anual de expulsión de 285 personas, mientras que la recepción promedio anual fue de 102 personas. Como se aprecia en la gráfica, a partir de 2006 la expulsión y la recepción fueron aumentando ligeramente, así se encuentran las cifras de 333 el número de expulsados frente a 112 el número de recepcionados.

**Gráfica No. 19**

**Tendencia de expulsión y recepción de personas en Puerto Wilches  
(1997-2007)**



**Fuente:** SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

**4.2 DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN  
BARRANCABERMEJA  
1997-2007**

El desplazamiento forzado por la violencia es un fenómeno social a causa de la guerra y sus intereses netamente económicos, y es considerado como un drama humano de incalculables magnitudes y consecuencias, dado que se debe abandonar forzosamente su ambiente, su historia y su tierra. Todo esto constituye para las personas desplazadas emprender un viaje a la incertidumbre, en el que no sabe cuando se retorna a su lugar de origen.

El desplazamiento forzado por la violencia es la respuesta a la guerra, por el conflicto del hombre contra el hombre; de un grupo contra el Estado, de un Estado contra otro Estado; en fin, la guerra es expresión de ambición de poder y por ello sus causas tienen que ver con la riqueza, con la ubicación y posición del territorio.<sup>18</sup>

El Magdalena Medio y específicamente Barrancabermeja, es considerado un eje geopolítico dentro del territorio nacional, dada su riqueza minero-energética, agua, madera, biodiversidad, oxígeno y territorio. Esta riqueza también es reconocida, disputada y explotada por las fuerzas alzadas en armas y contradictoras del respeto a los derechos humanos; ellas, parece que han analizado y desarrollado la posición del Magdalena Medio en la geografía nacional, conocen la historia de riqueza de la zona y la valoran como instrumento de poder para alcanzar fines que bien pudieran pensarse políticos o económicos en el ejercicio de controlar los corredores de combustible, drogas y transporte. Lo afirma el Ejército de Liberación Nacional: “Nos movemos y actuamos por todo el país...pero tenemos “zona estratégica”. Es la zona donde somos más fuertes y donde, más que hablar de control militar, podemos hablar de control político de la población, porque tenemos una base de apoyo sólida y porque convivimos permanentemente con el pueblo. Nuestra zona estratégica abarca desde Arauca, en la frontera con Venezuela, hasta el norte de la Costa Atlántica, pasando por Santander, noroccidente de Antioquia, el sur de Bolívar. Es una franja como de 600 kilómetros de largo y unos 150 Km<sup>2</sup>...En esta zona se encuentran los principales recursos naturales del país, los recursos económicos más estratégicos; los principales pozos de petróleo, las refinerías, las minas de oro y carbón y una de las principales zonas industriales.<sup>19</sup>

Desde estas circunstancias, entender el conflicto, la guerra, sin atender a la geografía y la historia, es dar la espalda a la vida misma de los oprimidos y de las naciones; pues una y otra son imprescindibles en el análisis factores que inciden en el desplazamiento forzado, se constituye en una negación total de la

---

<sup>18</sup> Según Michael Klare, en *La Nueva Geopolítica*, significa la contienda entre grandes poderes y aspirantes a controlar territorios, recursos y posiciones geográficas importantes, tales como puertos, canales, sistemas de ríos, oasis y otras fuentes de riqueza e influencia.

<sup>19</sup> VELEZ, Humberto. *Nación, Región, Guerra Y Paz*. Colombia. 2002

base histórica y sociológica del conflicto. Por ello, es importante conocer y entender la ubicación geográfica del Magdalena Medio; así, puede llegar la respuesta a miles de pobladores víctimas del por qué del conflicto en su territorio. se expresan concepciones como la siguiente: “Solo trabajamos nunca nos preguntaron si nos queríamos ir, o nos escogieron por que algunos eran jóvenes y otros viejos como yo, ahora, el gobierno y los empresarios sí preguntan la edad para dar las ayudas, para dar una casa, un terreno, un empleo y esas cosas que promete la ley que nunca llegan”.<sup>20</sup> Son muchos los interrogantes que tienen las comunidades de desplazados quienes claman por herramientas que les permita desarrollarse humanamente.

#### **4.2.1 RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN DE PERSONAS EN BARRANCABERMEJA 1997-2007**

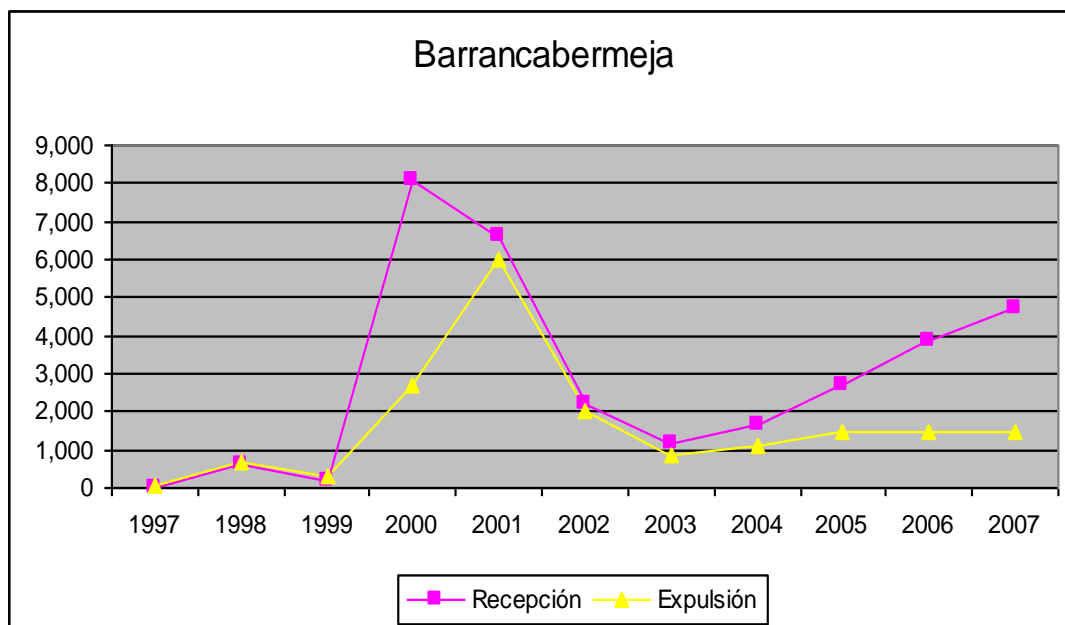
En el gráfico No. 20, se evidencia que Barrancabermeja es un municipio receptor neto de población en situación de desplazamiento forzado, presentando de esta manera una tasa promedio de recepción anual de 2.957 personas y una tasa promedio de expulsión de 1.662 personas al año. Entre 1997 y el 2007 hay un registro acumulado de 18.277 personas expulsadas y 32.524 recepcionadas en el municipio por motivos de violencia. En lo que va corrido del año 2008, 414 personas han sido expulsadas mientras que 1.936 se han recepcionado.

---

<sup>20</sup> Don Arturo. Desplazado por la violencia

**Gráfico No. 20**

**Recepción y expulsión de personas en Barrancabermeja (1997-2007)**



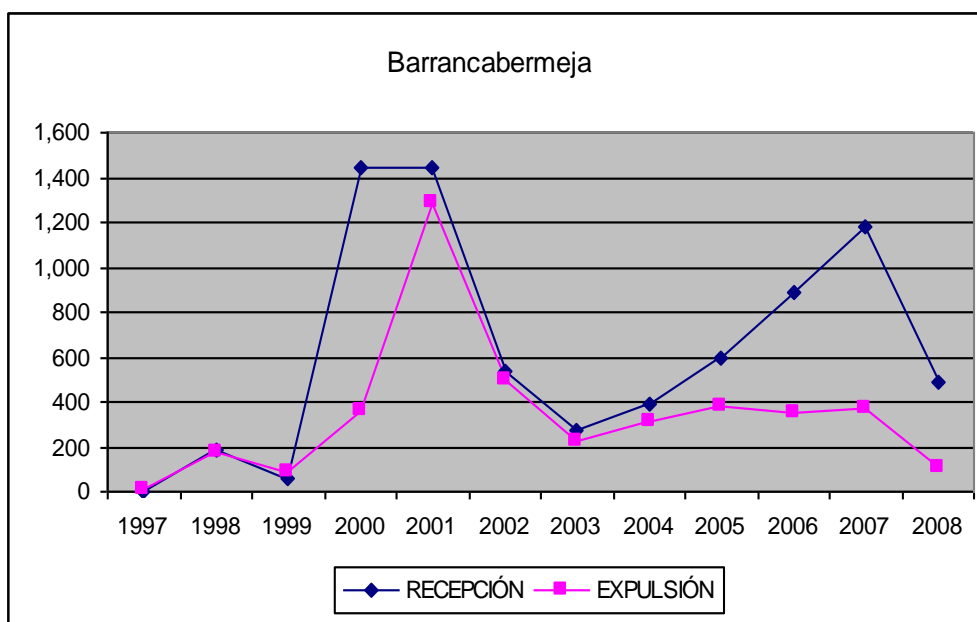
Fuente: SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

**4.2.2 RECEPCIÓN Y EXPULSIÓN DE HOGARES EN BARRANCABERMEJA 1997-2007**

En la grafica No. 21, se puede ver a Barrancabermeja, en su condición de receptor de hogares que huyen por motivos de violencia, amenazas, maltratos y muchos otros motivos. Este municipio es el principal centro urbano de la región del Magdalena Medio. Para la población en situación de desplazamiento existe un ideal de prosperidad y progreso para quienes lo habitan debido a su fuerte potencial petrolero, de allí que el creciente número de hogares hacia este municipio sea significativo. Al menos así se puede leer que en la recepción de hogares entre el 1997 al 2007 hay un acumulado de 6.505 hogares, y 484 hogares expulsados en lo que va corrido del año 2008.

**Gráfico No. 21**

**Recepción y expulsión de hogares en Barrancabermeja (1997-2007)**



Fuente: SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

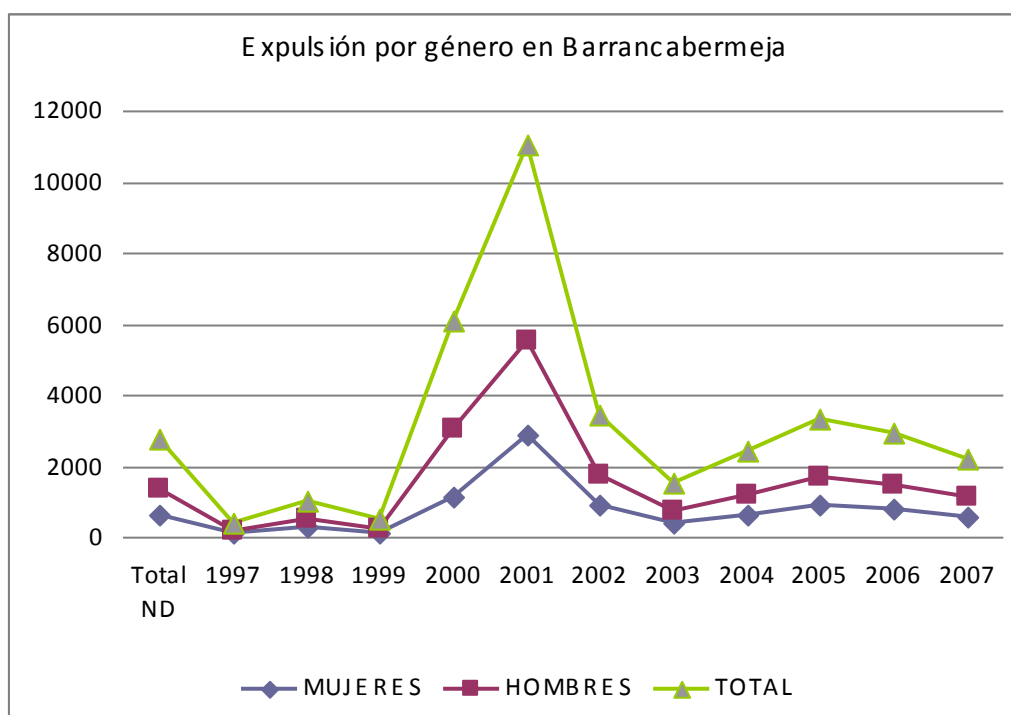
En Barrancabermeja existe en promedio por familia cuatro a cinco personas conformadas por un padre mayor de edad, una madre y tres hijos menores de edad, donde el padre cabeza de familia es la única persona que trabaja para el sustento familiar. En muchos casos existen hogares donde la mujer es la madre cabeza de familia que sin una profesión no e queda otra opción que dedicarse a trabajar por el mínimo diario y en muchos casos salir a pedir colaboraciones económicas para obtener su sustento.

**4.2.3 RELACIÓN DE EXPULSIÓN POR GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA 1997-2007**

La gráfica No. 22, se observa la expulsión entre géneros presentando una tasa mayor de expulsión los hombres, se observa que entre 1999 y el 2001 se produjo un gran aumento explicado por las arremetidas paramilitares en centros urbanos aledaños a Barrancabermeja, igualmente, las mujeres parecen ser menos vulnerables a que se les quite la vida, ello se explica dado que

algunas mujeres pasan a ser madres cabezas de familias debido al asesinato de sus esposos y padres que conforman el núcleo familiar.

**Gráfica No. 22**  
**Relación de expulsión por género en el municipio de Barrancabermeja**  
**(1997-2007)**



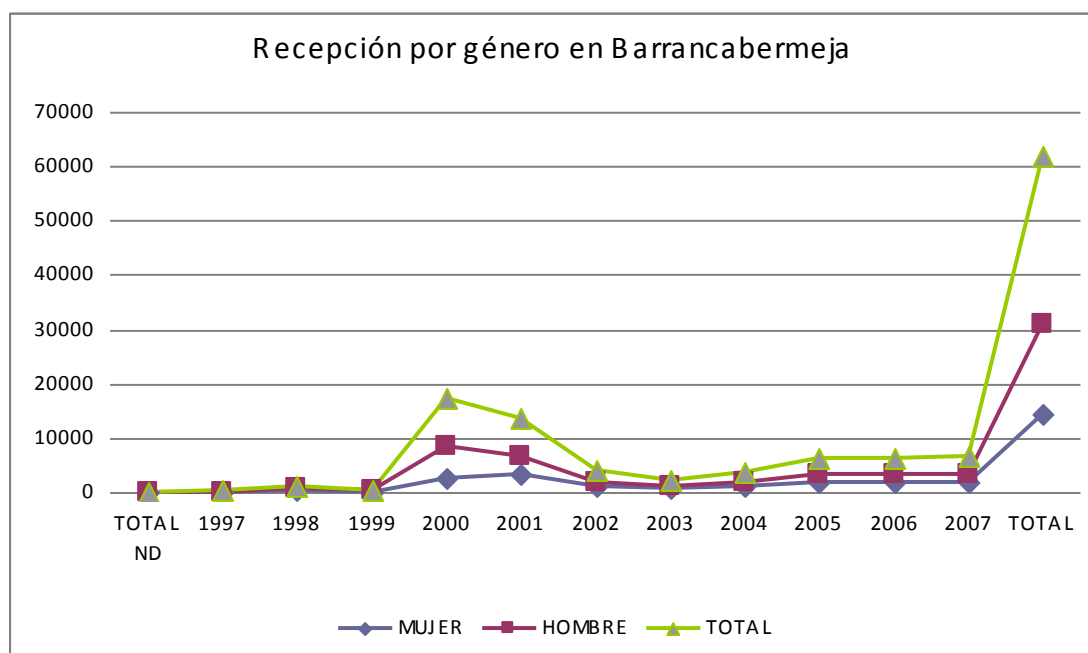
**Fuente:** SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

#### **4.2.4 RELACIÓN DE RECEPCION POR GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA 1997-2007**

La grafica No. 23, muestra la relación de recepción de mujeres y hombres en el municipio de Barrancabermeja, mostrando que la recepción en el año 2000 de mujeres fue de 2.697 y en el año 2001 fue de 3.422 mientras que la recepción en estos mismos años de hombres fue de 5.959 y 3.310 respectivamente, mostrando un aumento bastante significativo frente a las expulsiones de estos mismos años.

**Gráfica No. 23**

**Relación de recepción por género en el municipio de Barrancabermeja  
(1997-2007)**

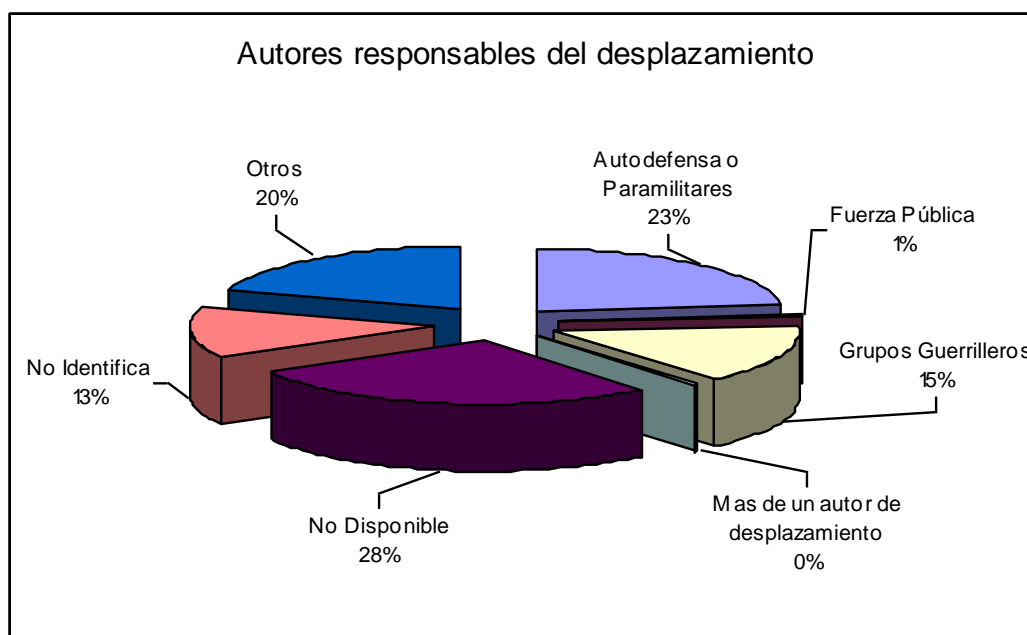


**Fuente:** SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

#### **4.3 AUTORES RESPONSABLES DEL DESPLAZAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA 1997-2007**

La gráfica No. 24, muestra que el 23% de la población es expulsada por los paramilitares, mientras que el 1% por la fuerza pública, el 15% por grupos guerrilleros, y un 57% de los autores no son identificados o reconocidos. Lo cual muestra que el mayor autor responsable de la expulsión en el Magdalena Medio son las autodefensas o paramilitares seguido de los grupos guerrilleros como el ELN y las FARC.

**Gráfica No. 24**  
**Autores responsables del desplazamiento en el municipio de**  
**Barrancabermeja (1997-2008)**



**Fuente:** SIPOD Acción Social. Cálculo de los autores

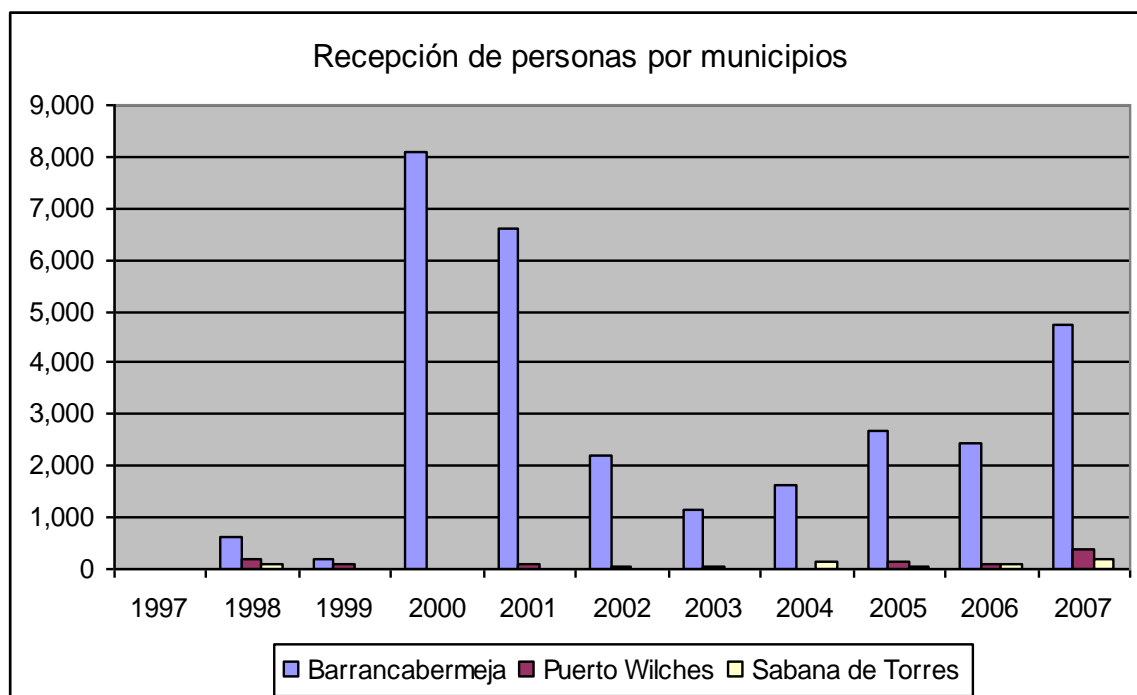
#### **4.4 COMPARACION DE EXPULSIÓN Y RECEPCIÓN ENTRE LOS MUNICIPIOS DE SABANA DE TORRES, PUERTO WILCHES Y BARRANCABERMEJA 1997-2007**

En la gráfica No. 25, se presenta una comparación de la recepción de personas entre los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y Puerto Wilches, y como se observa Barrancabermeja presenta una mayor tendencia en recepción de personas, en el año 2000 presenta un incremento en la recepción y se mantienen cifras alarmantes de desplazamiento.

#### 4.4.1 TENDENCIA DE EXPULSIÓN DE PERSONAS ENTRE LOS MUNICIPIOS DE SABANA DE TORRES, PUERTO WILCHES Y BARRANCABERMEJA 1997-2007

Gráfico No. 25

Tendencia de recepción de personas por municipios (1997-2007)



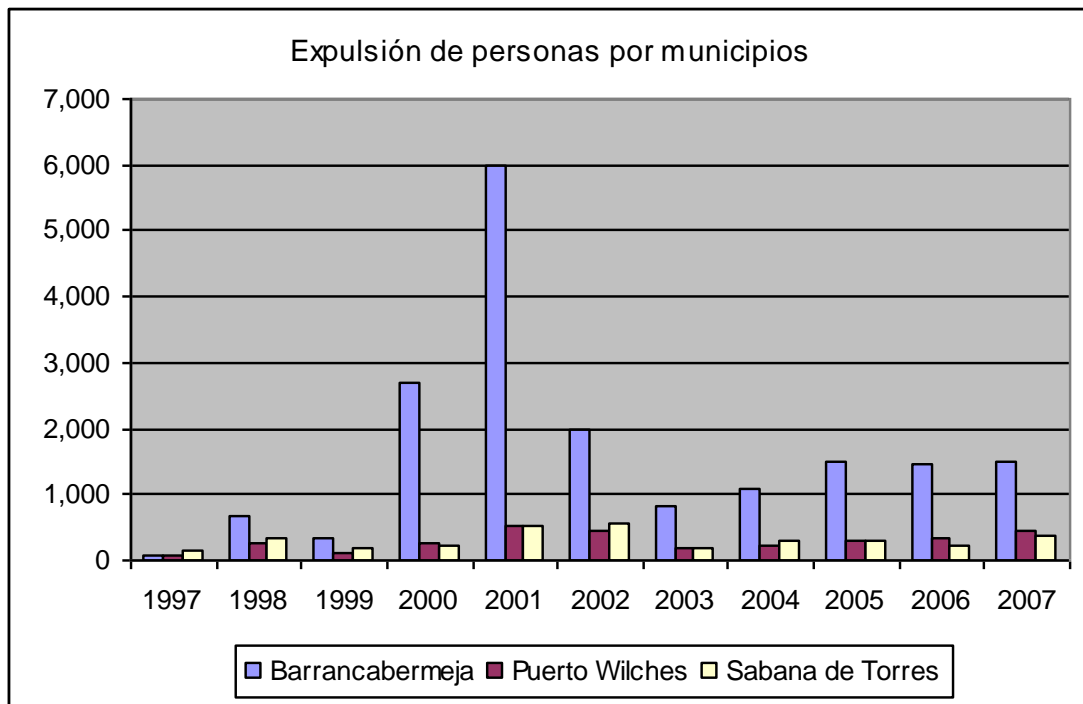
Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

#### 4.4.2 TENDENCIA DE EXPULSIÓN DE PERSONAS ENTRE LOS MUNICIPIOS DE SABANA DE TORRES, PUERTO WILCHES Y BARRANCABERMEJA 1997-2007

Barrancabermeja como lo muestra la gráfica No. 26, tiene un pico de expulsión en el año 2001 e igualmente presenta una tendencia alta y muy superior a la de sus dos municipios fronterizos. Sabana de Torres y Puerto Wilches entre los años 2000 y 2002 también sufren un incremento en el número de desplazados. Pero se puede concluir que Barrancabermeja en comparación con Sabana de Torres y Puerto Wilches es altamente expulsor.

**Gráfico No. 26**

**Tendencia de expulsión de personas por municipios (1997-2007)**



Fuente: Acción Social. Cálculo de los autores

#### **4.5 IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS Y LA INVERSION PÚBLICA EN LA POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN BARRANCABERMEJA**

El desplazamiento Interno en Colombia es un fenómeno de características especiales que merece un análisis profundo y especial atención, por cuanto sus causas y consecuencias tocan diferentes esferas y desembocan en una problemática socioeconómica de grandes dimensiones. Este fenómeno ha estado presente a lo largo de la historia política de Colombia y de manera particular en los momentos de mayor agudización de la violencia. Sin embargo, desde los años 80 este problema ha tomado dimensiones y características alarmantes. A partir de 1995 el desplazamiento en nuestro país se ha incrementado considerablemente, guardando este fenómeno una

relación directa con el incremento de la violencia y manifestándose, de manera más acentuada, en las regiones donde el conflicto armado se asienta y ha escogido como escenario.

El Magdalena Medio ha sido una región que se ha caracterizado por la permanencia de la violencia política, anteriormente la lucha violenta entre liberales y conservadores que no hizo caso omiso en esta región, y en las últimas décadas los enfrentamientos político-militares allí presentes. Para 1994, Barrancabermeja se convierte en uno de los principales sitios de destino, cabecera del conflicto guerrilla-fuerzas armadas, cuya intensidad adquiere una particular relevancia.

El desplazamiento en Barrancabermeja es considerado consecuencia directa de diversas modalidades violatorias de los derechos fundamentales, no obstante en algunas subregiones aparece prácticamente como un objetivo militar en sí mismo ligado a estrategias de establecimiento de enclaves económicos. Las principales modalidades de desplazamiento que se dan para de la década de los noventa son la de los desplazados que mantienen sus propiedades o parcelas en su lugar de origen, los desplazados que pierden sus propiedades y pertenencias, los desplazamientos interveredales en donde se negocian las propiedades con otras familias y las marchas con retornos posteriores a negociaciones con el Estado.

En el plan de desarrollo local de 1998,<sup>21</sup> se considera que el desplazamiento interno en Colombia se da como resultado de la guerra sucia que vive el país y como manifestación de las distintas formas de violación de los Derechos Humanos que a diario se presentan, y no como un hecho aislado o casual.

Dentro del desplazamiento interno hacia Barrancabermeja puede decirse que se presentan dos casos específicos: Las marchas campesinas auspiciadas por grupos al margen de la ley, que buscan con ello ganar espacios políticos y militares, generando el caos y utilizando esta estrategia para vender imagen de

---

<sup>21</sup> BUENO ALTAHONA, Elkin David. "Una Barrancabermeja para Todos", pp. 270-274, 1998-2002

poder ante la comunidad. En estos casos los campesinos son invitados a exigirle ciertas condiciones al Estado para asegurar su retorno a las localidades de origen, como sucedió a finales de 1996, cuando se desplazaron alrededor de 1000 familias, que instaladas aproximadamente durante un mes en los parques Infantil y Palmira, perturbaron la tranquilidad de la ciudad, generando una emergencia sanitaria, social y de orden público. Una vez satisfechas sus peticiones después de las negociaciones con el Ministerio del Interior y el Gobierno Local, mediante la firma de documentos, regresaron subsidiados a sus lugares de origen.

El segundo caso típico de desplazamiento, es el de aquellas personas que afectadas por el conflicto armado que se desata en su región, buscan en Barrancabermeja un lugar de refugio y de nuevas posibilidades de subsistencia. En este tipo de desplazamientos es difícil lograr tener una cifra exacta, ya que estas personas, por temor, no denuncian su condición de desplazados por la violencia.

Mediante el Decreto No. 289 de 1997 se creó en Barrancabermeja el Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada, este comité con el objetivo atender en el municipio el desplazamiento por la violencia y solucionar las necesidades de las personas afectadas directamente por él. La estructura de este comité fue modificada en 2000 mediante el Decreto 260. El Fondo Especial de Apoyo a los desplazados fue creado mediante el Acuerdo 128 de diciembre de 1997, para implementar las estrategias, de atención integral a la población desplazada, de ejecución de los planes y programas, el cual tendría un sistema de cuenta especial y funcionaría como organismo adscrito al despacho del Secretario de Gobierno Municipal.

A través de los años, los diferentes alcaldes han tratado de atender a la población mediante políticas de acompañamiento y apoyo, pero la ejecución así como los resultados de dichas políticas han sido insuficientes. En el nuevo siglo, por ejemplo, se ha pretendido sensibilizar y capacitar a la población receptora, funcionarios públicos y desplazados en derechos, mecanismos de protección y reglamentación legal vigente referida a la población en

desplazamiento, sin embargo, lo que se observa actualmente es una desinformación alarmante que va de la mano con la negligencia e ineficiencia de los funcionarios públicos. De otro lado, se han propuesto promover jornadas de capacitación y actualización en políticas públicas y aspectos legales sobre mecanismos de atención al desplazamiento a los miembros del comité, no obstante, la falta de compromiso de los integrantes para la asistencia se ha convertido en la causa de que éstos mecanismos no surtan efectos y por el contrario tienden a desaparecer aun cuando el fenómeno esta en una etapa sumamente crítica. Otro de los objetivos de los diferentes gobernantes locales ha sido aumentar los recursos asignados para los programas a desarrollar, ante lo cual la población desplazada expresa que el apoyo y asistencia por parte de la alcaldía es deficiente, y que al momento de aumentar los recursos no se tiene en cuenta que éstos dineros sean proporcionales al numero de desplazados con que cuenta el municipio.

A pesar de la gran cantidad de instituciones que existen en el municipio, dentro de cuyos fines se encuentra servir de alguna manera de soporte a la población desplazada, como lo son la oficina de Paz y Convivencia, la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Diócesis de Barrancabermeja, la Policía, la Secretaria de Educación, el Programa de Desarrollo y Paz, la Secretaria de Desarrollo Económico, el SENA, la Defensa Civil, la Cruz Roja, los Jesuitas, las asociaciones de desplazados, entre otros. Los mecanismos y espacios de participación que éstos ofrecen, en algunos casos no son pertinentes y en otros, son inefectivos para brindar suficiente apoyo a la población con la que están comprometidos institucionalmente. Un ejemplo claro, es el escaso tiempo que le dedican al Comité Municipal y por consiguiente no se tratan temas a profundidad ni se le permite a los directos afectados que expresen sus principales necesidades ni que aporten a partir de sus propias experiencias, posibles soluciones o salidas al flagelo que los sumerge en un mundo sin garantías y oportunidades reales.

#### **4.5.1 SEGUIMIENTO CONSTITUCIONAL**

El Auto 025 de 2008 de la Corte Constitucional, solicita a los gobernadores de todos los departamentos del país, así como a los alcaldes, dar respuesta a una serie de preguntas relacionadas con las políticas públicas y la inversión realizada en la población desplazada. Este Auto, puede decirse, es un mecanismo de seguimiento a la Sentencia T025 de 2004 y de los Autos que implicarían el cumplimiento de dicha sentencia.

En Barrancabermeja, las respuestas dejaron visualizar que los resultados de las políticas públicas y de la inversión en sus diferentes manifestaciones no han tenido un efecto positivo y que por el contrario continúan los rezagos en materia de eficacia para contrarrestar los problemas que conllevaron a declarar un estado de cosas inconstitucional en 2004. A continuación las principales aportaciones que dejó la respuesta a este Auto.

Se responde que resulta prematuro hablar de una política, ya que antes de 2008 no existía una política pública específica para la atención a la población, lo que se hacía era desarrollar proyectos y acciones en beneficio de la población. De igual forma, se afirma que las partidas presupuestales para la atención de los desplazados entre los años 2000 y 2004 se incrementaron año a año. De otro lado, para evitar que los desplazados tengan que soportar las demoras y trámites que usualmente se presentan en las administraciones públicas para acceder a los servicios y atenciones a que tienen derecho, se han nombrado puntos focales especializados en la Secretaria de Educación, Secretaria de Salud, Secretaria de Desarrollo Social y Económico y en la Empresa de Desarrollo Urbano de Barrancabermeja.

Además de lo anterior, se expone que en relación con el apoyo de las entidades nacionales responsables de la atención a la población en condición de desplazamiento, este se ha limitado a las acciones que desarrollan entidades como Acción Social y el ICBF y que los ministerios no han prestado apoyo a la entidad territorial. Por la tanto, responden, que se evidencia la necesidad de contar con mayor presencia y apoyo de las entidades de Estado

del orden nacional, con el fin de coordinar y mejorar las acciones entre las entidades territoriales y las instituciones estatales, así como de conocer casos exitosos y modelos de gestión y atención a esta población con el fin de replicarlos en la municipalidad.

De otro lado, se informa a la Corte Constitucional que la población en condición de desplazamiento no cuenta con representación en el Consejo de Planeación, pero que se ha previsto modificar en la actual vigencia el acuerdo 003 de 1998, que reglamenta este consejo en la municipalidad, para incluir nuevos sectores sociales entre ellos esta población. Cabe resaltar que se apuntan también, que en el Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 018 de 2002 no se previó las necesidades de la población en condición de desplazamiento en relación al acceso a tierras y vivienda. Una de las preguntas más importantes formuladas por la Corte es la relacionada con la inclusión de los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, dentro de los mecanismos de seguimiento a las políticas públicas y de evaluación de las mismas; a lo cual la alcaldía responde que estos indicadores GED apenas van a ser incluidos en la formulación del Plan Integral Único.

Para finalizar, en la respuesta al Auto se reconoce que el porcentaje tanto de población expulsada como recibida es significativo, no obstante, se resalta que las fuentes de información arrojan diferentes resultados con respecto a la cantidad de personas afectadas. También se espera que de manera progresiva se puedan incluir porcentajes de participación de las personas desplazadas en los programas más significativos que se desarrollan en el municipio.

#### **4.5.2 LOS PROCESOS DE RETORNO**

Como ya se ha dicho anteriormente, una forma de evaluar el impacto de las políticas públicas y de la inversión es la cantidad de retornos de la población a sus lugares de origen, dado que ello significa su restablecimiento socioeconómico. De esta manera, puede analizarse la efectividad de los planes de gobierno y de los programas institucionales en materia de brindar mejores condiciones de vida a la población víctima de la migración involuntaria.

En Barrancabermeja no existen datos concretos de población que ha regresado a su anterior modo de vida, solo se informa por parte de Acción Social, que han sido pocos los procesos que se han registrado, se han presentado algunos retornos individuales y colectivos pero no todos han sido previamente organizado y en la mayoría de las veces las personas deben reincidir en el desplazamiento, dado que no a todos se les ha garantizado las condiciones de seguridad y dignidad. En algunas ocasiones, según las mismas personas afectadas, no han tenido la oportunidad de elegir entre retornar o reubicarse, lo cual indica que la condición de voluntariedad no se respeta en estos casos.

De igual forma, las personas afectadas involucradas en los retornos exponen a la luz pública que aun cuando se retorna, no se alcanza a obtener las condiciones de vida que tenían antes de generarse el desplazamiento, por consiguiente puede afirmarse que se pasa por alto la reparación de los daños y asimismo las garantías gubernamentales de protección integral de la familia y del patrimonio familiar el cual es inalienable e inembargable.

En Barrancabermeja se tiene la experiencia, según la unidad territorial del MM de Acción Social, del retorno a Ciénaga del Opón, allí regresaron un total de 60 personas, donde se les dotó de construcción y mejoramiento de vivienda, sin embargo esta población se caracteriza por su resistencia y es así como se conocen casos de hasta cuatro desplazamientos masivos e igual número de retornos; de esta manera, se deduce que la institucionalidad y sus ejes programáticos no desembocan en un restablecimiento socioeconómico sostenible sino que por el contrario se traducen en una visible renuencia por

algunos grupos de desplazados a retornar o a reubicarse dado que no confían en las políticas locales por debilidades e inconsistencias.

Actualmente en el municipio se presentan tres procesos de reubicación, los cuales son Tabla Roja, Las Palmitas y Las Pampas, aunque este último pertenece a la jurisdicción de Sabana de Torres, involucra a población asentada y registrada en Barrancabermeja. De los dos primeros, que tratan del cultivo de palma y que pertenecen y están bajo la dirección de Fedepalma no se cuenta con información concreta o detallada.

En una solicitud hecha al INCODER sobre información acerca del presupuesto ejecutado en la población desplazada en Barrancabermeja, Puerto Wilches y Sabana de Torres en la última década, este informó que no cuentan con datos desde 1997 sino solo desde el año 2002 en cuanto al programa de Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, que contempla a la Población en Situación de Desplazamiento; y que de acuerdo a esto, desde el año 2002 al 2007, sólo se ha adjudicado en el Departamento de Santander el predio LA PAMPA en el municipio de Sabana de Torres, con 1.100,79 hectáreas en beneficio de 115 familias desplazadas, con una inversión por valor de \$2.800 millones, el cual fue adjudicado a los beneficiarios el 19 de noviembre de 2007 mediante las resoluciones 2481 hasta la 2595. Sin embargo, por apuntes hechos por los mismos favorecidos con esta reubicación, están inconformes por la desorganización del territorio así como por la falta de servicios y porque no se ha hecho una división de los predios, por consiguiente algunos se resisten a aceptar Las Pampas como su nuevo lugar para vivir y trabajar.

Según Acción Social, en lo que ha corrido del año 2008, se han detectado aproximadamente 40 personas que han regresado de una manera individual y voluntaria sin apoyo institucional. De esta manera, se contempla que dentro de todo el marco institucional, las políticas públicas que desde 1997 propenden por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada por el desplazamiento, no han logrado los objetivos propuestos, se han visto avances en materias de programas y de seguimiento y monitoreo de los mismos, pero la

problemática en este municipio que dentro de todo el territorio nacional es uno de los más perturbados por el fenómeno, sigue sin una respuesta efectiva y la población ha carecido y carece actualmente de los medios necesarios para llevar una vida digna y explotar sus capacidades dentro de la sociedad.

#### **4.5.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FROZADO EN BARRANCABERMEJA**

Barrancabermeja, como se ha resaltado anteriormente, es uno de las ciudades intermedias con más población desplazada decepcionada, lo cual la convierte en un municipio con un sinnúmero de problemáticas, de las cuales, la mayoría hacen referencia a la situación socioeconómica de dicho grupo poblacional. Las percepciones generales acerca de las actuales condiciones de vida de las personas desplazadas, son de una innegable precariedad en materia de oportunidades ofrecidas a los afectados. Las familias, en su gran mayoría, presentan inicialmente un deterioro en su calidad de vida y posteriormente se evidencian importantes rezagos en la superación de estado de vulnerabilidad.

Dentro de toda la gama de falencias que se hacen visibles en el municipio en el tema de la prevención, la atención y el apoyo integral a la PD se pueden enunciar las siguientes:

- Las ayudas humanitarias tardan demasiado tiempo en ser entregadas.
- Los alimentos entregados a las familias, en muchos casos, se encuentran en estado de descomposición o con cortas fechas de vencimiento.
- Estas ayudas no les llega a todas las personas a quienes les debería llegar al mismo tiempo, dada la fecha de registro.
- La población se queja de la ineficiencia en la adjudicación de los recursos, mala organización y una deficiente caracterización de la PD.

- La oficina de Acción Social presenta deficiencias en las evaluaciones de las declaraciones para que las personas sean ingresadas al RUPD.
- La oficina de Acción Social no suministra información oportuna y eficiente a las diferentes organizaciones que demandan conocimientos, dado que propenden por contribuir a la generación de oportunidades de desarrollo para la PD.
- Algunos derechos de petición son contestados de manera incompleta y presentan fallas en la pertinencia a la respuesta solicitada.
- Las personas desplazadas se ven obligadas a realizar un constante peregrinaje por diferentes oficinas dentro de las cuales se encuentra Acción Social, la UAO Paz y Convivencia y la Personería.
- Los CMAIPD no se realizan en tiempo suficiente, los desplazados asistentes se sienten cohibidos para expresarse.
- Existe inconformidad general por los proyectos tanto de vivienda como agrícolas y pecuarios. Señalan mala distribución y ejecución de los mismos.
- No toda la población goza de servicios gratuitos en salud y educación. en el hospital municipal se presentan deficiencias en la atención a las personas desplazadas que demandan los servicios médicos. Los niños y jóvenes se ven forzados a trabajar y no asisten a las instituciones educativas dada la falta de suministros escolares.
- Se presentan asimetrías de información en la PD, al igual que una desinformación generalizada.
- Una gran proporción de los jefes de hogar son mujeres, las cuales trabajan en empleos con salarios paupérrimos.
- La PD no tiene capacitaciones para acceder y desempeñar labores netamente urbanas.

Algunos aspectos positivos encontrados en el municipio son los siguientes:

- La existencia de la UAO.
- Actualmente se realizan brigadas de caracterización de la PD y se les suministra ayudas municipales.

- El municipio cuenta con profesionales aptos para la atención integral de las personas desplazadas.
- Existe el programa Familias en Acción, al cual pertenece un número considerable de familias barranqueras.
- Existen las mesas de trabajo de fortalecimiento institucional, restablecimiento socioeconómico, prevención y protección y atención humanitaria.

**CAPÍTULO V**

**ENCUESTA EXPLORATORIA DEL IMPACTO DE LAS POLITICAS  
PÚBLICAS Y LA INVERSION EN UNA MUESTRA DE LA POBLACIÓN EN  
SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LOS MUNICIPIOS DE  
BARRANCABERMEJA, PUERTO WILCHES Y SABANA DE TORRES**

*Buscando el bien de nuestros semejantes, encontramos el nuestro.*

*Platón.*

Los siguientes resultados son muestra de una encuesta exploratoria, realizada a la población en situación de desplazamiento forzado en los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres y Puerto Wilches, se realizó a 100 personas que por su condición de desplazados fueron encuestados para percibir su satisfacción de acuerdo a la ayuda por parte del Estado.

La encuesta constó de cuatro partes implícitas: la primera, consistió en la caracterización individual y familiar del encuestado; la segunda, en el conocimiento y relación existente entre el encuestado y las leyes y las políticas públicas; la tercera parte, consistió en establecer el impacto que ha generado la inversión pública en el encuestado; y la última parte, hizo referencia a la conceptualización que la persona en situación de desplazamiento forzado tiene de sus propias experiencias a través del tiempo en que ha estado en dicha situación.

Las personas encuestadas fueron mayores de 18 años y se encuentran registradas en el RUPD, fueron escogidas aleatoriamente sin distinciones de raza, sexo, creencias, condición socioeconómica, etc. La encuesta se realizó en los meses de julio y agosto del presente año.

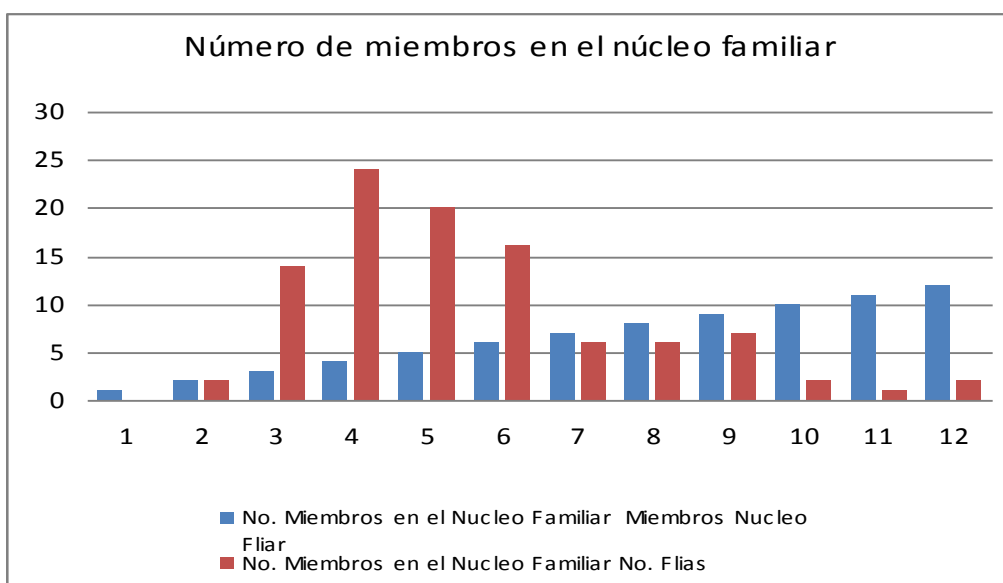
## RESULTADOS GENERALES DE PERCEPCION INDIVIDUAL

**1. De la cantidad de personas en el núcleo familiar:** la mayoría de las familias desplazadas viven en hacinamiento, ellos, algunas veces, se ven sometidos a tomarse terrenos por cuenta propia e invadir, ya que no cuentan con dinero para pagar un arriendo, se apoderan de aproximadamente 12 metros cuadrados los cuales distribuyen en un cuarto donde duermen todos los miembros del núcleo familiar, la cocina contigua al lavadero y una pequeña sala que es donde comen y juegan sus hijos, no tienen servicios públicos y la mayoría no tiene donde depositar las excretas, en el mejor de los casos construyen un baño comunitario o simplemente hacen en bolsas y arrojan a las quebradas y ríos cercanos.

La mayoría de familias tiene en su núcleo familiar tres, cuatro, cinco, seis miembros, la mayoría compuesto por dos adultos y el resto niños menores de edad.

**Gráfica No. 27**

### Número de miembros en el núcleo familiar



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

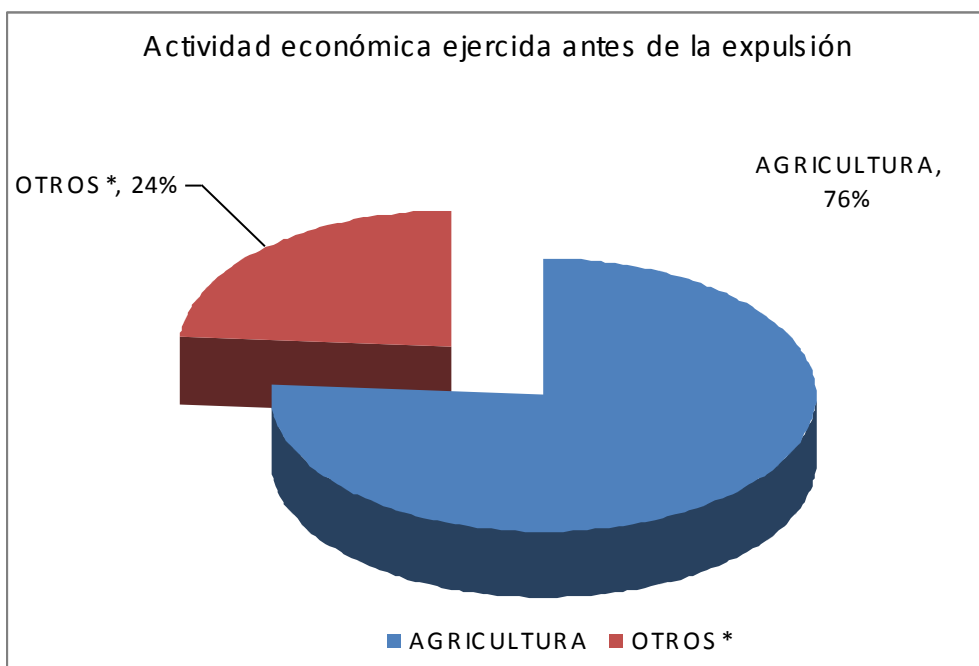
## **2. De las actividades económicas desempeñadas antes de la expulsión:**

las personas desplazadas como lo muestra la encuesta son campesinos generadores de ingresos propios, cultivadores de yuca, plátano, maíz, ñame y animales como gallinas, ganado entre otros. Estas personas manifiestan que en sus cultivos producían el pan coger, aseguran además que solo visitaban los pueblos a vender sus productos cosechados y a comprar una cantidad mínima de alimentos, sobre todo complementario, porque es lo único que necesitaban del pueblo, ahora manifiesta algunos desplazados: -pensar que tenemos que vivir, trabajar y tratar de salir adelante-.

La principal actividad económica de las familias desplazadas es la agricultura como lo muestra la encuesta el 76% se dedicaba esta actividad que se aprende entre familias. De otro lado existen aquellos campesinos que se dedicaban a otros oficios como aserradores, mineros, ganaderos, pescador y en el peor de los casos raspadores de coca, pues en vista de mejores ganancias y convencidos por algunos dirigentes o líderes de grupos subversivos se dedicaban a sembrar hoja de coca que pagaban a muy buenos precios estos son los que conforman el 24% de los encuestados.

## Gráfica No. 28

### Actividad económica ejercida antes de la expulsión



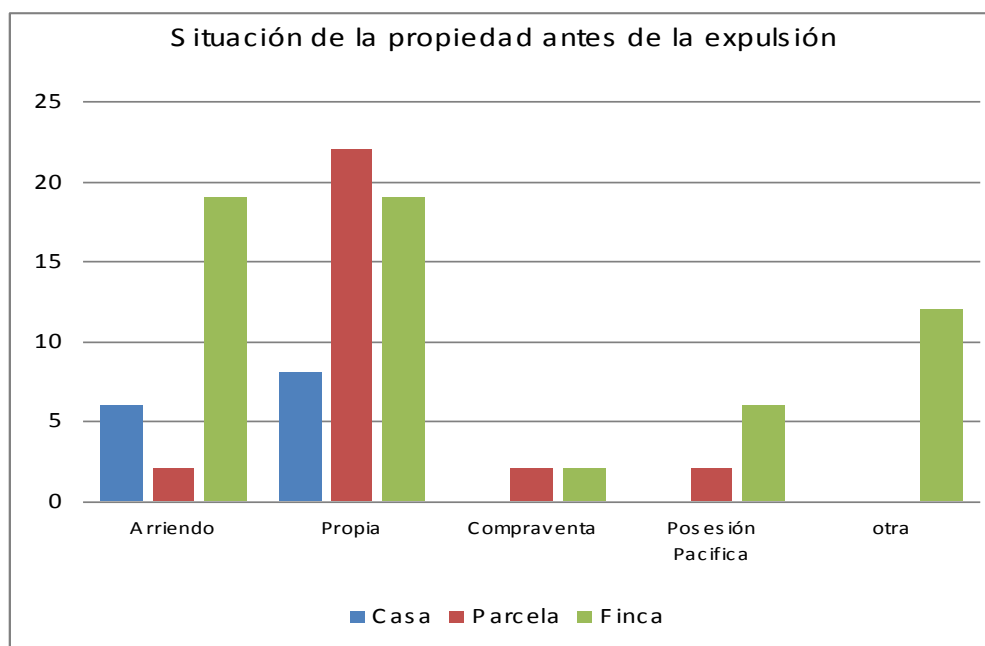
Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**3. De la vivienda antes de ser expulsados:** la gran mayoría de la población manifiesta que vivían de posesiones pacíficas, en arriendo, en compraventa, y en aquellos casos donde eran propietarios se trataba de aquellos terrenos que heredaron de sus padres, entonces estas tierras más que posesiones o lugares de hábitat, son sus raíces, su cultura, sus creencias, de los cuales son saqueados y expulsados.

Según la encuesta la gran mayoría son propietarios de parcelas con un 22%, propietarios de casa 8%, y de fincas 19%. Afirman que esas tierras están perdidas y que aunque quisieran regresar no lo hacen porque su vida y la de sus hijos está por encima de estas. Aunque esta población no conoce muy bien el por qué de la guerra tienen muy claro que son desplazados por sus tierras, aseveran que los grupos armados no quieren tener a nadie que se les atraviese por el camino, que no brinde información a alguien y que no ayuden ni den de comer a su enemigo.

## Gráfica No. 29

### Situación de vivienda antes de la expulsión

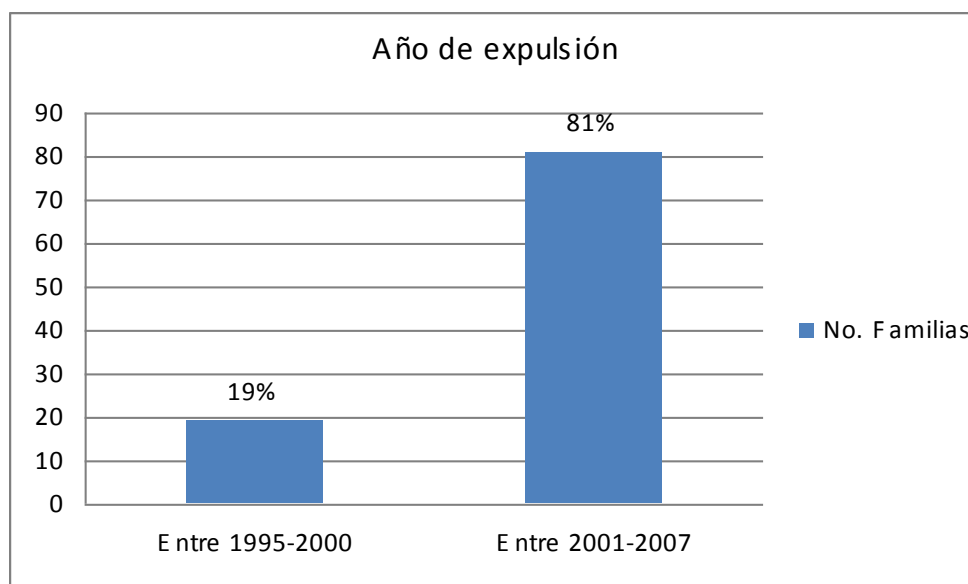


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**4. Del año en el cual fueron expulsados:** el mayor número de población ha sido expulsada entre los años 2001-2007. Esta población está registrada en los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, teniendo en cuenta que en este gobierno la lucha por el narcotráfico y los grupos alzados en armas se hizo más fuerte y por lo tanto la arremetida de estos grupos es en contra de la población campesina.

Mientras que entre 1995-2000 son expulsadas el 19% de las familias en 2001-2007 son expulsadas el 81%, lo que indica que en el periodo de la seguridad democrática aumentó el desplazamiento, a esto se une el Alto Comisionado de las Naciones Unidas que otorga, lamentablemente, el segundo lugar a nivel mundial a Colombia en mayor número de desplazados internos.

**Gráfica No. 30**  
**Año de expulsión**

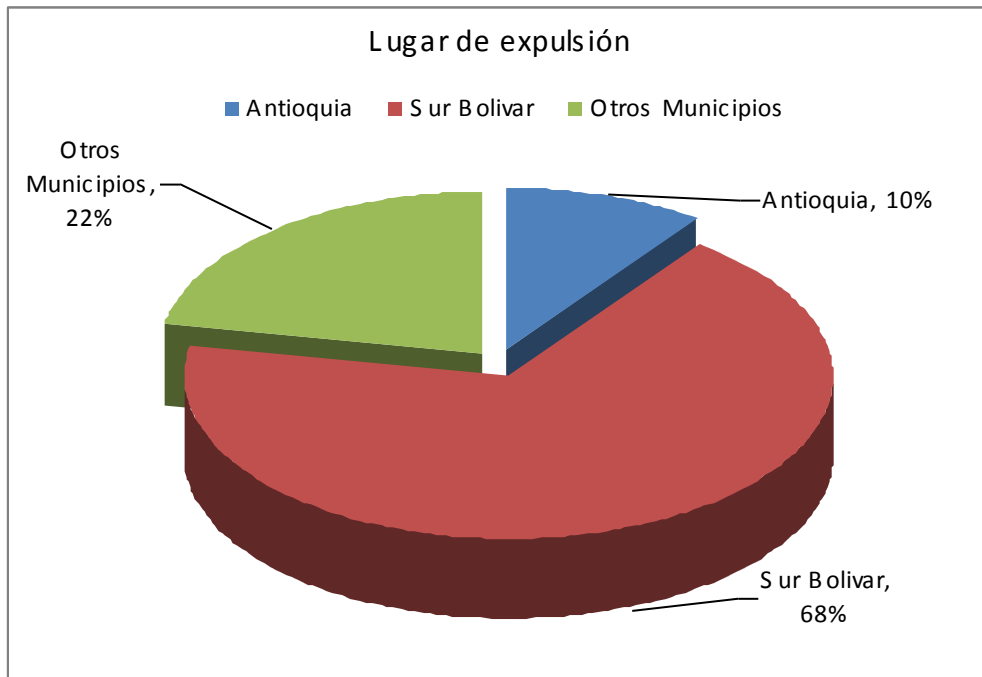


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**5. Del lugar de donde fueron expulsados:** la mayoría de la población refugiada en Barrancabermeja es proveniente del Sur de Bolívar, con un 68% del total de las personas encuestadas, estas personas manifiestan que vienen a Barrancabermeja porque tienen algún familiar, o porque alguien les informó que allí se podían refugiar, o simplemente porque no tenían a donde más ir.

El 10%, de la población provienen de Antioquia, debido a las fuertes amenazas en contra de sus vidas se ven forzados a desplazarse a otros lugares fuera de la región de procedencia, mientras el 22% provienen de municipios como Yondó, Simacota, Gamarra, Cienaga, Bosconia, entre otros.

**Gráfica No. 31**  
**Lugar de expulsión**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

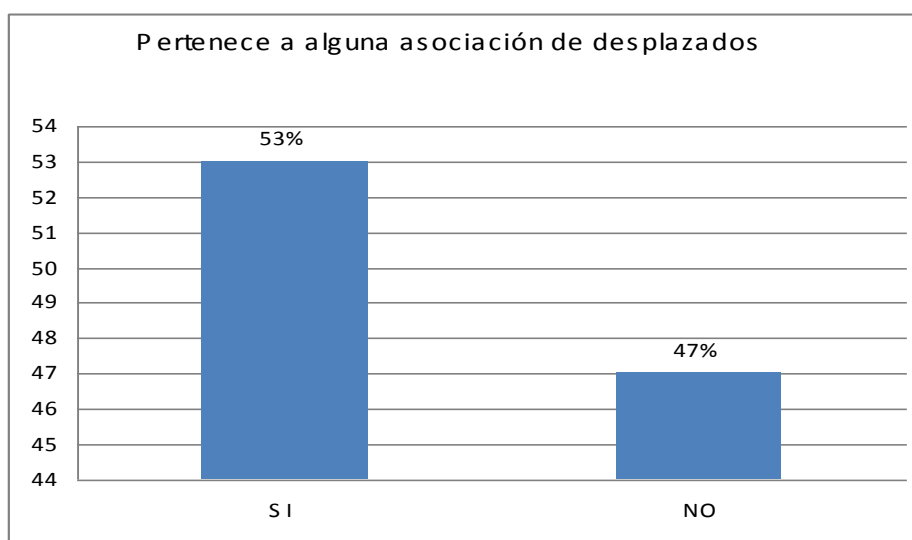
**6. De las asociaciones de desplazados:** el objetivo de las asociaciones de desplazados es la conformación, agrupación y asociación de todas las manifestaciones ciudadanas, promoviendo el desarrollo social, económico, político y cultural en forma integral para adelantar programas y proyectos que propendan por mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas. Son organizaciones sociales sin ánimo de lucro que buscan trabajar por el bienestar social integral de las familias desplazadas a través de la formación y el desarrollo de actividades que involucran directamente a hombres y mujeres especialmente a la población desplazada y vulnerable, permitiendo fortalecer el desarrollo humano y económico de los asociados y sus familias. Todas las asociaciones cobran una cuota de afiliación mensual que en algunas asociaciones no pasa de los 5.000 pesos, pero existen aquellas personas que no pueden porque los ingresos apenas cubren su principal necesidad –comidas por esta razón que menos del 50% de los encuestados no pueden

pertenecer a alguna asociación y por lo tanto pierden ayudas ya que no están a la vanguardia con los programas de los cuales pueden ser parte.

El pertenecer a una asociación de desplazados favorece en gran medida la situación del desplazado, los presidentes de estas asociaciones que aunque no conocen bien las leyes, asisten, preguntan, se informan y se esmeran por conocer de la problemática y las soluciones que brinda el gobierno a las personas desplazadas.

**Gráfica No. 32**

**Pertenece a alguna asociación de desplazados**

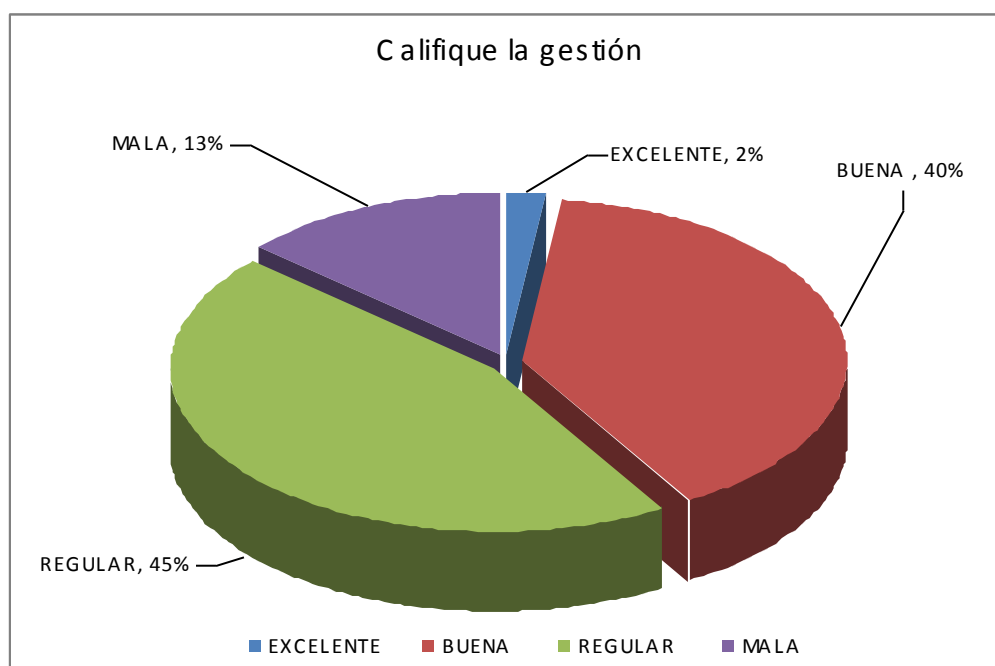


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

En los gráficos 32 y 33, se observa que el 53% de las personas encuestadas aseguraron estar afiliados a alguna asociación de desplazados y el 21% restante de ellos manifestaron que les parece que es buena, pues mediante esta asociación han tenido conocimiento de Acción Social y las ayudas que esta oficina puede ofrecer, como es el caso de algunos propietarios de tierras, o quienes han tenido algún familiar asesinado en dicho desplazamiento, el 7% han manifestado que es mala la gestión, pues no han conseguido nada y si pagan la mensualidad, y solo el 2% manifestó que es excelente pero vale aclarar que es porque tenían alguna relación con la dirección de dicha asociación.

**Gráfica No. 33**

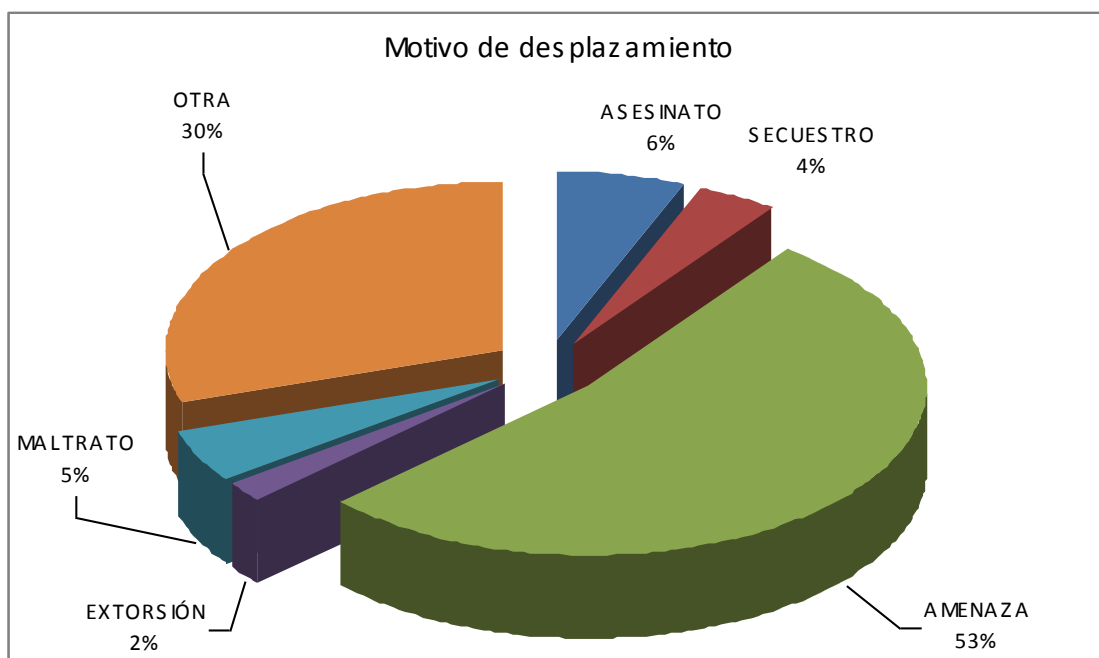
**Califique la gestión de dicha asociación**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**7. De por qué se desplazaron:** son muchos los motivos por los cuales las personas se ven obligados a abandonar sus lugares de origen entre ellos se resaltan asesinatos con 6% de los encuestados, los cuales manifiestan que les han matado a familiares en el mayor de los casos el padre cabeza de familia; con respecto a secuestro, el 4% manifestaron que les han secuestrado familiares, en la mayoría jóvenes para reclutar; de igual forma, una señora manifestó que a su esposo se lo llevaron y nunca más regresó y no tiene conocimiento de él; el 50% de ellos manifestaron que han sido amenazados, estas amenazas consisten en que si no abandonan el lugar los asesinarán; por extorsión el 2%, en maltrato el 5%; finalmente, el 33% de las personas manifiestan que han tenido que partir por las fumigaciones de glifosato el cual causa graves enfermedades, en su mayoría en niños y ancianos , entre otros declaran que por enfrentamientos entre los grupos, otros revelan que por violaciones de las niñas y jóvenes que se encuentran en las fincas.

**Gráfica No. 34**  
**Motivo de desplazamiento**

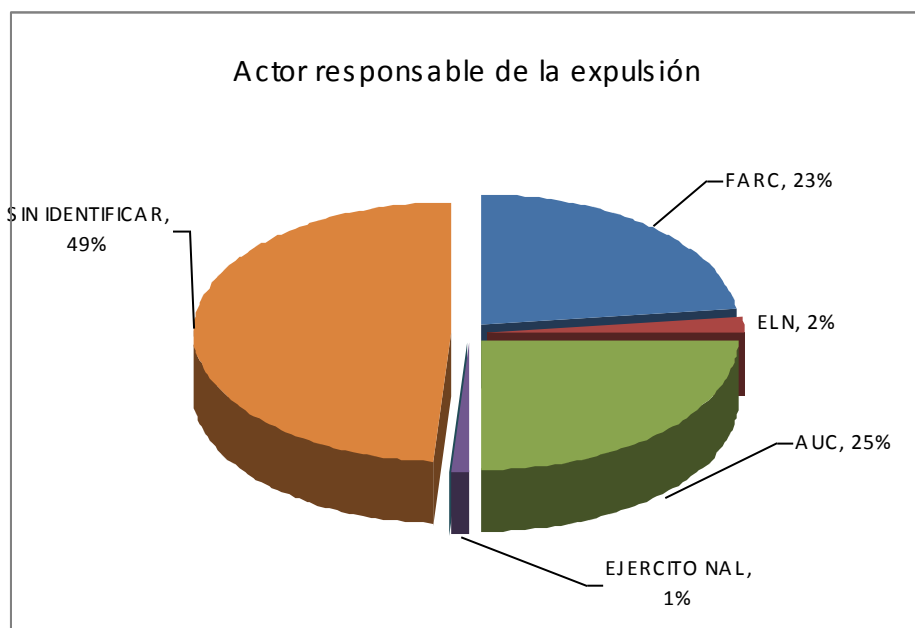


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**8. De quién los expulsó:** los mayores actores responsables de las expulsiones según las encuestas, son las FARC, las cuales son responsables del 23% de las expulsiones, las AUC responsables del 25%, el ELN responsable del 2%, y el Ejército Nacional del 1%, y sin identificar el 49%, los cuales declaran que los grupos llegaban pero no se identificaban.

**Gráfica No. 35**

**Actor responsable de la expulsión**

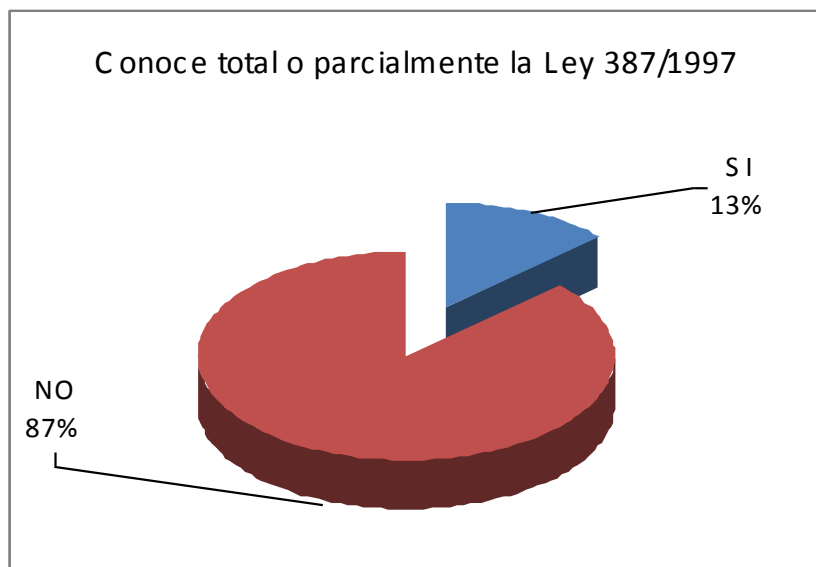


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**9. Del conocimiento de la ley que les favorece:** la ley 387/1997 mediante la cual se adoptan las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, es fundamental que la comunidad desplazada tenga conocimiento de ella, debido a que esta define qué es un desplazado, las responsabilidades del Estado para con esta población; pero el 87% de los encuestados manifestaron que no tenían idea de qué hablaba esta ley y que jamás la habían escuchado. Mientras que solo el 13% manifiesta que si tiene conocimiento de ésta.

### Gráfica No. 36

#### Conoce total o parcialmente la ley 387/1997



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**10. Del conocimiento del SNAIPD:** el objetivo del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia es atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana, así mismo neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento mediante, el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia, garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

La encuesta arrojó como resultado que el 79% no tenían conocimiento de este Sistema y el otro porcentaje manifestó que no tienen claro como funciona.

### Gráfica No. 37

#### Conoce el sistema de atención integral a la población desplazada por la violencia



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**11. De la participación en los diferentes programas:** existen diferentes programas que benefician a la PD tales como:

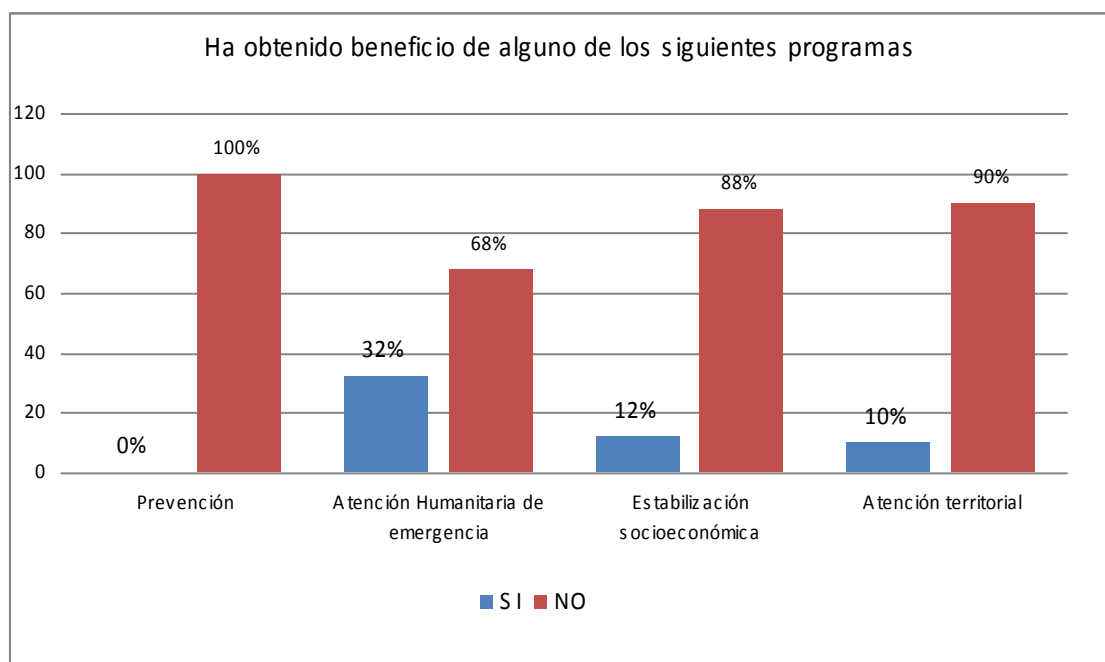
- Los Programas de Apoyo integral tales como Prevención, el cual busca el cuidado del desplazamiento dirigido a aquellos territorios en riesgo a causa del conflicto armado, mediante su detección temprana y su cese. En caso de ocurrencia del evento, se busca que la comunidad lo afronte en forma organizada y planificada, minimizando impactos como la pérdida de vidas, desaparición de personas, o daños a la integridad.
- La Atención Humanitaria de Emergencia, debido a que la consecuencia más inmediata del desplazamiento es la insatisfacción de necesidades básicas de la población, asociada con una situación de desprotección y vulnerabilidad, especialmente de niños y mujeres. La atención humanitaria prevé la puesta en marcha de servicios de emergencia, la atención diferencial por grupos vulnerables, y programas especiales de educación y salud.

- La Estabilización Socioeconómica, la cual consiste en generar alternativas económicas y de subsistencia a las personas desplazadas. Dicha estabilización se hará a través de proyectos concertados entre la comunidad desplazada, entidades territoriales y la Red de Solidaridad Social, bajo el esquema del Plan Colombia. Atención Territorial (UAO), Fortalecer los Comités de Atención Integral de Población Desplazada - AIPD-, las Unidades de Atención y Orientación (UAO), y las Organizaciones de Población Desplazada -OPD - a través de la asistencia técnica para la aplicación de la Política Pública en materia de atención a Población Desplazada y la ejecución de los componentes de atención en zonas fronterizas, étnicas, OPD.

Según la encuesta, más del 50% de la población asegura que no conocen de estos programas y que tampoco han recibido información sobre cómo acceder a estos programas, de esta manera y según los datos arrojados por la encuesta el 100% asegura que nunca recibió ayuda en prevención, el 32% recibió Atención Humanitaria de Emergencia, el 12% ha recibido apoyo de Estabilización socioeconómica, y un 10% manifiesta que ha recibido asesoría de la UAO.

**Gráfica No. 38**

**Se ha visto beneficiado o ha tenido el apoyo integral de alguno de los siguientes programas**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

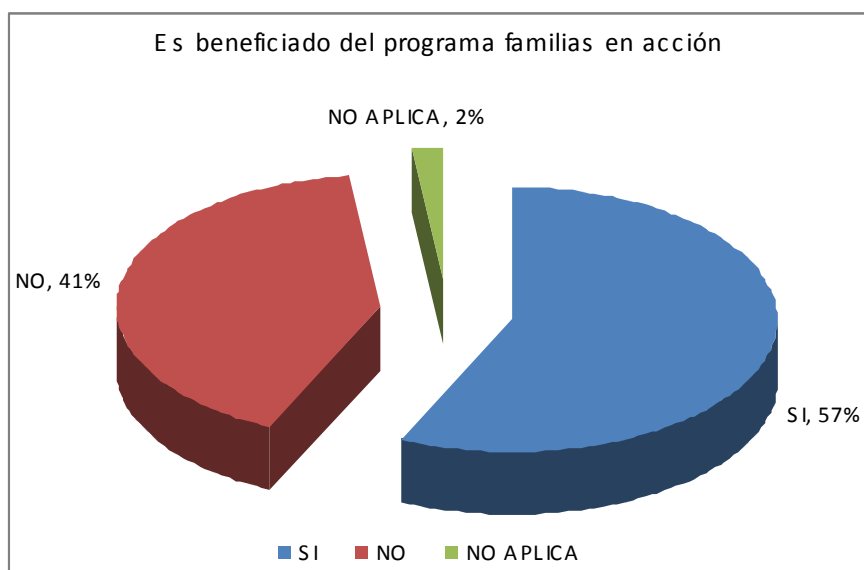
**12. De la inclusión en el programa Familias en Acción:** Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores, que pertenezcan a las familias concernientes al nivel uno del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. Consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, en educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a la citas de control de crecimiento y desarrollo de programas. De esta forma el Programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, con el fin de que puedan vincularse con las transacciones de mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

De acuerdo a las encuestas realizadas el 41% de las personas manifiestan que no pertenecen al programa de familias en acción, razones por las cuales manifiestan que nunca aplican al programa que siempre se inscriben y nunca salen favorecidos, pero que de todas formas siguen intentando porque la ayuda

les sirve de algo. Otras personas manifiestan que simplemente no conocían que existía dicho programa. El 57% de la población manifiesta que sí están inscritos en el programa de familias en Acción y un 2% manifiesta que no aplica al programa por que sus hijos no tienen las edades precisas.

**Gráfica No. 39**

**Los niños y adolescentes de su núcleo familiar pertenecen al programa familias en acción**

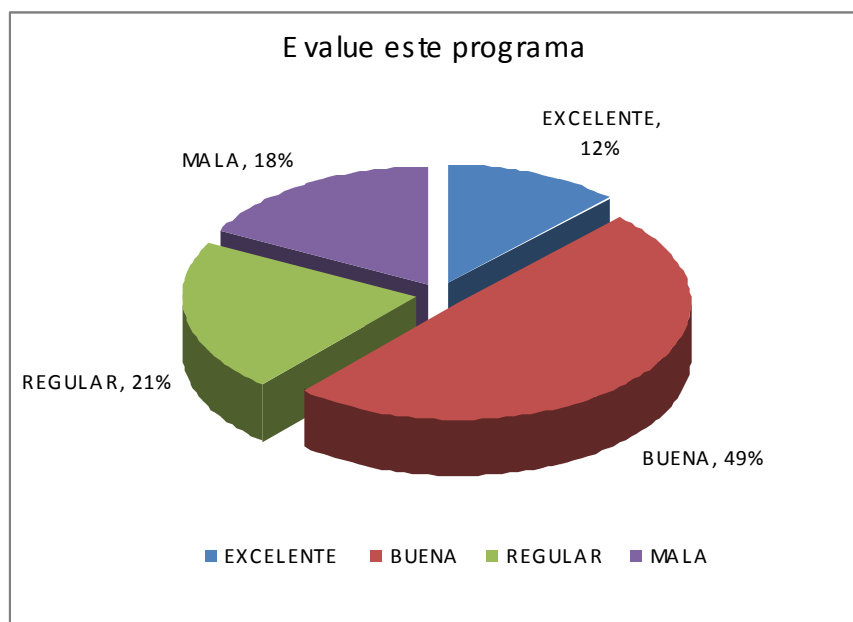


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**13. De la calificación del programa Familias en Acción:** de acuerdo a la población que sustentó que sí se encontraba beneficiado del programa de Familias en Acción el 12% de los 57 que manifestaron pertenecer al programa ostentaron que es excelente, 18% mala, 21% regular y un 49% buena, lo cual deja entrever que el programa, de alguna manera, brinda apoyo a las familias y que este soporte aunque no tiene un cubrimiento total tiene un buen servicio.

### Gráfica No. 40

#### Evaluación del programa apoyándose en la experiencia familiar



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**14. De la participación en los programas gubernamentales:** son muchos los programas que ha desarrollado la Presidencia de la República, entre ellos encontramos:

- Atención a Víctimas de la Violencia, el cual es un programa diseñado para contrarrestar las consecuencias que dejan los violentos a muchos colombianos se han visto afectado por el terrorismo hoy controlado acabó con la vida, la integridad personal, la libertad y los bienes de muchos compatriotas. A través la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, destinando importantes recursos económicos para atender a las víctimas o a sus familiares y contribuir así a la satisfacción de sus necesidades para que puedan vivir dignamente.
- Donaciones es un programa que consiste en administrar las especies recibidas especialmente alimentos, ropa, utensilios para el hogar y electrodomésticos, las cuales suplen las necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable. Las materias primas, maquinaria e

insumos, se constituyen en incentivos para el desarrollo de proyectos productivos.

- La Red de Seguridad Alimentaria, consiste en impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras, al igual que mejorar la alimentación de la población radicada en asentamientos subnormales de los centros urbanos, grandes receptores de población desplazada y en general todas las actividades y programas que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable.
- El Programa Mini cadenas Productivas y Sociales impulsa el desarrollo económico local. Busca organizar las actividades económicas que realizan en el territorio los pequeños, medianos productores y empresarios; articulando las etapas de producción, transformación, servicios y comercialización.
- La Gestión Comunitaria está compuesta por una serie de factores complejos. Uno de sus ejes centrales es el empoderamiento de las comunidades que significa que éstas son capaces de administrar, operar y mantener el sistema de agua con criterios de eficiencia y equidad tanto social como de género. Las comunidades toman todas las decisiones relacionadas con los sistemas de agua y saneamiento, tienen el control de los recursos (técnicos, financieros, de personal), y establecen relaciones horizontales con las agencias gubernamentales y no gubernamentales que apoyan su trabajo. El empoderamiento subraya el carácter autónomo de la gestión comunitaria frente a los entes de apoyo, sean estatales o no.
- El Programa vías para la paz, tiene por objeto buscar la ejecución de proyectos de infraestructura vial en zonas críticas del conflicto armado, bajo los principios de integralidad, participación y sostenibilidad ambiental, económica y social. Se entienden como proyectos de infraestructura vial todos aquellos que consideren la atención de la red

de carreteras del país (primaria, secundaria y terciaria) y de la infraestructura y operación fluvial.

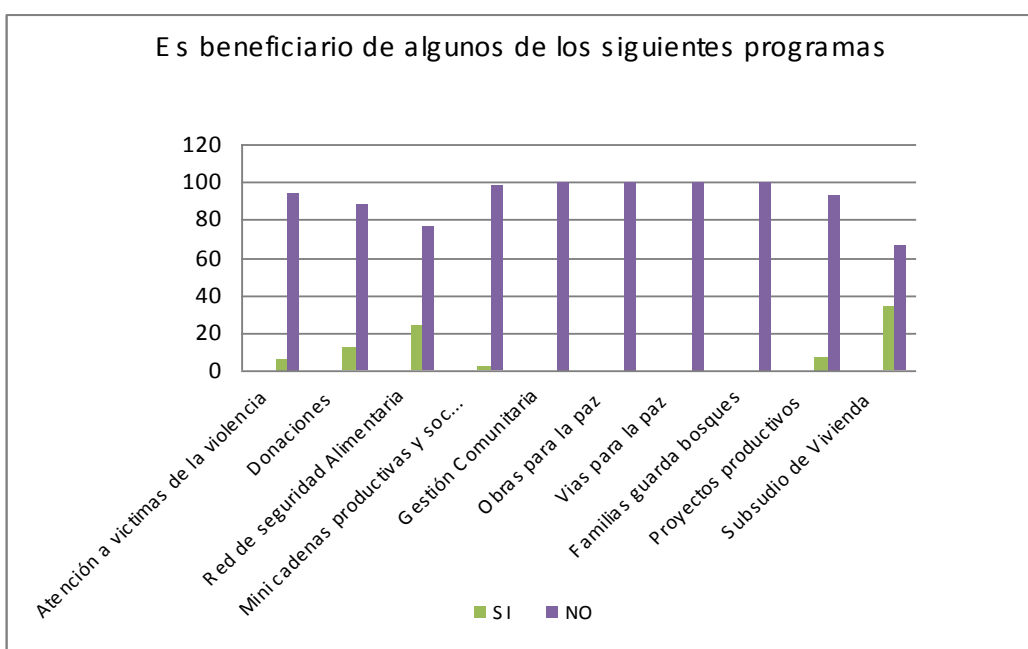
- El programa Obras para la paz, el objetivo es crear los medios que permitan ofrecer a las comunidades, soluciones integrales para el desarrollo de los asentamientos humanos que lo requieran y que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida y en la generación de empleo.
- El Programa Familias Guardabosques -PFGB- es una iniciativa de desarrollo alternativo que nació en 2003 como parte de la estrategia del Gobierno Nacional contra las drogas ilícitas. Las familias guardabosques, con los acompañamientos técnico y social, así como con un incentivo económico, han puesto en marcha numerosos proyectos productivos y ambientales en sus veredas y cuencas.
- El Programa de Proyectos Productivos -PPP, es una estrategia del Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos -PCI- de erradicación manual voluntaria de los cultivos ilícitos que tiene como objetivo principal establecer, como su nombre lo dice, proyectos productivos autosostenibles y rentables. Con la finalidad de ofrecer alternativas lícitas y estables de empleo e ingresos, así como mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades mediante uso sostenible de los recursos naturales. Promover el concepto de vivienda saludable, fomentar alianzas para la integración y concurrencia de recursos financieros, promover el aprendizaje, fortalecimiento de destrezas, reconocimiento de capacidades, aprovechamiento de tecnologías apropiadas, para la solución de sus problemas habitacionales y de su entorno vecinal.

El objetivo de esta pregunta en la encuesta era poder conocer si la población esta haciendo uso de estos importantes recursos que la Presidencia de la República destina para transformar la vida que lleva la población campesina que en algún momento pasó a engrosar el número de población en situación de pobreza extrema. Para lo cual el 100% contestó que no conocían ni hacían parte del los programas de Gestión Comunitaria, Obras para la Paz, Vías para

la Paz y Familias guarda bosques, el 6% ha recibido Atención a víctimas de la violencia y el 12% a recibido donaciones, el 24% a Red de seguridad Alimentaría, el 2% a mini cadenas productivas y sociales, el 7% a proyectos productivos, y solo el 34% ha recibido subsidio de vivienda.

**Gráfica No. 41**

**Pertenece o se ha visto beneficiado por alguno de los siguientes programas**

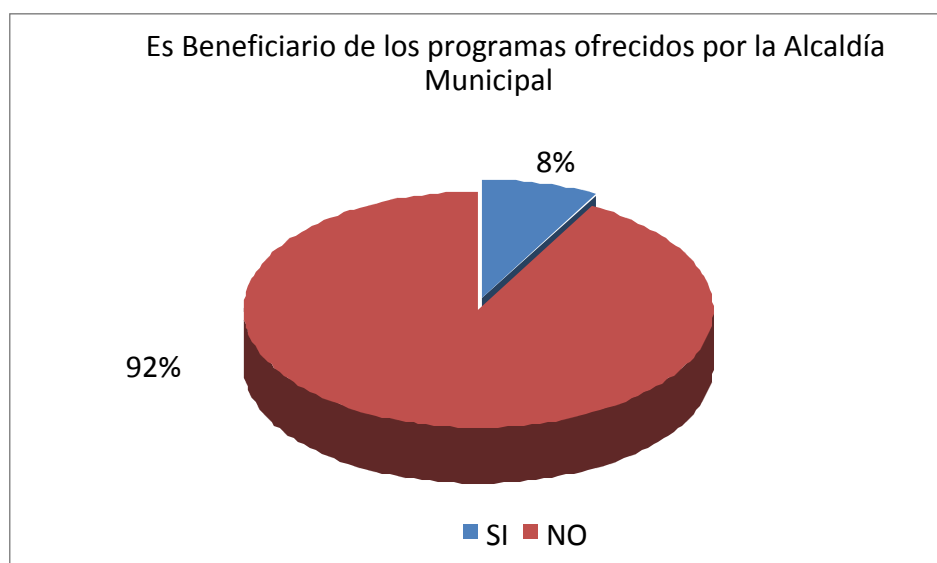


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**15. De los programas municipales:** con respecto a los programas y actividades que realizan las alcaldías municipales, con el fin de asistir y apoyar social y económicamente a la población desplazada, se conoció mediante la encuesta que solo un porcentaje muy bajo, el 8%, se siente satisfecho o ha sido beneficiado por la administración local.

### Gráfica No. 42

#### Se ha visto beneficiado por los programas sociales y/o económicos de la alcaldía municipal



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**16. Del organismo municipal para la atención de la PD:** la oficina de Paz y Convivencia es un centro en el cual se brindan espacios para que los ciudadanos de Barrancabermeja, especialmente la población en situación de desplazamiento forzado puedan reunirse en paz y puedan fortalecer sus procesos de convivencia, así mismo sean escuchados ya sea por sus inquietudes o necesidades.

De acuerdo a las personas encuestados, el 90% de ellas declaró que no la conoce y que además no sabía que existía dicha institución, ni cual es el objeto social de ésta, mientras que el porcentaje restante manifestó que si la conocía y que en ocasiones han asistido a reuniones en las cuales muy pocas veces se les da la oportunidad de expresar sus dudas e inquietudes por falta de tiempo u organización.

**Gráfica No. 43**  
**Conoce la Oficina de Paz y Convivencia**

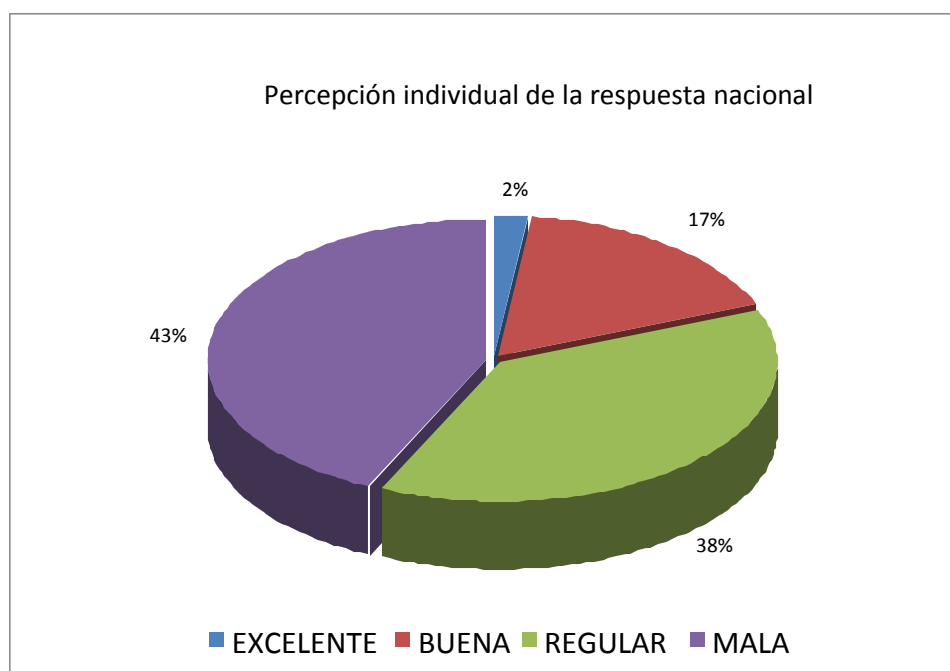


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**17. De la atención y el apoyo por parte del gobierno nacional:** ante la pregunta de cómo percibe el encuestado la atención y apoyo por parte del gobierno nacional, el 43% respondió que no veían nada positivo en materia de ayudas del gobierno hacia ellos, que les permitiera salir de su estado de vulnerabilidad y que por esto a ellos les tocaba invadir terrenos y construir albergues para poder brindar un lugar de hogar a sus familias lo cual lo sumergía en una situación muy incómoda e intranquila.

### Gráfica No. 44

**Como percibe usted en la situación de desplazamiento forzado la atención y el apoyo por parte del gobierno nacional**

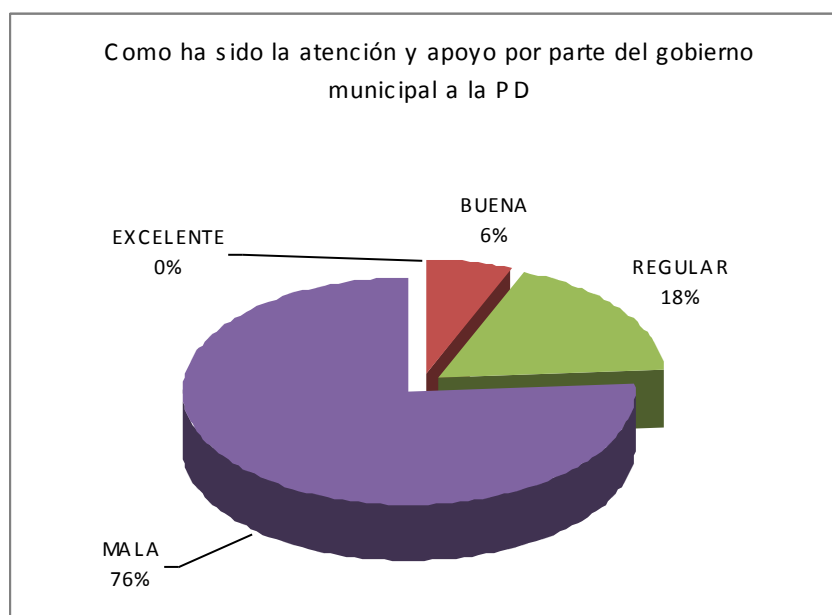


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**18. De la atención y el apoyo por parte del gobierno local:** de acuerdo a la atención que brinda la alcaldía a la población en situación de desplazamiento forzado, el 76% de esta población manifestó que ha sido mala, mientras que el 18% de la población revela que es regular, el 6% que es buena y ninguno aseguró que era excelente.

### Gráfica No. 45

La atención y el apoyo por parte de la alcaldía municipal en el tiempo que se ha encontrado en situación de desplazamiento forzado han sido

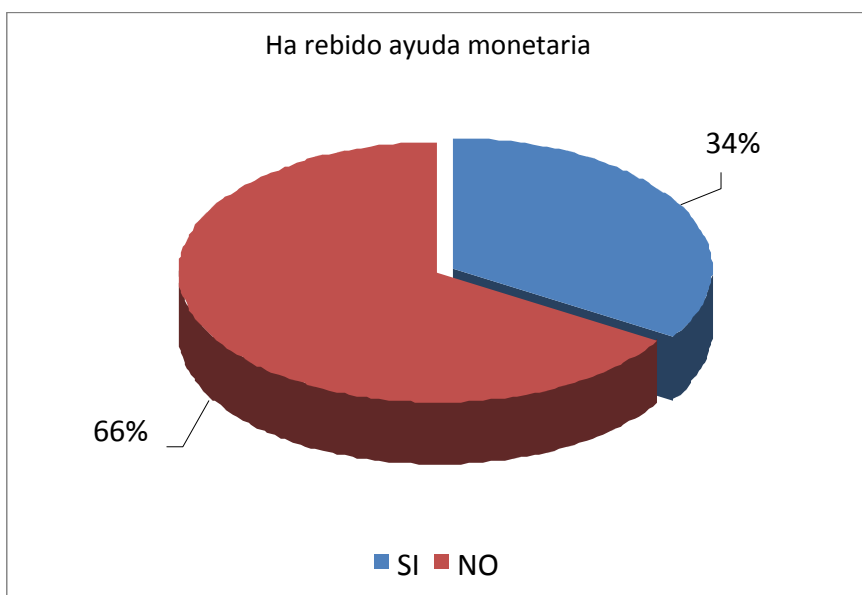


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**19. De las ayudas monetarias:** de acuerdo a las ayudas en términos monetarios que ha llevado a cabo la alcaldía municipal junto con la Oficina de Acción Social en los últimos periodos, el 34% manifestó que algunas veces han recibido ayudas pero esto se ve más que todo en el mes de diciembre donde el Estado les da un subsidio por cada hijo que tenga, así una familia con 5 hijos ha recibido 1.500.000 pesos en dinero, mientras que el otro 66% restante manifestó que nunca han recibido ayudas en términos monetarios.

**Gráfica No. 46**

**Ha recibido ayuda económica en términos monetarios**

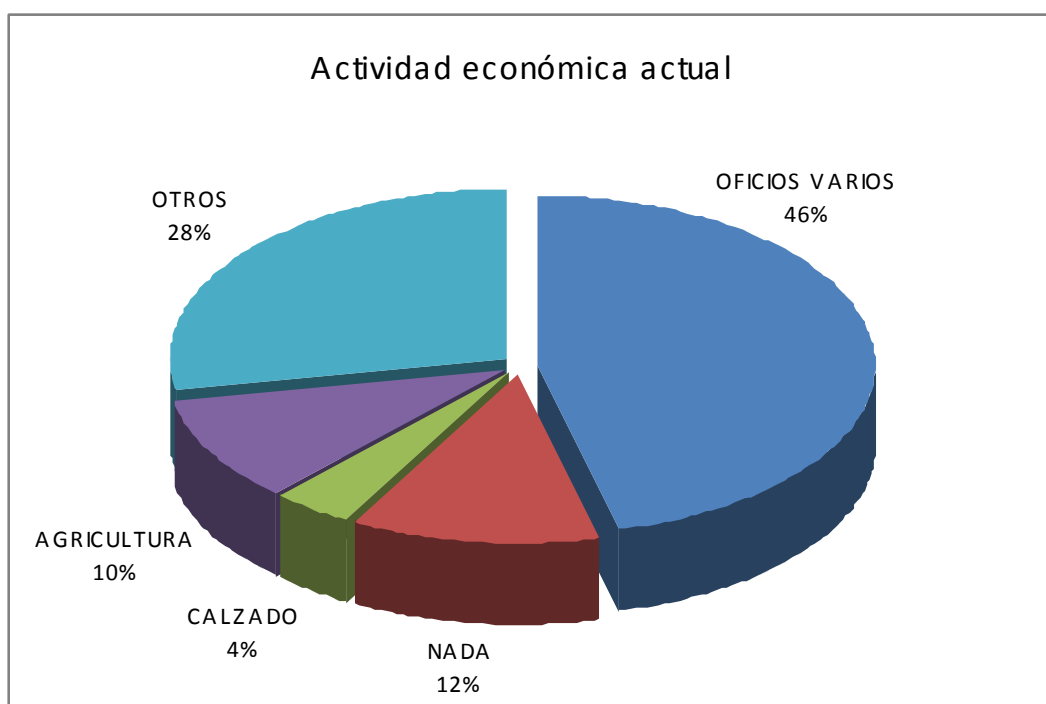


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**20. De las labores realizadas en la actualidad:** con respecto a la actividad económica que realiza hasta el momento el jefe de hogar, el 46% realiza oficios varios dentro de estos se destacan los vendedores ambulantes y labores domesticas; el 10% se sigue dedicando a la agricultura pero como jornaleros en fincas y parcelas, el 4% ha emprendido su nuevo oficio en el calzado, el 12% manifiesta que no realiza nada pues no consiguen trabajo, el 28% se encuentra realizando otras labores diferentes calificadas como aptas solo para hombres, como pescadores, areneros, albañiles y otras actividades que les sirve para conseguir su sustento diario.

**Gráfica No. 47**

**Que actividad económica se encuentra realizando el jefe de hogar actualmente**

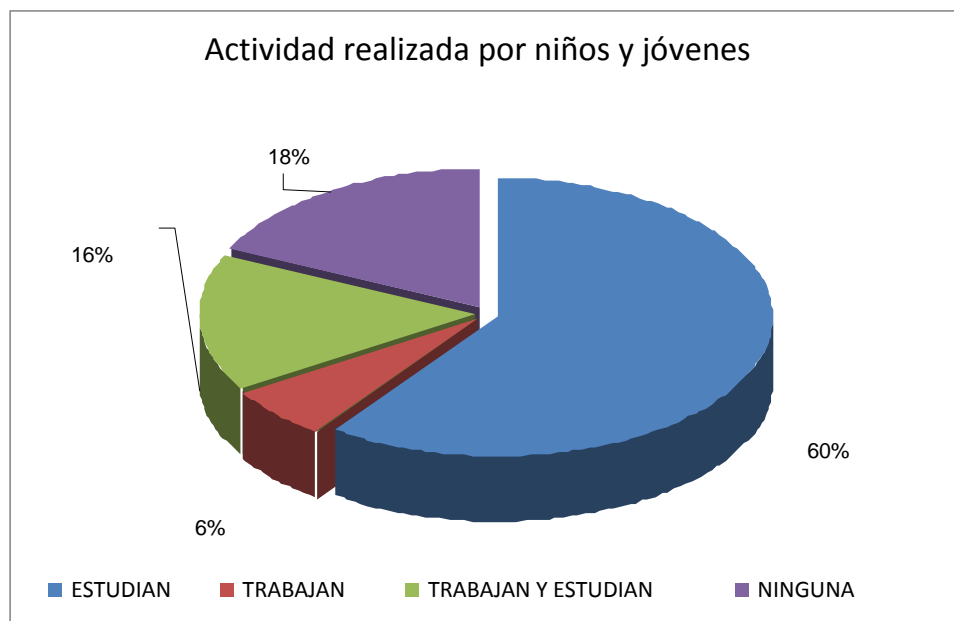


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**21. De las actividades realizadas por los niños y jóvenes:** en relación a las actividades actuales realizadas por los niños y jóvenes del núcleo familiar, el 60% de las personas que han sido encuestadas responden que sus hijos se encuentran estudiando; el 6% respondieron que trabajan debido a que la situación para conseguir dinero para la alimentación y arriendo es difícil; el 16% de ellos manifestaron que estudian y trabajan al mismo tiempo y 18% de ellos no se encuentra realizando ninguna de las actividades anteriores. Muchas de las personas que se entrevistaron manifestaron que han tenido que retirar a sus hijos del colegio por que estos no cuentan con los uniformes ni útiles escolares y que por esta razón han tenido que abandonar el aula de clases.

**Gráfica No. 48**

**Los niños y jóvenes hasta 20 años se encuentran**

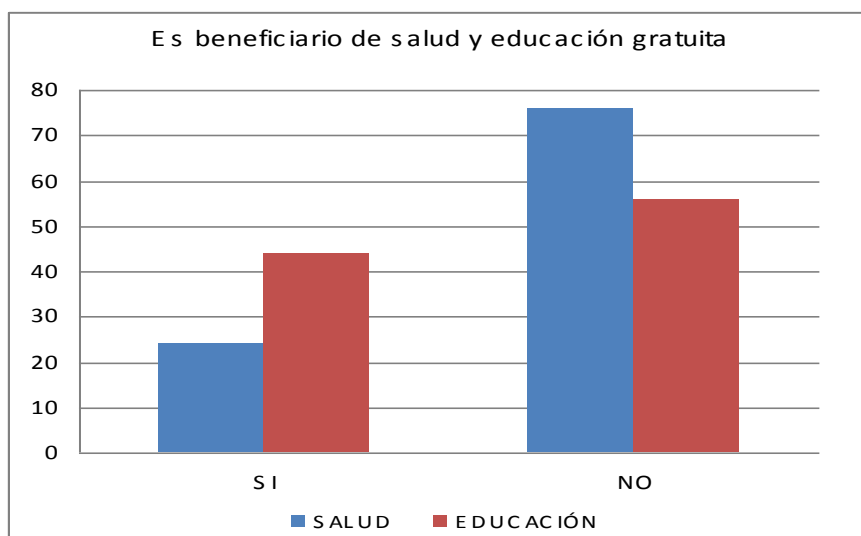


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**22. Del goce de la salud y la educación gratuitas:** con respecto a la salud y educación gratuitas, las personas encuestadas en su mayoría declararon no recibir estos servicios gratuitos en su totalidad, evalúan el servicio y la calidad de los mismos como regular. El acceso a dichos servicios lo ven restringido debido a la falta de dinero algunas veces, y otras a la insensibilidad y falta de cooperación de los agentes encargados de brindar asistencia a las personas desplazadas. El rezago más importante se encuentra en el sector de la salud lo cual desemboca en que el mayor porcentaje de población tenga pésimas condiciones de vida y no pueda explotar al máximo sus capacidades físicas, llegando en algunos casos a enfermedades crónicas o a la desnutrición.

**Gráfica No. 49**

**Goza usted de los beneficios gratuitos en Salud y Educación**

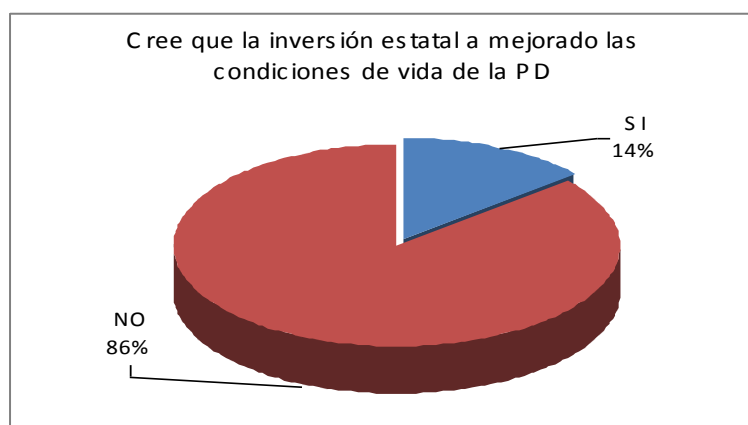


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**23. De la contribución de la inversión pública:** el 86% de la población encuestada siente que la inversión tanto nacional como municipal no ha sido efectiva a la hora de mejorar las actuales condiciones de vida de su núcleo familiar

**Gráfica No. 50**

**Contribución de la inversión nacional y municipal**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**24. Del conocimiento de sus derechos básicos:** la Carta de Derechos Básicos que tiene toda persona que ha sido víctima de desplazamiento Forzado Interno contiene los siguientes derechos:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales, y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que, por el contrario, es sujeto de especial protección por el Estado.
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de tres meses, prorrogables por tres meses más, y tal ayuda comprende como mínimo: a) alimentos esenciales y agua potable, b) alojamiento y vivienda básica, c) vestido adecuado, d) servicios médicos y sanitarios esenciales.
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso afectivo a los servicios de atención en salud.
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional.
6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente.
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo.
9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se

revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Solo el 6% manifiesta que sí tiene conocimiento de dichos derechos y de dicha carta.

**Gráfica No. 51**

**Conocimiento de la carta de derechos básicos**

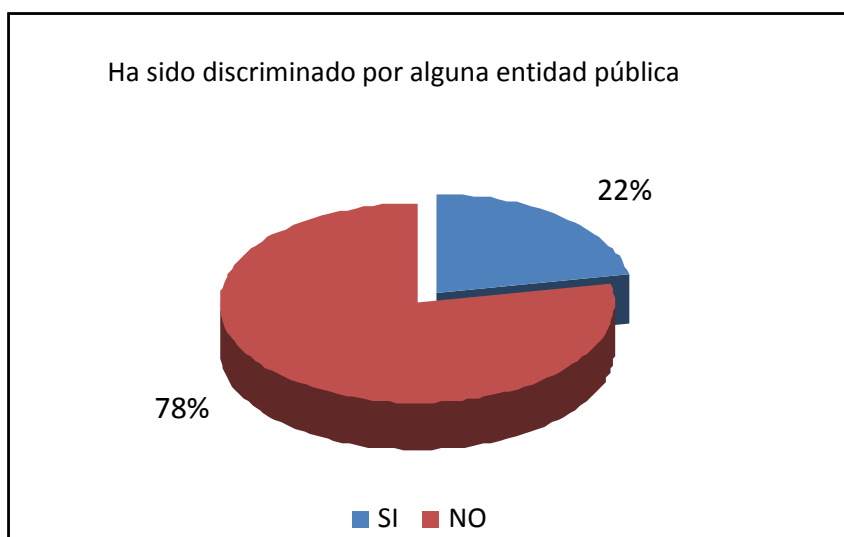


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**25. De las discriminaciones institucionales:** el 22% manifiesta que ha sido víctima en algún momento de discriminación y en la mayoría de los casos declaran que ha sido en los colegios ya que no los dejan entrar por no tener uniformes o por los zapatos en mal estado, lo cual hace que los padres en vista de no tener recursos para comprar los implementos de estudio retiren a sus hijos de las aulas de clases lo cual empeora el problema y la calidad de vida de la persona desplazada, al no avanzar en la generación de capital humano.

### Gráfica No. 52

**Ha sido víctima de alguna discriminación económica o social por parte de alguna institución educativa o salud**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**26. De la vida digna según los ingresos:** solo el 15% de los encuestados manifestó que sus ingresos sí les permiten vivir dignamente dado el monto y la manera de generarlos o por lo menos les es suficiente para cubrir sus necesidades básicas, mientras que el porcentaje restante revela que sus ingresos no alcanzan sino para comer y en algunos casos son insuficientes para cubrir en su totalidad esta necesidad primordial.

**Gráfica No. 53**  
**Ingresos actuales de la familia**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**27. Del mejoramiento de la calidad de vida:** el 96% de los 100 encuestados manifestaron que la situación de desplazamiento no ha mejorado su vida, al contrario ha declinado su situación, los demás manifestaron que sí ha mejorado, que aunque tuvieron que empezar de nuevo, la ciudad les ha brindado otras oportunidades que no tenían antes, como el estudio del bachillerato, cursos especializados, entre otros.

### Gráfica No. 54

#### Mejoramiento de la calidad de vida con relación a las condiciones antes de generarse el desplazamiento

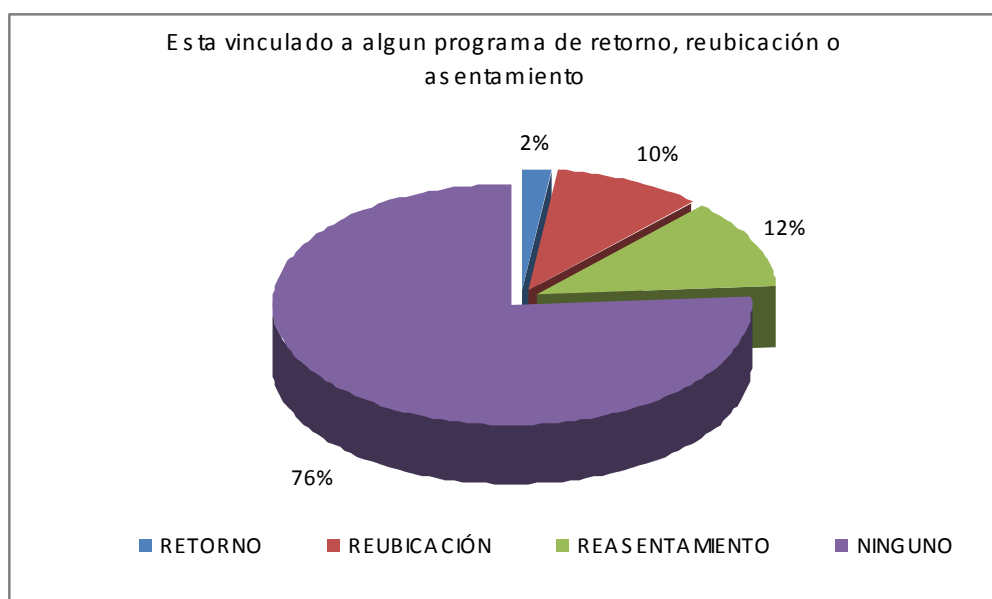


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**28. De la participación en los programas de retorno, reubicación y asentamiento:** respecto a los programas cuyo objetivo es el restablecimiento socioeconómico y la cesación de la condición de desplazado se encontró que el 2% se encuentra en un programa de retorno, mientras que 10% declaró que se encuentra en un programa de reubicación, el 12% se encuentra en un programa de reasentamiento y el 76% en ninguno de los anteriores programas.

### Gráfica No. 55

#### Vinculación actual de los desplazados a programas de cesación de desplazamiento

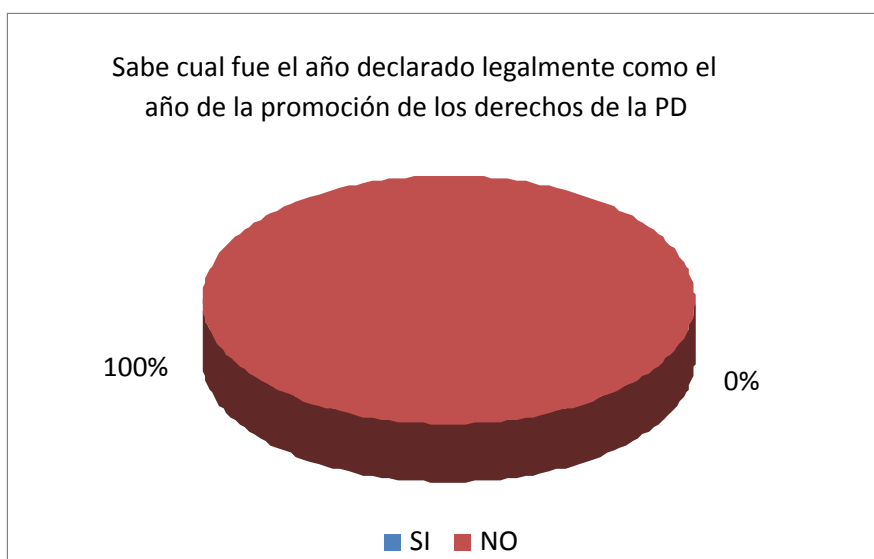


Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**29. Del conocimiento del año de la promoción de sus derechos:** existe una desinformación inquietante puesto que el 30 de abril de 2008 fue promulgada la ley 1190 en la cual declara el 2008 como el año de La Promoción de los Derechos de las Personas Desplazadas por la Violencia, la cual busca como objetivo fundamental despertar más solidaridad y movilizar apoyo hacia las personas en situación de desplazamiento, no sólo desde las autoridades, sino desde la sociedad en general.

**Gráfica No. 56**

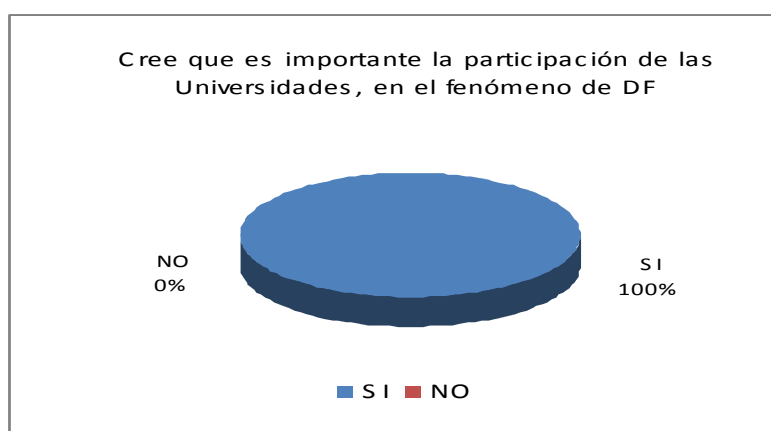
**Conocimiento del año declarado legalmente como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

**30. De la participación de las universidades:** La última pregunta fue sobre las apreciaciones de los encuestados acerca de la importancia de la participación de las universidades, para incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable, en este caso las víctimas del desplazamiento forzado

**Gráfica No. 57**



Fuente: Encuesta exploratoria. Cálculo de los autores

## CONCLUSIONES

*La vida es muy peligrosa. No por las personas que hacen el mal,  
sino por las que se sientan a ver lo que pasa.  
Albert Einstein.*

- **Políticas públicas deficientes: avances en la formulación, falencias en la ejecución y cumplimiento:** importantes avances se han visto en los últimos años en materia del diseño de las políticas públicas de desplazamiento, en las estrategias y herramientas propuestas; no obstante, las ejecuciones y cumplimiento de dichas políticas presentan deficiencias, a pesar del marco legal y normativo con que se cuenta a nivel nacional, el cual desde 2004 ha realizado un proceso de seguimiento y monitoreo a los entes gubernamentales en la superación del ECI.
- **Recursos presupuestales insuficientes:** los montos destinados tanto a nivel nacional como municipal para atender a la PD no son suficientes para cubrir la extensa gama de necesidades de dicha población. Existen fallas entre los Planes Integrales Únicos y los presupuestos municipales, no concuerdan las cifras, otros datos no existen y algunas actividades propuestas en los planes operativos no cuentan con presupuesto.
- **Inconsistencias en la focalización de los recursos:** las entidades no planean la oferta en términos de cobertura y de asignación de recursos, no existen una caracterización completa y concienzuda de la PD, los recursos se polarizan. La deficiente distribución de los recursos contribuye a la asimetría en los niveles de vida de las personas afectadas.
- **Desorganización y falta de información por parte de las instituciones:** en Barrancabermeja, por ejemplo, existe un número considerable de organizaciones que trabajan en el tema del

desplazamiento forzado, sin embargo, no suministran información, no tienen bases de datos ni archivos y no propenden por la cooperación organizacional e institucional. Acción Social no presenta un real interés en los estudios que las instituciones educativas adelantan a favor de esta población, el número de empleados parece ser insuficiente por lo cual no dan información oportuna y eficiente. De otro lado, hay falencias en los procesos de empalme de los diferentes cargos en dicha oficina, pues los actuales funcionarios no tienen conocimiento de los procesos realizados antes de empezar a desempeñar los diferentes cargos.

- **Intensificación del fenómeno con la seguridad democrática:** a partir de 2002 ha crecido indiscriminadamente el número de personas forzadas al desplazamiento. Los lugares más afectados han sido aquellos donde operan los grupos al margen de la ley y donde se cultivan extensas tierras con coca. El paramilitarismo persiste en el Magdalena Medio, según las mismas personas desplazadas en los últimos años. Los raspachines son un grupo poblacional importante en la población desplazada.
- **Existe población desplazada que aún no se encuentra en el RUPD:** por aportes hechos por la población en general, aun quedan muchas personas sin incluir en el registro único, en algunas ocasiones porque no se les reconoce su condición de desplazados, y en otras, porque temen registrarse dado que creen que dicho acto les acarrearía más problemas con los delincuentes responsables de su desplazamiento. Por otro lado, resaltan que en registro único aparecen personas que no son desplazadas, lo cual se debe, algunas veces, a la falta de conciencia de estos registrados, y en otras, a que existe ciertos nexos entre funcionarios públicos y los falsos desplazados.
- **Población campesina: la más afectada,** las áreas rurales son las grandes afectadas por el desplazamiento forzado. No obstante, se presentan muchos casos de personas desplazadas de espacios urbanos, pero, que realizan labores productivas en el campo. Un número

considerable de campesinos son despojados de sus propias tierras y por ende de su identidad y cultura campesinas.

- **Deficiencias en la asignación de tierras:** dada la inexistencia de una caracterización apropiada y completa de la población, los recursos con fines de producción agrícola sufren desviaciones en su distribución. Se presenta inconformidad en el común de los desplazados, se quejan de la falta de adecuación de las tierras así como de una débil estructura de los procesos de generación de ingresos y acceso a vivienda rural.
- **Falta de garantías de seguridad para el retorno:** las personas afectadas por el desplazamiento expresan la falta de seguridad que ofrece la institucionalidad nacional para poder efectuar su regreso al lugar de donde fueron expulsados. Quienes se atreven a regresar, la mayoría de las veces reinciden en el desplazamiento, lo cual los lleva a condiciones aún más precarias que las anteriores. Además, los programas de retorno y reubicación se caracterizan por su ineffectividad y estancamiento en el avance de la generación de condiciones apropiadas para el retorno apropiado de los afectados.
- **Grandes y medianas ciudades: altas receptoras de población. Aumento de los cinturones de miseria en las capitales y ciudades intermedias:** tal es el caso de Barrancabermeja, reconocido por su gran riqueza petrolífera, se ha convertido en uno de los grandes afectados por las llegadas masivas de PD, la cual llega hasta este puerto petrolero en busca de oportunidades socioeconómicas. Sin embargo, tanto las grandes ciudades como las medianas, no cuentan con los mecanismos suficientes para atender el repoblamiento y brindar herramientas que contrarresten los efectos negativos que genera el desplazamiento. Estas ciudades pueden verse limitadas en la prestación de servicios como educación, salud y agua potable.
- **Baja oferta de empleos aptos para la población desplazada:** dada la sobreoferta laboral que produce la recepción de población en los

diferentes municipios, se evidencia el desempleo y el subempleo. Las personas deben acceder a oficios con salarios paupérrimos y en la mayoría de los casos, desempeñar labores totalmente opuestas o diferentes a las realizadas en el campo. De otro lado, no existen programas con el objetivo de generar capital humano y facilitarle a la PD la generación de sus propios ingresos, o de realizar actividades de acuerdo a sus aptitudes.

- **Deficiencias en el acceso a la educación y a la salud:** el común de las personas desplazadas coinciden en afirmar que la atención en las instituciones de salud es pésima, los empleados del sector de la salud no conocen o no prestan su atención a los derechos que tiene la PD, por tal motivo estas personas en la mayoría de los casos deben efectuar pagos que no están dentro de sus posibilidades monetarias y en otros casos el servicio de salud es prestado de manera inapropiada y podría decirse que va en contra de la dignidad personal.
- **La población afectada carece de información:** desafortunadamente, el común denominador al compartir e intercambiar información con las personas afectadas, es que estas no cuentan con información suficiente que les permita avanzar en la exigencia de sus derechos y las garantías gubernamentales. A esta población no se le capacita en el conocimiento del marco legal ni de los programas existentes. Solo un número muy reducido de desplazados tiene conocimiento parcial acerca de estos temas, y estos muy pocas veces se los transmiten a aquellos que se encuentran en sus mismas condiciones de vida.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 2002- 2004.
- Alcaldía de Barrancabermeja, Planes de Desarrollo 1997-2007.
- Alcaldía de Puerto Wilches, Planes de Desarrollo 1997-2007.
- Alcaldía de Sabana de Torres, Planes de Desarrollo 1997-2007.
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado. ¿Cómo Proteger a las Víctimas?, Bogotá, 2007.
- CREDHOS, Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos. En foque Humanitario. Barrancabermeja, 2007.
- DAVILA BENAVIDES. OPI, Observatorio de Paz Integral. Un problema que crece frente a una respuesta estatal insuficiente. Barrancabermeja, 2007.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. El desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, 2003.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO. El desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, 2003
- DIETERLEN, PAULETTE. Paternalismo y Estado de Bienestar.

- DORNBUSCH, FISCHER, STARTZ. Macroeconomía. Octava edición. Editorial McGraw Hill. 2002
- FORERO EDGAR. Ideas para la Paz. El desplazamiento Interno Forzado en Colombia, Washington D.C., 2003
- GALBRAIT, JOHN KENNETH. Ideología, subdesarrollo y agricultura. La jornada semanal, domingo 25 de enero de 1987.
- LAHERA P, EUGENIO. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Política y Políticas Publicas, Santiago de Chile, 2004.
- MANKIW, GREGORY. Macroeconomía. Editorial Antoni Bosch. Tercera edición. 1997
- OFP, Organización Femenina Popular. Afectos y efectos de la guerra en la mujer desplazada. Barrancabermeja, 2004.
- PASTRANA ARANGO ANDRES. Cambio para Construir la Paz, Plan de Desarrollo de la Republica de Colombia 1998-2002.
- PORRAS VALLEJO OSWALDO. DNP, Departamento Nacional de Planeación. El Estado y su Organización, Republica de Colombia, 2005.
- PORRAS VALLEJO OSWALDO. DNP, Departamento Nacional de Planeación. Gestión Pública Local, Republica de Colombia, 2005.
- RAMOS, ALBERTO. Derecho a no ser desplazado. Editorial Faid. 1999
- RAY, DEBRAJ. Economía del desarrollo. Editorial Antoni Bosch. Barcelona. 1998.
- RAMOS, ALBERTO. Derecho a no ser desplazado. Editorial Faid. 1999

- RUEDA BEDOYA, RAFAEL. Desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad. Universidad Nacional de Colombia. 2004.
- RUEDA BEDOYA, RAFAEL. Desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad. Universidad Nacional de Colombia. 2004.
- SAMPER PIZANO, ERNESTO. El Salto Social, Plan de Desarrollo de la Republica de Colombia 1994-1998.
- SEN, AMARTYA. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Colombia. 2000.
- SUAREZ HARVEY. CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, Dinámica del Desplazamiento Forzado en Colombia, 2003.
- URIBE VELEZ, ALVARO. Estado Comunitario: Desarrollo para todos, Plan de Desarrollo de la Republica de Colombia 2006-2010.
- URIBE VELEZ, ALVARO. Hacia un Estado Comunitario, Plan de Desarrollo de la Republica de Colombia 2002-2006.
- UTEC, ACCION SOCIAL, ACNUR. El desplazamiento forzado en Colombia, diez años de política pública. Bogotá, 2007.